

Justitieuskottets betänkande

1977/78:5

med anledning av motion om invandrares valbarhet som nämndeman

Motionen

I motionen 1976/77:643 av Maj Britt Theorin (s) och Christer Nilsson (s) yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller att kravet på svenskt medborgarskap skall slopas vid val till nämndeman.

I motiveringen till motionen hänvisas till att invandrare fr. o. m. år 1976 har rösträtt i kommunala val och valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag men att de lagändringar som gjordes för att ge dem dessa rättigheter ej ledde till valbarhet för invandrare till uppdrag som nämndeman. Enligt motionärernas mening finns det i det svenska samhället ringa förståelse för och liten kunskap om olika invandrargruppers kulturella särdrag och speciella problem vid konfrontation med samhället. Detta visar sig, uttalar motionärerna, inte minst vid påstådda brott. Motionärerna uppger vidare att det knappast torde finnas någon del av samhället som har möjlighet att ingripa lika djupt i människors liv som rättsväsendet. Det är därför enligt motionärernas mening självklart att kunskap om invandrarproblem bör vara representerad i domstolarna, vilket bäst säkerställs genom att invandrarna ges valbarhet till uppdrag som nämndeman.

Gällande bestämmelser

Medborgarskap

Enligt 6 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap kan utlänning på ansökan upptagas till svensk medborgare (naturaliseras) om han fyllt 18 år och har hemvist i riket sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år samt har fört en hederlig vandel.

Regeringsformen m. m.

Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen får endast den som är svensk medborgare inneha eller utöva domartjänst. I 4 kap. 1 § rättegångsbalken föreskrivs att lagfaren domare skall vara svensk medborgare.

Nämndemän i tingsrätt och hovrätt m. m.

Nämndemän deltar i dömandet i tingsrätt huvudsakligen i brottmål och familjemål. I hovrätt skall nämndemän delta i brottmål, då det förekommer anledning att döma till svårare straff än böter, samt i vissa familjemål. Nämndemän deltar också i mål som handläggs av fastighetsdomstol och vattendomstol.

För tryckfrihetsmål gäller särskilda regler, enligt vilka frågan om en skrift är brottslig eller ej kan prövas av en jury om nio medlemmar.

Nämndemän i tingsrätt, hovrätt och fastighetsdomstol utses genom val för en tid av sex år. Valen förrättas av kommunfullmäktige när det gäller val av nämndemän i tingsrätt och av landstinget, landstinget och kommunfullmäktige, eller kommunfullmäktige när det gäller nämndemän i hovrätt och i fastighetsdomstol. Jurymän utses på samma sätt som nämndemän i hovrätt och i fastighetsdomstol.

För samtliga nu nämnda nämndemän och för jurymän föreskrivs svenskt medborgarskap som krav för valbarhet (4 kap. 6 § rättegångsbalken, 7 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål och 12 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen).

Nämndemän i skattedomstolar m. m.

Krav på svenskt medborgarskap föreskrivs också för nämndemän i länskatte rätt, fastighetstaxeringsrätt, länsrätt och kammarrätt (9 § lagen (1971:52) om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt, 12 a § andra stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar).

Kommunal rösträtt m. m.

Enligt lagstiftning år 1975 (prop. 1975/76:23, KU 25, rskr 78) har i Sverige bosatta utlänningar rösträtt vid val av kommunfullmäktige, landsting och kyrkofullmäktige samt vid prästval. Som särskild förutsättning för rösträtten gäller att vederbörande skall ha varit kyrkobokförd i Sverige den 1 november de tre åren närmast före valåret. Med rösträtten följer valbarhet till kommunala förtroendeuppdrag.

Under förarbetena till 1975 års lagstiftning uttalade föredragande statsrådet att han inte fann anledning att då ta upp frågan om utlänning bör vara valbar till sådana statliga, regionala eller lokala myndigheter, vilkas ledamöter helt eller delvis utses av kommunfullmäktige eller landsting (prop. 1975/76:23 s. 101).

Remissyttrandena

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från statens invandrareverk, hovrätten för Övre Norrland, Malmö tingsrätt, Norrköpings tingsrätt,

Svenska kommunförbundet och Sveriges domareförbund. Endast invandrarverket tillstyrker bifall till motionen. Kommunförbundet föreslår viss ytterligare prövning medan övriga remissinstanser avstyrker bifall till motionen.

Statens invandrarverk delar motionärernas uppfattning att kravet på svenskt medborgarskap bör slopas vid val till nämndeman och erinrar om att målen för invandrar- och minoritetspolitiken har formulerats med utgångspunkt i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan samt att skillnaderna mellan svenska medborgares rättigheter och rättigheterna för i landet bosatta utländska medborgare under senare år successivt har utjämnats. Invandrarverket hänvisar bl. a. till att utlänningarnas rättigheter har förstärkts genom antagandet år 1976 av ändringar i regeringsformen, avseende medborgerliga fri- och rättigheter. Verket anför vidare bl. a. följande:

Den som inte är svensk medborgare bör inte delta i mål som rör rikets säkerhet. Vidare måste en nämndeman ha goda kunskaper om det svenska samhället. En invändning som kan göras mot motionärernas förslag är att kvalifikationstiden för förvärv av svenskt medborgarskap nyligen sänkts och att en utländsk medborgare därigenom efter relativt kort vistelsetid i Sverige kan förvärva svenskt medborgarskap. Många utlänningar som är varaktigt bosatta här avstår emellertid av olika skäl att söka svenskt medborgarskap. Denna fråga har ingående behandlats av rösträttsutredningen (SOU 1975:15) men har inte ansetts utgöra något hinder för att ge utlänningar rösträtt i de kommunala valen. Något annat synsätt bör, enligt verkets mening, inte heller tillämpas i denna fråga.

För att en viss garanti skall skapas för att den som väljs till nämndeman har tillräcklig kännedom om det svenska samhället bör valbarheten till nämndeman knytas till innehav av rösträtt vid de kommunala valen i Sverige.

Hovrätten för Övre Norrland avstyrker bifall till motionen och anför bl. a. följande:

I förarbetena till nu gällande rättegångsbalk synes regeln att den som tjänstgör såsom lagfaren domare eller nämndeman i allmän domstol skall vara svensk medborgare inte närmare ha kommenterats. Man kan förmoda att regeln ansågs tämligen självklar mot bakgrund av bestämmelsen i 28 § av 1809 års regeringsform, att Konungen ägde att utnämna infödde svenske män till ämbeten och tjänster, vilka är av den egenskap, att Konungen fullmakter därå utfärdar.

Hovrätten uppger att undantaget för domartjänster från regeln att utlänningar i allmänhet skall vara likställda med svenska medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst hos staten har motiverats bl. a. av önskemålet att beslut som rör enskildas rättsliga ställning skall fattas av svenska medborgare. Med hänsyn till nämndens starka ställning i rättskipningen anser hovrätten, att starka skäl talar för att uppställa samma behörighets-

villkor i fråga om medborgarskap för nämndemän som för lagfaren domare.

Hovrätten anför vidare:

Hovrätten finner det för sin del vara en i hög grad naturlig och välmotiverad ordning, att ett lands rättskipning handhaves av dess egna medborgare. I den mån det skulle anses föreligga behov att tillföra domstolarna kunskaper i största allmänhet om andra länders och utländska medborgares förhållanden, synes det böra ske på annat sätt än genom att uppge kravet att nämndeman skall vara svensk medborgare.

Långt innan andelen invandrare av befolkningen uppnådde de i motionen nämnda procenttalen hade hovrätten och underrätter inom hovrättens domkrets – liksom f. ö. säkerligen många andra domstolar i landets gränstrakter, industriområden och hamnstäder – förskaffat sig tämligen ingående erfarenhet av rättskipning med utländska medborgare såsom parter, såväl i tvistemål som i brottmål, låt vara att dessa tidigare i allmänhet inte var bosatta inom landet. Denna erfarenhet bestyrker ej ett antagande, att det skulle vara dåligt beställt med kännedomen om och förståelsen för invandrares och andra utländska medborgares problem. Hovrätten vill här inskjuta, att motionärerna inte närmare utvecklat sitt påstående att förståelsen för olika invandrargrupperns speciella problem skulle vara liten, vilket enligt motionärerna skulle visa sig inte minst vid påstådda brott.

Hovrätten anser att förhållandena är helt annorlunda när det gäller å ena sidan domstolar med nämndemän och å andra sidan sådana kommunala specialreglerade nämnder som omtalas i motionen, oaktat även dessa nämnders verksamhet givetvis kan medföra rättsverkningar för individen. På grund härav och då även i övrigt stor skillnad förvisso råder mellan domstolsverksamhet och kommunalt självstyre kan invandrares rätt att rösta i kommunalval inte tagas till intäkt för att slopa kravet på svenskt medborgarskap för val till nämndeman.

Beträffande det i motionen berörda påståendet om bristande kunskap rörande olika invandrargrupperns speciella problem kan vidare erinras om att – oavsett vilka problem som kan tänkas föreligga – det är gällande svensk rätt som domstolarna har att tillämpa. Det nu sagda gäller självfallet med förbehåll för de tvistemål i vilka, på grund av föreskrift i svensk lag, materiella bestämmelser i utländsk rätt skall tillämpas. I sådana fall införskaffas utredning om innehållet i tillämplig utländsk rätt. Skulle eljest i en rättegång någon särskild fråga behöva belysas med hänsyn till invandrares eller andra utlänningars förhållanden, torde detta böra ske på vanligt sätt genom att bevisning upptages enligt rättegångsbalkens regler härom.

Om kravet att nämndeman skall vara svensk medborgare skulle efterges, föreslår hovrätten att man i stället inför en bestämmelse av innehåll, att nämndeman skall väl behärska svenska språket. En sådan bestämmelse synes nödvändig. Enligt hovrättens mening kunde nämligen eljest uppstå helt orimliga situationer, där tolk måste anlitas för att domstolens egna ledamöter skulle kunna göra sig förstådda med varandra på domstolens eget språk.

Malmö tingsrätt delar motionärernas uppfattning, att domstolarna måste ha kunskap om invandrarnas problem, men tingsrätten kan inte godta

förslaget att slopa kravet på svenskt medborgarskap vid val till nämndeman. Tingsrätten anför bl. a. följande:

Tingsrätten vill till en början framhålla, att domstolarna f. n. inte står främmande för invandrarproblemen. I en domstol sådan som Malmö tingsrätt får domarna redan genom sin kontakt i olika sammanhang med invandrare rätt snart en ganska god inblick i deras problem och deras sätt att se på saker och ting. I brottmålen får domstolen, när en utlänning är tilltalad, dessutom genom personundersökning och/eller yttrande av skyddskonsulenten regelmässigt en inblick i invandrarnas personliga förhållanden och den miljö de lever i. På liknande sätt förhåller det sig i familjemålen, när det föreligger yttrande från barnavårdsnämnden.

Reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap medför att en invandrare redan efter några få års vistelse i riket, två år för nordbor och fem år för övriga utlänningar, kan bli svensk medborgare. Detta innebär att redan gällande lag möjliggör för invandrare att efter relativt kort tid bli nämndeman. I de svenska domstolarna finns också nämndemän som har invandrat till riket och som därför har önskad kännedom om invandrarproblem.

Nämndens uppgift är framför allt att i domstolen ge uttryck för den rättsuppfattning som utanför yrkesdomarnas krets råder i vårt land. Det är enligt tingsrättens mening först när en invandrare blivit förtrogen med den svenska rättsuppfattningen som han verkligen kan fungera som nämndeman. Tingsrätten har svårt att föreställa sig att en sådan förtrogenhet med den svenska rättsuppfattningen kan uppnås på kortare tid än som erfordras för förvärv av svenskt medborgarskap.

Vidare måste beaktas de stora praktiska svårigheter som skulle uppstå om man skulle realisera motionärernas förslag och försöka vinna vad de åsyftar. Detta kan belysas genom att peka på förhållandena vid denna tingsrätt. Tingsrätten har 40 nämndgrupper med fem nämndemän i varje grupp och dessa nämndgrupper deltar i sessionerna enligt en fastställd turordning. Det skulle uppenbarligen innebära en kraftig överrepresentation för invandrarna, om det skulle finnas en utländsk invandrare i varje nämndgrupp. Det skulle vidare med den frekvens som det förekommer utlänningar som parter i målen vara svårt med särskilda nämndgrupper för mål där utlänning är part. På samma sessionsdag förekommer ofta mål både med och utan utlänningar som parter. Problem skulle utan tvivel också kunna uppstå genom de starka motsättningar som visat sig föreligga mellan olika invandrargrupper. För att det föreslagna systemet skulle vara meningsfullt, måste den utländske nämndemannen tillhöra samma nation eller folkgrupp som parten. Detta synes helt ogenomförbart. Härtill kommer att krav måste ställas på att domare har tillräckliga kunskaper i svenska språket. Det kan uppenbarligen icke ifrågakomma att särskild tolkning skall ordnas för utländsk nämndeman.

Norrköpings tingsrätt delar den uppfattning som kommit till uttryck i motionen att det knappast finns någon del av samhället som har möjlighet att ingripa lika djupt i en människas liv som rättsväsendet. Det är också enligt tingsrätten självklart att domstolarna i vårt land bör ha kunskap om invandrarproblem såväl som om andra problem och företeelser i vårt samhälle. Tingsrätten avstyrker emellertid bifall till motionen och anför bl. a. följande:

Genom borttagandet av kravet på svenskt medborgarskap vid val till kommunala förtroendeuppdrag har två syften uppnåtts. Dels har möjlighet öppnats att tillföra olika nämnder den eftersträvade kunskapen om och erfarenheten av invandrarproblem och dels har invandrare fått medinflytande i dessa nämnder. Som ovan anförts är även domstolarna betjänta av att tillföras kunskap och erfarenhet på detta område. Tingsrätten anser emellertid att möjligheterna härtill redan finns och även utnyttjas, t. ex. genom inhämtande av yttranden av olika slag från de nämnder där utlänningar nu är representerade. När det gäller kravet på medinflytande anser tingsrätten att detta krav ej gör sig lika starkt gällande inom rättskipningens område. En domstol har att döma efter lag eller annan författning och det finns i vårt samhälle en rad garantier till skydd för den enskilde, såväl svensk som utlänning, mot olika former av rättsövergrepp. Skälen för att i grundlag kräva svenskt medborgarskap för utövande av domartjänst bör självklart också äga tillämpning såvitt avser nämndemän. Särskilt med hänsyn till de i rättegångsbalken stadgade reglerna om omröstning och nämndemannens därmed sammanhängande befogenhet till självständig domarutövning torde stå klart, att en reform av ifrågavarande slag inte är förenlig med grundlagen.

Några formella kvalifikationskrav finns ej uppställda vid val av nämndemän. Som en allmän grundsats gäller att nämndemännen skall vara betrodda, erfarna och kunniga personer. Dessa krav kan givetvis vara uppfyllda även såvitt avser icke svenska medborgare. Det får emellertid anses uppenbart, att det för uppfyllande av dessa krav är en nödvändig förutsättning att vederbörande under mycket lång tid bott och arbetat i landet och därigenom vunnit insikt i och kunskap om det svenska samhället i dess helhet. Nämndemännens uppgift är nämligen inte att tillföra domstolen särskild sakkunskap inom visst eller vissa områden utan fastmera att representera åsikter och synsätt som är allmänt företrädda bland medborgarna. Med hänsyn härtill, och med beaktande jämväl av nämndemannauppdragets varaktighet med en mandatperiod om sex år, torde klart kunna utsägas att vår liberala medborgarskapslagstiftning medger att domstolarna kan tillförsäkras eftersträvd kunskap om invandrarproblem även med bibehållande av kravet på svenskt medborgarskap för nämndemännen.

Kommunförbundets styrelse uttalar att det enligt styrelsens mening bör göras en samlad prövning av frågan om svenskt medborgarskap som valbarhetsvillkor för uppdrag som nämndeman och andra uppdrag, till vilka val sker i kommunala församlingar, exempelvis som ledamot i taxeringsnämnder, försäkringsnämnder och trafiknämnder.

Sveriges domareförbund uttalar bl. a. följande:

Landets lagar och myndigheters beslut måste åtlydas av alla som vistas här. Utlänning är i princip skattskyldig här efter samma regler som svenska medborgare. Om en utlänning begår brott i Sverige, får han i likhet med svenska medborgare svara enligt svensk lag och inför svensk domstol. Ett primärt och grundläggande krav är därför att domstolen skall kunna ge uttryck för den svenska rättsuppfattningen och genom nämndemännen tillföras åsikter och synsätt som är allmänt företrädda bland medborgarna. Uppenbart är att kravet härom uppfylls bättre om rätens ledamöter är svenska medborgare än om de eller vissa av dem skulle vara utlänningar. Givetvis är det önskvärt och viktigt som motionärerna framhåller att kunskap om invandrarproblem finns representerad vid domstolarna. Önskemålet

härom kan emellertid tillgodoses på annat sätt än genom en eftergift av kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän. I brottmålen finns t. ex. oftast möjlighet att genom personundersökning få den tilltalades kulturella bakgrund klarlagd. Här har givetvis också försvararen som uppgift att för rätten lägga fram relevanta omständigheter som har sin grund i att den tilltalade är invandrare och därför står mer eller mindre främmande för svenska rättsregler. I familjemålen kan önskemålet tillgodoses genom oftast förekommande barnavårdsnämndsutredning. Utredning från barnavårdsnämnd eller nykterhetsnämnd torde också regelmässigt föreligga i nämndemannamålen i kammarrätt. Nu angivna sätt att tillföra domstolen kunskap om den enskilde invandrarens situation förekommer givetvis redan och är enligt domareförbundets mening mer ändamålsenligt än en ordning där kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän slopats. Det är givetvis uteslutet att i varje mål där en invandrare är part åstadkomma att nämndeman från just hans kultursfär tjänstgör i rätten.

Vid ett ställningstagande till den i motionen väckta frågan måste man också uppmärksamma att ett inte oväsentligt antal svenska medborgare själva invandrat hit och därför har den önskvärda kännedomen om invandrarproblemen. Det bör i detta sammanhang också beaktas att det numera – efter de 1976 vidtagna ändringarna i lagen om svenskt medborgarskap – för erhållande av svenskt medborgarskap inte krävs mer än, för nordbor två års hemvist i Sverige och för övriga invandrare fem års vistelse här. Det torde också vara berättigat att påstå att först när en invandrare vistats så länge i riket har han förskaffat sig den kännedom om och förståelse för svensk rättsuppfattning som måste vara en oeftergivlig förutsättning för att kunna deltaga i svensk rättskipning.

Utskottet

I rättegångsbalken och i lagen om domstolar i fastighetsmål uppställs krav på svenskt medborgarskap för valbarhet som nämndeman. Motsvarande krav uppställs för nämndemän i lagen om skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt samt i lagen om allmänna förvaltningsdomstolar.

I motionen yrkas att kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän skall tas bort. Motionärerna hänvisar till att invandrare sedan år 1976 äger rösträtt i kommunala val och är valbara som ledamöter i kommunala församlingar och nämnder. Enligt motionärernas mening bör kunskap om invandrarproblemen tillföras domstolarna genom att invandrare får valbarhet som nämndeman.

Av de remissinstanser som hörts i ärendet har endast statens invandrarverk tillstyrkt bifall till motionsyrkandet. Svenska kommunförbundet föreslår en samlad prövning av frågan om svenskt medborgarskap som valbarhetsvillkor för uppdrag som nämndeman och andra uppdrag, till vilka val sker i kommunala församlingar. Övriga remissinstanser avstyrker bifall till motionsyrkandet. Från sistnämnda remissinstansers sida pekas bl. a. på de praktiska svårigheter som föreligger för att med tillgodoseende av syftet bakom motionsyrkandet låta invandrare tjänstgöra som nämndemän. Särskilt understryks att om det föreslagna systemet skall bli meningsfullt den

utländske nämndemannen måste tillhöra samma nation eller folkgrupp som parten. Vidare noteras de särskilda problem som kan skapas av språksvårigheter och invandrades bristande kännedom om de svenska rättsreglerna.

Utskottet delar i och för sig motionärernas uppfattning att invandrare i egenskap av nämndemän i vissa fall skulle kunna tillföra domstolarna värdefulla kunskaper för handläggningen av mål med invandrare som parter. Med hänsyn till de ovan berörda praktiska svårigheterna med en sådan ordning finner utskottet emellertid inte anledning att nu förorda en lagändring enligt motionärernas yrkande. Utskottet vill i överensstämmelse med vad kommunförbundet anfört i sitt remissyttrande tillägga att frågan om förutsättningarna för en lagändring i linje med motionsyrkandet bör kunna tas upp om en framtida prövning av frågan om kravet på svenskt medborgarskap för uppdrag till vilka val sker i kommunala församlingar kommer till stånd. Tillräcklig anledning för utskottet att ta initiativ till en sådan prövning föreligger dock inte.

Under hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1976/77:643.

Stockholm den 8 november 1977

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

Närvarande: Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Åke Polstam (c), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Lilly Bergander (s), Gunde Raneskog (c), Kerstin Andersson i Kumla (s), Hans Petersson i Helsingborg (s), Svea Wiklund (c), Carl Lidbom (s), Gunilla André (c), Ella Johnsson (c), Helge Klöver (s) och Björn Körlof (m).