

## Justitieutskottets betänkande

1979/80:8

med anledning av motion om åtgärder för att bredda rekryteringen av nämndemän

### Motionen

I motionen 1978/79:1183 av Lisa Mattson m. fl. (s) yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförs om åtgärder för att bredda rekryteringen till nämndemän.

Enligt motionärernas mening bör de politiska partierna vid utseende av nämndemän eftersträva att nämndemännen får en så bred förankring i samhället som möjligt. Härför erfordras att tjänstgöringsförhållandena och de ekonomiska villkoren för nämndemännen är sådana att personer ur alla medborgargrupper kan åta sig uppdrag att vara nämndeman. Motionärerna uppger att förhållandena nu är sådana att rekryteringen blir alltmera ensidig. Andelen icke förvärvsarbetande och stats- eller kommunalanställda är stor, särskilt i storstäderna, uppger motionärerna. Enligt deras mening bör ersättningen till nämndemän utgå med belopp som motsvarar den förlorade arbetsförtjänsten. Motionärerna pekar härvidlag på möjligheten att knyta an till reglerna om sjukpenning. Regeringen bör enligt motionärernas mening föranstalta om den utredning som behövs för att närmare utforma ersättningsystemet. Vid en utredning bör också tas upp andra frågor rörande nämndemännens tjänstgöring av betydelse för möjligheten att bredda rekryteringen.

### Nämndemäns tjänstgöring

#### *Tingsrätt*

Tingsrätt skall enligt 1 kap. 3 § rättegångsbalken (RB) i mål om brott för vilket är stadgat svårare straff än böter bestå av en, eller i vissa fall två, lagfarna ledamöter och nämnd. Nämnden skall också delta i vissa mål och ärenden som prövas enligt giftermålsbalken eller föräldrabalken (15 kap. 29 och 30 §§ giftermålsbalken, 20 kap. 1 § föräldrabalken, 6 § lagen (1946:807) om handläggning av domstolsärenden).

I nämnden skall enligt 1 kap. 4 § RB sitta fem nämndemän. Om det är påkallat med hänsyn till målets omfattning eller annan särskild omständighet, må dock sex nämndemän sitta i nämnden. Tingsrätten skall fördela tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Nämndeman utses enligt 4 kap. 5 § RB genom val. Vart tredje år väljs halva antalet nämndemän inom domkretsen. Valet förrättas enligt 4 kap. 7 § RB av kommunfullmäktige. Valet skall vara proportionellt om det begärs av minst

så många väljande som motsvarar det tal som erhålls då samtliga väljandes antal delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1.

Valbar till nämndeman är myndig svensk medborgare som är kyrkobokförd i kommunen och inte fyllt 70 år. Lagfaren domare, befattningshavare vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller den som eljest har till yrke att föra andras talan inför domstol får inte vara nämndeman. Nämndeman väljs för sex år. Om nämndemannen under valperioden upphör att vara valbar, förfaller uppdraget (4 kap. 6 och 8 §§ RB).

Nämndemän deltar också i dömandet i tingsrätt som fastighetsdomstol och som vattendomstol. Fastighetsdomstolen består sålunda av två lagfarna ledamöter, en teknisk ledamot och två nämndemän eller i vissa mål två lagfarna ledamöter och tre nämndemän (3 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål). Vattendomstol består av ordförande, en teknisk ledamot och två nämndemän (11 kap. 2 § vattenlagen). Nämndemän i fastighetsdomstol utses genom val som förrättas av landstinget eller i vissa fall av kommunfullmäktige. Nämndeman i vattendomstol skall vara nämndeman i fastighetsdomstol (6 § lagen om domstolar i fastighetsmål, 11 kap. 2 § vattenlagen).

### *Hovrätt*

Hovrätt är enligt 2 kap. 4 § RB i brottmål domförför med tre lagfarna domare och två nämndemän om det förekommer anledning att döma till svårare straff än böter. Hovrätten dömer i samma sammansättning i vissa mål och ärenden som prövas enligt giftermålsbalken eller föräldrabalken (15 kap. 30 a § giftermålsbalken, 20 kap. 1 § föräldrabalken).

Nämndemän i hovrätt utses enligt 4 kap. 7 § RB genom val av landstinget eller i vissa fall av kommunfullmäktige. Valet skall vara proportionellt enligt samma förutsättningar som gäller för val av nämndemän i tingsrätt.

Valbar till nämndeman i hovrätt är myndig svensk medborgare, som är kyrkobokförd i länet eller den del därav som hör till hovrätten. För valbarhet och valperiod gäller i övrigt samma regler som för nämndeman i tingsrätt. Ingen får samtidigt vara nämndeman i hovrätt och tingsrätt (4 kap. 6 och 8 §§ RB).

### *Länsrätt och kammarrätt*

Länsrätt är enligt 17 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar med vissa undantag domförför med en lagfaren domare och tre nämndemän.

Kammarrätt är enligt 12 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar domförför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte sitta i rätten. I vissa fall skall nämndemän ingå i kammarrätten. Det gäller mål om verkställighet av dom eller beslut rörande vårdnad m. m. enligt

föräldrabalken, mål om utvisning enligt utlänningslagen, mål om tvångsintagning m. m. enligt lagen om nykterhetsvård och mål om omhändertagande för samhällsvård enligt barnavårdslagen.

Nämndemän i länsrätt och kammarrätt utses enligt 19 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar genom val. Valet förrättas av landstinget eller i vissa fall av kommunfullmäktige och skall vara proportionellt under samma förutsättningar som gäller för val av nämndemän i tingsrätt eller hovrätt.

Valbar till nämndeman i kammarrätt och länsrätt är myndig svensk medborgare som är kyrkobokförd i länet och inte har fyllt 70 år. Tjänsteman vid allmän förvaltningsdomstol, länsstyrelse, länsnykterhetsnämnd eller under länsstyrelse hörande myndighet, länsläkare, biträdande länsläkare, socialvårdskonsulent, lagfaren domare, åklagare eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta får inte vara nämndeman. Nämndeman i länsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i kammarrätt. Nämndeman i kammarrätt och länsrätt utses för sex år. Om nämndeman upphör att vara behörig förfaller uppdraget (20 § lagen om allmänna förvaltningsdomstolar).

## Ersättning till nämndemän

### *Gällande bestämmelser*

Enligt förordningen (1979:592) om ersättning till nämndemän m. fl., som gäller sedan den 1 juli 1979, utgår av allmänna medel dagarvode, resekostnadsersättning och traktamente till nämndemän i tingsrätt, hovrätt, länsrätt eller kammarrätt samt till jurymän i tryckfrihetsmål.

Dagarvodet är 200 kr. Arvode utgår för sammanträdesdagar samt för resdagar när restiden överstiger åtta timmar mellan kl. 6 och 24. Till nämndemän i länsrätt utgår dagarvode även för dagar då förberedelsearbete utförs.

Resekostnadsersättning och traktamente utgår enligt allmänna resereglementet (1952:735).

Ersättningen betalas ut av domstolsverket.

### *Tidigare riksdagsuttalanden*

Frågan om ersättningen till nämndemän har prövats åtskilliga gånger av riksdagen på grund av motioner i ämnet (se senast JuU 1975:6 s. 4 och 1975/76:29 s. 8 f). Riksdagen har därvid intagit den ståndpunkten att ersättningen bör bestämmas så att den inte förändrar uppdragets karaktär av förtroendeeuppdrag. Samtidigt har det emellertid framhållits som angeläget att nämndemännen inte vidkänns sådana kostnader för fullgörande av sitt uppdrag, att urvalet av nämndemän i realiteten begränsas till personer som har ekonomiska förutsättningar att ta emot uppdraget. Det har också betonats

att hithörande frågor bör följas med uppmärksamhet, varvid omständigheter som kan medverka till en bred rekrytering bör beaktas.

När utskottet behandlade frågan under 1975/76 års riksmöte hänvisade utskottet till den då av riksdagen ännu icke behandlade propositionen om nämndemän i hovrätt och kammarrätt (prop. 1975/76:153). Frågan om nämndemannauppdragets karaktär och rekryteringen av nämndemän torde enligt vad som uttalades av utskottet komma att aktualiseras om förslagen i propositionen genomfördes. Det kunde i det sammanhanget, uttalade utskottet, vara anledning att överväga de olikheter i arvodeshänseende som bestod mellan nämndemän i tingsrätt och nämndemän i skatterätt, fastighetstaxeringsrätt och länsrätt.

Vid sin behandling senare under samma riksmöte av den nämnda propositionen med förslag om nämndemän i hovrätt och kammarrätt tog utskottet åter upp frågan om nämndemannaarvodets storlek (JuU 1975/76:44 s. 26 f). Med anledning av ett remissuttalande från justitieombudsmannen (JO) rörande vikten av goda tjänstgöringsförhållanden för nämndemännen i hovrätt och kammarrätt uttalade utskottet sålunda att ett steg i den av JO förordade riktningen enligt utskottets mening skulle vara att – i likhet med vad som gällde för nämndemän i skatterätt och länsrätt – tillerkänna samtliga nämndemän i överrätt dagarvode ej endast för sammanträdesdag utan även för dag då förberedelsearbete utförts. Sådant arbete, avseende bl. a. inhämtande av underinstansernas avgöranden, torde, enligt vad som uttalades av utskottet, regelmässigt få begäras av dessa nämndemän. Utskottet utgick från att de berörda frågorna skulle beaktas av regeringen utan någon särskild hemställan från riksdagen.

### Remissyttranden

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från riksåklagaren (RÅ), domstolsverket, Malmö tingsrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges domareförbund, Nämndemännens riksförbund och Svenska kommunförbundet.

RÅ, domstolsverket, Sveriges domareförbund, Advokatsamfundet och Nämndemännens riksförbund tillstyrker bifall till motionsyrkandet om översyn av reglerna. Malmö tingsrätt och kommunförbundet uttalar sig också i tillstyrkande riktning.

RÅ anser att det ligger i sakens natur att i de sammanhang där lekmanamedverkan förekommer i rättskipningen denna medverkan bör ges bredast möjliga förankring i samhället. Huruvida rekryteringen till nämndemannauppdrag i dag är ensidig och tenderar att bli alltmer ensidig undandrar sig RÅ:s bedömning. RÅ framhåller att reglerna för ersättning till nämndemän bör vara så utformade att en ej önskvärd snedrekrytering såvitt möjligt förhindras och att mycket talar för att gällande ersättningsregler inte är helt tillfredsställande.

*Domstolsverket* uppger att verket saknar säker kännedom om andelen yrkesverksamma nämndemän och därför inte kan göra någon tillförlitlig bedömning av rekryteringssvårigheterna. Verket har emellertid från sex slumpvis utvalda domstolar inhämtat uppgifter om drygt 400 nämndemäns yrkestilhörighet. Underlaget medger inga säkra slutsatser med hänsyn till materialets ringa omfattning. Med beaktande av vad som i övrigt är känt om svårigheterna att rekrytera nämndemän vill domstolsverket därför inte ifrågasätta angelägenheten av att bredda rekryteringen. Verket delar motionärernas uppfattning att den ekonomiska ersättningen är av stor betydelse för medborgarnas möjlighet att åta sig nämndemannauppdrag. Även sådana omständigheter som arbetsgivares inställning till arbetstagarens uppdrag och utformningen av tjänstgöringen kan emellertid enligt domstolsverkets mening vara av betydelse i detta hänseende. Enligt domstolsverkets uppfattning skulle en arvodering som enbart syftar till att kompensera nämndemannen för mistad inkomst inte förändra uppdragets karaktär av förtroendeuppdrag.

Domstolsverket pekar på att många nämndemän gör en ekonomisk förlust då de tjänstgör i domstol: detta är utan tvekan ägnat att minska intresset för att åta sig nämndemannauppdrag, särskilt bland privatanställda och vissa kommunalanställda, som ofta får ta ledigt från arbetet utan lön. Andra omständigheter som enligt verket måste beaktas är att underlaget för ATP och sjukpenning minskar samt att semestertillägg inte utgår; vidare är arvodet inte semestergrundande och ålderspensionen kan påverkas.

Enligt domstolsverkets uppfattning bör ersättningen vara sådan att ingen nämndeman normalt sett får vidkännas förlust i anledning av sitt uppdrag. Om arvodet knyts till sjukpenningen kan därför, anför verket, ifrågasättas om inte denna ersättning bör kombineras med ett påslag som tjänar till att ge nämndemannen full ersättning för mistad inkomst.

*Malmö tingsrätt* delar motionärernas uppfattning att det är angeläget att nämnden har så bred förankring i samhället som möjligt och att en förutsättning härför är att tjänstgöringsförhållanden och ekonomiska villkor för nämndemännen är sådana att personer ur alla medborgargrupper kan åta sig uppdrag som nämndeman. För de 200 nämndemännen i tingsrätten gäller följande.

	Offentligt anställda	Privat- anställda	Egna före- tagare	Övriga (bl. a. fru)	
	77	44	15	64	= 200
härav födda 1914 eller tidigare	11	3	3	20	= 37

Beträffande partitillhörigheten lämnas följande uppgifter.

Parti	Totalt	Varav	
		män	kvinnor
s	99	61	38
m	46	21	25
c	28	14	14
fp	22	9	13
vpk	5	4	1
	<hr/> 200	<hr/> 109	<hr/> 91

Tingsrätten anser sig icke böra göra något uttalande i frågan huruvida den ekonomiska ersättningen är tillräcklig för en allsidig rekrytering av nämndemannakåren. Tingsrätten anmärker dock att det är svårt att förstå varför ersättningen för andra liknande uppdrag, t. ex. ledamot av hyres- och arrendenämnd, skall vara högre än ersättningen till nämndeman.

*Sveriges advokatsamfund* anser att motionärernas förslag skulle vara till gagn för det allsidiga lekmannainflytande som nämndemännens deltagande i rättskipningen är avsett att garantera och tillstyrker därför bifall till motionen.

*Sveriges domareförbund* framhåller att val till nämndeman och till andra kommunala uppdrag inte sker enbart med hänsynstagande till intresset av en bred förankring i samhället utan också enligt andra grunder.

Domareförbundet har gjort en undersökning av förhållandena i Göteborgs och Malmö tingsrätter. Undersökningen medger inte några säkra slutsatser men tyder på att de ej förvärvsarbetande samt stats- och kommunalanställda kan vara överrepresenterade bland nämndemännen. Förbundet förordar att en mera ingående undersökning görs beträffande förhållandena i de största städerna, varvid det kan vara lämpligt att jämföra med hur andra kommunala förtroendeuppdrag är fördelade. Om denna undersökning ger vid handen att en "snedrekrytering" av nämndemän verkligen föreligger, tillstyrker förbundet att den i motionen väckta frågan utreds närmare. Förbundet framhåller vidare, att det inte är nödvändigt och knappast heller möjligt att åstadkomma att nämndemannakåren i fråga om kön, ålder, yrke eller andra tänkbara kategoriindelningar annat än i stort motsvarar befolkningen i domkretsen och anför:

Likvärdiga ekonomiska villkor bör underlätta valmyndighetens möjligheter att utse de lämpligaste personerna men torde å andra sidan inte utgöra någon garanti för en bredare rekrytering av nämndemän. Såsom förbundet ovan framhållit sker urvalsförfarandet även efter andra grunder, och för enskilda nämndemän, särskilt privatanställda och företagare, kan antalet årliga tjänstgöringsdagar vara av lika stor betydelse som de ekonomiska villkoren. Från rättvisesynpunkt framstår det dock som otillfredsställande, att nämndemannauppdraget för vissa nämndemän innebär ekonomisk uppoffring medan det för andra är ekonomiskt fördelaktigt.

*Nämndemännens riksförbund* anser att en grundläggande förutsättning för att intentionerna bakom lekmanamedverkan i domstolarna skall uppfyllas är att nämndemannakåren blir allsidigt sammansatt. Förbundet anser det vara ett känt faktum att sammansättningen f. n. är snedvriden när det gäller framför allt ålders- och yrkestillhörighet. Vidare pekar förbundet på att de ekonomiska förutsättningarna varierar i betydande omfattning; statsanställda får endast ett obetydligt avdrag, medan privatanställda däremot drabbas av fullt löneavdrag. Dessa förhållanden påverkar enligt förbundets mening rekryteringen till nämndemannauppgifterna. Förbundet pekar också på den olikartade regleringen för nämndeman i länsrätterna och i andra domstolar när det gäller rätten till inläsningsarvoden.

Förbundet delar motionärernas uppfattning, att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att undanröja de problem som har samband med de ekonomiska villkoren för nämndemannauppgifterna. Enligt förbundets mening är ersättning för förlorad arbetsförtjänst kombinerad med ett grundarvode en av de lösningar som bör prövas vid en översyn av dessa problem.

*Kommunförbundet* anser att det är angeläget att nämnd med lekmanadomare har en så bred förankring i samhället som möjligt och att ansvaret för att nämndemannakåren blir allsidigt sammansatt ytterst vilar på de politiska partierna. Förbundet framhåller att kommunerna saknar befogenhet att anslå medel för ekonomisk ersättning till nämndemän, eftersom detta är en statlig angelägenhet. Förbundet erinrar om att det enligt kommunallagen inte är tillåtet att bestämma arvoden för kommunala förtroendeuppdrag efter förlorad arbetsinkomst. Arvodet för offentliga uppdrag måste enligt förbundets mening ses som en ersättning för uppdraget och läggas på en sådan nivå att ingen av ekonomiska skäl hindras att åta sig dylika uppdrag.

## Utskottet

I detta betänkande behandlar utskottet en motion om åtgärder för att bredda rekryteringen av nämndemän.

I motionen uppges att rekrytering av nämndemän till domstolarna f. n. är ensidig; bland nämndemännen dominerar personer som inte är förvärvsarbete eller som är stats- eller kommunalanställda. Den ensidiga rekryteringen förekommer enligt motionärerna främst i storstäderna. Motionärerna pekar på att snedrekryteringen i första hand är en följd av de nuvarande ersättningsreglerna för nämndemän.

Nämndemän deltar i dömandet i tingsrätt i brottmål, där fängelsepåföljd kan komma i fråga och i vissa familjemål. Nämnden består då av fem eller i vissa fall sex nämndemän. När tingsrätten dömer som fastighetsdomstol eller som vattendomstol deltar två nämndemän. Vidare deltar nämndemän i dömandet i hovrätt i brottmål där det är aktuellt att döma till svårare straff än böter och i vissa familjemål. Hovrätten är i dessa mål domför med tre lagfarna domare och två nämndemän.

I förvaltningsrättskipningen deltar nämndemän i länsrätt och i vissa mål i kammarrätt. Länsrätten är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. När nämndemän deltar i kammarrätt – bl. a. i mål enligt föräldrabalken och barnavårdslagen – är kammarrätten domför med tre lagfarna domare och två nämndemän.

Nämndemännen väljs av kommunfullmäktige eller av landstinget. Valet skall om det begärs vara proportionellt. Valbar till nämndeman är myndig svensk medborgare, som är kyrkobokförd i kommunen eller, i fråga om nämndemän i hovrätt, kammarrätt och länsrätt, i länet eller den del därav som hör till hovrätten. Den som skall väljas får inte ha fyllt 70 år. För valbarhet till nämndeman finns begränsningar beträffande vissa anställda inom rättsväsendet och hos länsmyndigheterna. Valet gäller för en tid av sex år. Om en nämndeman under valperioden upphör att vara valbar förfaller uppdraget.

Ersättning till nämndemän utgår enligt förordningen (1979:592) om ersättning till nämndemän m. fl. med dagarvode, resekostnadsersättning och traktamente. Dagarvodet är 200 kr. och utgår för sammanträdesdag samt för resdag när restiden överstiger åtta timmar mellan kl. 6 och 24. Till nämndemän i länsrätt utgår dagarvode även för dagar då förberedelsearbete utförts.

Motioner om ersättning till nämndemän har flera gånger under senare år prövats av riksdagen. Riksdagen har då intagit den ståndpunkten att ersättningen bör bestämmas så att den inte förändrar uppdragets karaktär av förtroendeuppdrag. Samtidigt har det emellertid framhållits som angeläget att nämndemän inte vidkänns sådana kostnader för fullgörande av sina uppdrag att urvalet av nämndemän av ekonomiska skäl begränsas till personer som har ekonomiska förutsättningar att ta emot uppdraget. Det har också betonats att hithörande frågor bör följas med uppmärksamhet, varvid omständigheter som kan medverka till en bred rekrytering bör beaktas.

Under utskottets remissbehandling av förevarande motion har remissinstanserna allmänt anslutit sig till tanken att reglerna om ersättning till nämndemän bör vara så utformade att en snedrekrytering förhindras. Av vissa statistiska uppgifter, som lagts fram under remissbehandlingen, kan utläsas att de icke förvärvsarbetande och de stats- och kommunalanställda bland nämndemännen är överrepresenterade, i allt fall i de största städerna. Något underlag för slutsatsen att detta gäller över lag finns dock inte. Remissinstanserna är vidare i allmänhet positivt inställda till att frågan om rekryteringen av nämndemän närmare utreds med sikte på att skapa regler rörande ersättning och andra tjänstgöringsförhållanden som motverkar snedrekrytering.

Enligt utskottets mening är det angeläget att lekmanamedverkan i dömandet utövas av personer av så många olika kategorier av medborgare som möjligt. Orsaken till den snedrekrytering som enligt föreliggande material synes förekomma torde kunna sökas bl. a. i de regler som gäller

beträffande ersättningen till nämndemän och i deras tjänstgöringsförhållanden i allmänhet. Vissa grupper av medborgare torde sålunda inte kunna tjänstgöra som nämndemän utan att göra en ekonomisk förlust. Eftersom bortfallet av inkomst också minskar underlaget bl. a. för tilläggspension kan den gällande ordningen inverka negativt på nämndemännens framtida sociala trygghet. Nuvarande regler kan också i vissa fall leda till förlust av semesterförmåner.

Frågan om ersättningen till nämndemän och deras tjänstgöringsförhållanden i övrigt bör enligt utskottets mening med hänsyn till det anförda undersökas närmare. Undersökningen bör i första hand avse nämndemanna-kårens sammansättning. Arbetet bör mynna ut i de förslag till ändringar i gällande ordning som kan finnas erforderliga för att säkerställa en allsidig rekrytering. Arbetet bör ske med utgångspunkt i att nämndemannauppdraget har karaktär av förtroendeuppdrag. I övrigt bör övervägandena ske förutsättningslöst, t. ex. då det gäller reglerna om ersättning.

Utskottet vill understryka att utredningsarbetet ej får utgöra hinder för de justeringar av bl. a. ersättningens storlek som under arbetets gång kan finnas erforderliga med hänsyn bl. a. till penningvärdets förändring.

Det bör ankomma på regeringen att närmare besluta om formerna för undersökningens bedrivande.

Vad utskottet sålunda med anledning av motionen 1183 anför om en översyn av nämndemännens tjänstgöringsförhållanden m. m. bör såsom riksdagens mening ges regeringen till känna.

Utskottet hemställer

att riksdagen med anledning av motionen 1978/79:1183 såsom sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anför om en översyn av nämndemännens tjänstgöringsförhållanden m. m.

Stockholm den 27 november 1979

På justitieutskottets vägnar

BERTIL LIDGARD

*Närvarande:* Bertil Lidgard (m), Lisa Mattson (s), Eric Jönsson (s), Hans Petersson i Röstånga (fp), Björn Körlof (m), Lilly Bergander (s), Gunilla André (c), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Göte Jonsson (m), Helge Klöver (s), Ella Johnsson (c), Karl-Gustaf Mathsson (s), Bonnie Bernström (fp), Stina Eliasson (c) och Maja Bäckström (s).

