

Nr 34

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om proportionella val av nämndemän.

Ärendet

I detta utlåtande behandlas följande två motionspar:

1) I: 138 av herrar Axelson och Skagerlund samt II: 245 av herrar Eriks-son i Arvika och Berndtsson (alla fp); samt

2) I: 418 av herrar Wååg och Svante Kristiansson samt II: 479 av herrar Johansson i Simrishamn och Johnsson i Blentarp (alla s).

Texten till båda motionsparen är tryckt i *andra* kammaren.

Hemställan avser i *motionerna 1)*: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om att 4 kap. 5 § tredje stycket rättegångsbalken måtte ändras så att val av nämndemän skall ske proportionellt på samma sätt som stadgas i kommunallagens 22 § beträffande val av kommunalnämnd, drätselkammare, stadskollegium och vissa övriga kommunala nämnder»; och

i *motionerna 2)*: »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en prövning av frågan om sådan ändring i gällande kommunallagar att proportionella val kan ifrågakomma vid val av nämndemän i tingslag».

Gällande bestämmelser m. m.

Rättegångsbalken

Enligt föreskrift i 4 kap. 5 § rättegångsbalken utses nämndeman genom val, som förrättas av kommunens fullmäktige. Hör till tingslag mer än en kommun, fördelar rätten antalet nämndemän mellan kommunerna i förhållande till deras folkmängd. Varje kommun skall dock utse minst en nämndeman. Valen sker — i avsaknad av föreskrift om annat — med enkel röstövervikt, d. v. s. enligt majoritetsvalmetod.

Under förarbetena till rättegångsbalken berörde processkommissionen frågan om gällande majoritetsvalmetod vid nämndemansval borde utbytas mot proportionellt val (SOU 1926: 31 s. 140). Kommissionen uttalade att frågan, då valet avsåg allenast en enda nämndeman, var utan betydelse. Men så snart flera skulle väljas, uppstod faran för, å ena sidan, att majoritetsvalen skulle möjliggöra för en majoritet att bemäktiga sig alla platserna och därmed väcka misstro hos minoriteten och, å andra sidan, att proportionella val skulle bli ett troget återgivande av partipolitiska motsättningar inom val-

Bihang till riksdagens protokoll 1969. 5 saml. 2 avd. Nr 34

korporationen och därmed införa dessa också i domstolen. Byggdes lekmanadeltagandet i rättsskipningen på val, måste det emellertid vila också på den förhoppningen, att dessa val icke fick en så tillspetsad form vare sig i den ena eller den andra riktningen. Kommissionen hade emellertid ansett det nödvändigt att bereda någon säkerhet mot att majoriteten missbrukade sin ställning och därför anslutit sig till den av kommunallagarna anvisade utvägen att, med bibehållande av majoritetsval som regel, föreskriva proportionella val, om två eller flera skulle väljas och en viss kvotdel av de väljande så yrkade. Val av nämndeman skulle enligt kommissionens förslag avse fyra kalenderår, varvid en fjärdedel av sammanlagda antalet skulle omväljas varje år. Vid avgång skulle ny nämndeman väljas för den återstående tiden av valperioden.

Processlagberedningen fann däremot i sitt förslag till ny rättegångsbalk (SOU 1938: 44 s. 102 f) inte tillräckliga skäl föreligga att ersätta majoritetsvalen med proportionella val. Den proportionella valmetoden ledde enligt beredningen lätt till skarpare motsättning mellan olika väljargrupper än som kunde anses lämpligt beträffande dessa val. Denna metod förutsatte att den gällande ordningen med ett successivt förnyande av nämnden efter varje uppkommen ledighet övergavs och valperioder med val på en gång av ett större antal ledamöter i stället infördes. Ett mer allmänt genomförande av proportionella val skulle beträffande domsagorna nödvändiggöra väsentligt större valkretsar än de nuvarande. En sådan anordning skulle för landsbygdens del vara olämplig. Vad angick stad med rådhusrätt förelåg väl icke något hinder i detta hänseende. Emellertid torde de allmänna skäl, som talade mot proportionella val i fråga om nämndemän, även i detta fall böra tilläggas stor betydelse. Den gällande ordningen med nämndens successiva förnyelse innebar stora fördelar. Den utgjorde en viss garanti mot alltför täta växlingar i nämndens sammansättning, och därigenom ernåddes större kontinuitet i nämndens arbete.

I propositionen med förslag till ny rättegångsbalk följde departementschefen processlagberedningens ståndpunkt i frågan, som också godtogs av riksdagen. De ändringar i rättegångsbalken, som senare förekommit, har inte berört metoden för nämndemansval. Däremot föreslogs en ändring av bestämmelserna om valperioder för nämndemän i motioner till 1954 års riksdag. Enligt motionärerna borde, när nämndeman avgick under den tid för vilken han blivit vald, fyllnadsväl anställas för återstoden av denna tid. Som motivering framhölls i motionerna bl. a. att den successiva förnyelsen av nämnderna skulle komma att äventyra en önskvärd proportionalitet vid nämndemansval. Första lagutskottet framhöll i ett avstyrkande utlåtande över motionerna (1LU 1954: 27) att det på många håll förekom, att nämndemän valdes medelst gemensamma vallistor, där platserna fördelats mellan de olika partierna i förhållande till dessas styrkeförhållanden inom den kommunala representationen. En sådan ordning vid valen var givetvis lättast att ge-

nomföra, därest alla nämndemansbefattningar i valkretsen samtidigt blev föremål för nyval. Det var även tydligt, att olägenheterna av den nuvarande ordningen blev större ju fler nämndemän som skulle utses inom valkretsen. Vissa praktiska skäl kunde sålunda obestriddigen anföras till stöd för en reform av ordningen för val av nämndemän i den av motionärerna angivna riktningen. Emellertid mötte principiella betänkligheter mot en sådan reform. Nämndemansuppdraget var ett i hög grad personligt uppdrag, som borde ges en viss person för viss icke alltför kort tid och icke endast för att utfylla en för en avgången nämndeman bestämd period. Lade man sålunda huvudvikten vid nämndemansbefattningens personliga natur, tedde det sig ej heller mest angeläget, att nämnden till sin sammansättning alltid noggrant återgav den politiska sammansättningen av kommunalrepresentationen och troget återspeglade varje fluktuation i partiställningen inom denna. I stället framstod det som önskvärt, att en nämndeman som befunnits skickad för sitt uppdrag skulle kunna omväljas för nya mandatperioder oavsett den tillfälliga styrkan hos det politiska parti, från vilket han ursprungligen hade utsetts. Utskottet ville även ifrågasätta, om det nuvarande systemet var förenat med så avsevärda praktiska olägenheter som motionärerna syntes vilja göra gällande. Man borde ej överdriva svårigheterna att redan med nu gällande regler upprätthålla en önskad proportionalitet vid nämndemansvalen. Belysande syntes vara att man — enligt vad utskottet erfarit — åtminstone på visst håll inom stadsfullmäktige i Stockholm fann det nuvarande systemet mera praktiskt än det av motionärerna föreslagna. Man hade nämligen funnit, att det vid successiva nämndemansval blev lättare för en större partigrupp att finna tillräckligt många kvalificerade kandidater, än om alla stadens nämndemän skulle omväljas samtidigt. Att nämndemansval måste förrättas oftare enligt det nuvarande systemet än om fasta valperioder infördes, kunde ej nämnvärt tynga valkorporationernas arbete.

Riksdagen avskog motionerna.

Innevarande års riksdag har efter förslag av Kungl. Maj:t (prop. 1969: 44; 1LU 1969: 38) beslutat ändringar i rättegångsbalken m. m. som rör de allmänna underrätternas organisation. Ändringarna gäller bl. a. reglerna om nämndmedverkan i såväl brottmål som tvistemål innefattande en minskning av antalet ledamöter i nämnden men berör inte frågan om nämndemansvalen.

Kommunallagen m. m.

Gällande bestämmelser om val av kommunala nämnder återfinns i 22 § kommunallagen. Där föreskrivs att val av kommunalnämnd, drätselkammare, stadskollegium samt kommunens nämnder för icke reglerad förvaltning skall vara proportionellt, därest det begäres av minst så många väljande, som motsvarar det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Motsvarande föreskrift finns

också för val av åtskilliga nämnder för specialreglerad förvaltning, t. ex. byggnadsnämnd, socialnämnd och barnavårdsnämnd. Om det förfarande, som i dylikt fall skall iakttagas, stadgas i 1955 års lag om proportionellt val sätt vid val inom landsting, kommunalfullmäktige m. m.

Den proportionella valmetoden infördes beträffande drätselkammare och beredning i stad 1913 och för kommunalnämnd och beredning i landskommun 1918. Frågan om utsträckt tillämpning av proportionell valmetod vid val inom de kommunala representationerna diskuterades därefter bl. a. i samband med 1930 års kommunallagsrevision. Föredragande statsrådet (prop. 1930: 99) ville vid det tillfället inte förorda någon sådan utvidgning, varvid han bl. a. anförde att systemet, som ledde till att valen i vidgad omfattning skedde efter partisynpunkter, i en del fall kunde försvåra en god rekrytering, särskilt i fråga om befattningar för vilkas innehavare föreskrevs särskilda kvalifikationer. Vidare anförde han att det för ett fullt utnyttjande av det proportionella valsysteemets fördelar vid val av nämnder eller styrelser med jämförelsevis ringa antal medlemmar krävdes, att alla ledamöterna valdes samtidigt. Riksdagen biträdde propositionens ståndpunkt.

I 1953 års kommunallag utsträcktes emellertid användningen av den proportionella valmetoden till att gälla även kommunens nämnder för icke reglerad förvaltning. Förslag härtill hade framlagts av kommunallagskommittén (SOU 1952: 14 s. 207 f), som till motivering anförde följande.

Det synes kommittén, som om avvisandet vid 1930 års riksdag av tanken på en vidgad tillämpning av det proportionella valsättet framför allt bottnade i de svårigheter som äro förenade med metodens användning vid val av sådana nämnder, för vilka finnas författningsbestämmelser om speciella valbarhetsgrunder eller successiv förnyelse. Dylika bestämmelser saknas i fråga om nämnder för oreglerad förvaltning och kunna därför lämnas åsido i nu förevarande sammanhang. Konstitutionsutskottet åberopade också, att den proportionella metoden skulle ge partisynpunkterna alltför stor betydelse vid nämndvalen. Emellertid lär det redan nu förhålla sig så i det stora flertal kommuner, där de olika politiska meningsriktningarna deltaga aktivt i det kommunala arbetet, att man väljer ledamöter i de olika nämnderna efter proportionalitetens grunder. De regler, som gälla för val av kommunalnämnd och drätselkammare, ha alltså kommit att efterlevas även vid tillsättningen av övriga förvaltningsorgan. Det anses som rimligt och rättvist, att en meningsriktning, som är företrädd i kommunens beslutande organ, får tillfälle att i förhållande till sin styrka öva inflytande på de kommunala angelägenheternas handhavande också på berednings- och verkställighetsstadierna ävensom vid den egentliga förvaltningen. Denna uppfattning är så fast rotad i det allmänna medvetandet, att man stundom såsom övergrepp och maktmissbruk karakteriserar sådana enstaka fall, där en majoritet utnyttjat sin rätt att bestämma över sammansättningen av en nämnd. — För egen del vill kommittén tillägga, att den proportionella valmetodens användning stundom är ägnad att utjämna de politiska motsättningarna, snarare än att understryka och skärpa dem. Under nämndernas beredningsarbete få de olika gruppernas representanter tillfälle att taga del av varandras synpunkter och kunna på detta sätt ofta ena sig om förslag till lösning av föreliggande frågor.

Härigenom kunna partipolitiskt färgade debatter i fullmäktige undvikas och överläggningarna föras i en mera förtroendefull och saklig anda.

Under remissbehandlingen av kommitténs betänkande framhölls från några håll att det proportionella valsättet medförde olägenheter om man ville föreskriva speciella kvalifikationer för en eller flera ledamöter i nämnd. I propositionen (prop. 1953: 210 s. 213) yttrade departementschefen i anledning härav att det mindre ofta förekom, att speciella kvalifikationer stipulerades för ledamöter i de nämnder som kommunerna tillsätter på den oreglerade förvaltningens område. Förelåg ett allmänt erkänt behov att tillföra nämnd t. ex. en representant för särskild fackkunskap torde detta kunna ske utan hinder av att bestämmelserna om proportionellt valsätt är tillämpliga. Bortsett härifrån, framhöll departementschefen, utgjorde tendensen särskilt i städerna att överflytta allt flera förvaltningsuppgifter från det centrala förvaltningsorganet till specialstyrelser ett skäl att underkasta dessa organs tillsättning och organisation en viss reglering, bl. a. genom att den proportionella valmetoden gjordes tillämplig på tillsättningen.

Motionerna

Motionärerna erinrar om att gällande lagbestämmelser inte medger att nämndemän väljes genom proportionellt val. De framhåller önskvärdheten av att en lagändring sker, som skapar garantier för en allsidig sammansättning av nämnderna. I motionerna I: 138 och II: 245 framhålles därutöver att partierna i de flesta kommuner — oavsett lagregler — delar mandaten ungefär efter styrkeförhållandena. I ett aktuellt fall som redovisas i motionerna, hade dock det parti, som innehade majoritet i fullmäktige i en kommun, besatt samtliga de på kommunen ankommande nämndemannaplatserna.

Remissyttrande av Svenska kommunförbundet

I ett av utskottet inhämtat yttrande över motionerna uttalar Svenska kommunförbundets styrelse, att även om det gång efter annan inträffar att majoriteten besätter alla nämndemannauppgifterna, hör betydelsen härav inte överdrivas. Vilken partipolitisk uppfattning en nämndeman har är i och för sig av mindre intresse eftersom det inte ingår i en nämndemans uppgifter att göra politiska bedömningar. Vid valet av nämndemän är det i stället andra kvalifikationer för uppdraget som främst bör komma i betraktande, såsom vederbörandes omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Från denna synpunkt är behovet av bestämmelser som möjliggör för en minoritet att framtvinga proportionellt val inte lika framträdande i fråga om nämndemannaval som vid val av ledamöter i kommunala nämnder och liknande. En förutsättning för att den proportionella valmetoden skulle fungera är för övrigt att samtliga nämndemän, som skall utses av en kommun, väljes sam-

tidigt genom en valförrättning, vilket långt ifrån alltid är möjligt med nuvarande ordning. Vid den successiva förnyelse av nämndemän som nu sker vid uppkomna vakanser skulle den proportionella valmetoden i flertalet fall uppenbarligen leda till samma resultat som majoritetsvalen. På grund härav och då de av motionärerna påtalade olägenheterna med nuvarande ordning inte synes böra tillmätas någon avgörande betydelse avstyrker styrelsen motionerna.

Utskottet

Syftet med förevarande motioner är att proportionell valmetod skall tillämpas vid de kommunala församlingarnas val av nämndemän till domstolarna. Frågan om lämplig valmetod vid nämndemansval prövades i samband med rättegångsbalkens tillkomst. Tanken på införande av proportionellt val avvisades då. Orsaken härtill synes främst ha varit att denna metod förhindrar en successiv förnyelse av nämnderna, eftersom den förutsätter att samtliga nämndemän väljs samtidigt genom en valförrättning. Den successiva förnyelsen ansågs värdefull, eftersom den förhindrar täta växlingar i nämndens sammansättning och medför större kontinuitet i dess arbete.

Den valmetod som nu tillämpas har enligt utskottets mening inte vållat väsentliga olägenheter. Som framhålles i ett par av motionerna fördelas nämndemannaplatserna, oaktat regler därom saknas, i allmänhet med ledning av partiernas styrkeförhållanden. Man bör också — som kommunförbundet anfört i ett yttrande över motionerna — beakta att en nämndemans politiska åsikt inte har så stor betydelse, eftersom det inte ingår i uppgiften att göra politiska bedömningar. Det synes viktigare att personer, som har de erforderliga kvalifikationerna för uppdraget, utses till nämndemän än att platserna fördelas rättvist mellan partierna. Möjligheterna att rekrytera lämpliga nämndemän torde vara större vid en successiv förnyelse än om alla nämndemän skall utses på en gång. Utskottet kan sålunda inte finna bärande skäl för en övergång till proportionella val av nämndemän och hemställer därför,

att riksdagen avslår motionerna I: 138 och II: 245 samt I: 418 och II: 479.

Stockholm den 22 oktober 1969

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Georg Pettersson (s), Erik Olsson (s), fru Segerstedt Wiberg (fp), herrar Sveningsson (m), Harald Pettersson (cp), Sörlin (s), Sten Andersson (s), Nyquist (s), Lindblad (fp) och fröken Lundbeck (m); samt

från a n d r a kammaren: herrar Larsson i Luttra (cp), Adamsson (s), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Johansson i Trollhättan (s), Boo (cp), Nelander (fp), Andersson i Billingsfors (s), Werner (m) och Strömberg (fp).