

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 23 november 2000 att tillsätta en kommitté med parlamentariskt inslag med uppdrag att se över rekryteringen av nämndemän m.m. (dir. 2000:79).

Till ordförande i kommittén förordnades fr.o.m. den 1 december 2000 riksdagsledamoten Ingvar Johnsson. Fr.o.m. den 1 mars förordnades att ingå som ledamöter i kommittén; f.d. läraren Georg Blom, riksdagsledamoten Ann-Marie Fagerström, bolagsjuristen Johanna Hamrin, lantbrukaren Jan Hultgren, riksdagsledamöterna Anders G Högmark och Ragnwi Marcelind och fil.dr. Lotti Ryberg Welander. Fr.o.m. samma dag förordnades att ingå som experter respektive sakkunnig i kommittén; hovrättsrådet Ulla Bergendal, enhetschefen Monica Dahlbom, förbundsordföranden Berndt-Ola Lundström och numera kanslirådet Helena Swenzén.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 8 januari 2001 hovrättsassessorn Charlotte Hallén.

Kommittén har antagit namnet Nämndemannakommittén (Ju 2000:09).

Härmed överlämnas kommitténs betänkande Framtidens nämndemän (SOU 2002:61).

Till betänkandet fogas reservationer och särskilda yttranden.

Kommittén har därmed slutfört sitt arbete.

Stockholm i juni 2002

Ingvar Johnsson

Georg Blom *Ann-Marie Fagerström* *Johanna Hamrin*

Jan Hultgren *Anders G Högmark* *Ragnwi Marcelind*

Lotti Ryberg Welander

/Charlotte Hallén

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	21
1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	21
2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	26
3 Förslag till lag om ändring i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål.....	31
4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:814) om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m.	32
1 Kommitténs uppdrag och arbete	35
2 Bakgrund.....	37
2.1 Historik.....	37
2.2 Nämndemän i våra svenska domstolar.....	39
2.2.1 Några faktauppgifter	39
2.2.2 Domförhållanden.....	39
2.2.3 Val av nämndemän	40
2.3 Särskilt om jurymän	43
2.4 Några tidigare undersökningar, överväganden och åtgärder på temat rekrytering av nämndemän	43

2.4.1	1981 års departementspromemoria	44
2.4.2	Domstolsverkets undersökning år 1986	44
2.4.3	Domstolsverkets undersökning år 1989	45
2.4.4	Domstolsverkets undersökning år 1992	47
2.4.5	1993 års domarutredning m.m.....	48
2.4.6	Kommitténs uppdrag som ett led i regeringens reformering av domstolsväsendet.....	50
3	Allmänna utgångspunkter för kommitténs överväganden och förslag	51
3.1	Nämndemännens roll och status	51
3.2	Närmare om innebörden av en allsidigt sammansatt nämndemannakår.....	53
3.3	Faktorer av betydelse för rekryteringen.....	54
3.3.1	Några faktauppgifter om nämndemännen.....	54
3.3.2	Allmänt om förtroendevaldas villkor och viljan att anta förtroendeuppdrag.....	56
3.3.3	Valsystemet, tjänstgöringen och ersättningen.....	60
4	Valsystemet och rekryteringen av nämndemän m.m.	63
4.1	Bakgrund.....	63
4.2	Kommitténs överväganden i fråga om valsystemet	65
4.2.1	Inledning.....	66
4.2.2	Alternativ till nuvarande valsystem.....	68
4.2.3	Enbart landstingsval	70
4.2.4	Det nuvarande valsystemet bör behållas.....	71
4.3	Kommitténs överväganden och förslag i fråga om rekryteringen av nämndemän.....	71
4.3.1	Inledning.....	72
4.3.2	Informationsarbete och ett aktivare politiskt arbete krävs	74
4.3.3	Rekrytering skall till viss del ske i en fri kvot.....	77
4.3.4	Allsidig sammansättning med hänsyn till etnisk bakgrund	85
4.3.5	Vikten av att domstolens hela upptagningsområde är representerat.....	88
4.3.6	Nämndemännen i fastighetsdomstol	89

4.4	Kommitténs överväganden och förslag i fråga om ändrade bosättningsförhållanden	90
4.5	Kommitténs överväganden i fråga om särskiljande av mandatperioder m.m.	91
4.6	Kommitténs överväganden i fråga om begränsning av valbarhet.....	94
4.6.1	Antal mandatperioder	94
4.6.2	Åldersgränser.....	97
4.7	Kommitténs överväganden i fråga om proportionella val m.m.....	99
5	Nämndemännens ersättning	105
5.1	Bakgrund.....	105
5.1.1	Gällande regler om nämndemännens ersättning	105
5.1.2	Ersättning till andra förtroendevalda – en jämförelse.....	107
5.2	Kommitténs överväganden och förslag.....	109
5.2.1	Inledning.....	109
5.2.2	Arvode till alla nämndemän.....	112
5.2.3	Ersättning för inkomstförlust	113
5.2.4	Ersättning för pensions- och semesterförmåner	114
5.2.5	Resersättning och traktamente m.m.	116
5.2.6	Ersättning för barntillsynskostnader	117
5.2.7	Nya arbetsformer i arbetslivet – ersättning för egenföretagares merkostnader	119
5.2.8	Nämndemännens arvode	121
5.2.9	Arvode för förberedelsearbete	126
5.2.10	Övrigt	128
6	Nämndemännens tjänstgöring.....	131
6.1	Bakgrund.....	131
6.2	Kommitténs överväganden och förslag.....	132
6.2.1	Inledning.....	132
6.2.2	Lagfäst rätt till ledighet.....	132
6.2.3	Uppgifter om tjänstgöringsfrekvens m.m.	135

6.2.4	En jämn och rimlig tjänstgöringsfrekvens bör eftersträvas	136
6.2.5	Det behövs fler nämndemän.....	140
6.2.6	Domstolens upptagningsområde bör vara representerat	142
6.2.7	Planeringen av nämndemännens tjänstgöring	144
6.2.8	Övrigt.....	147
7	Nämndemännens introduktionsutbildning och information	149
7.1	Bakgrund.....	149
7.2	Kommitténs överväganden	151
7.2.1	Inledning.....	152
7.2.2	Allmänt om omfattning och innehåll.....	153
7.2.3	Enhetlighet över landet.....	154
7.2.4	Tidpunkt för introduktionsutbildning.....	155
8	Nämndemän som inte är lämpliga	157
8.1	Bakgrund.....	157
8.1.1	Tidigare överväganden m.m.....	157
8.1.2	Vilka nämndemän är inte lämpliga?.....	159
8.1.3	Hur hanteras nämndemän som inte är lämpliga i dag?.....	161
8.1.4	Närmare om nämndemän som begär brott.....	166
8.1.5	Skiljande från uppdraget enligt brottsbalken.....	167
8.1.6	Några andra förtroendeuppdrag och yrkeskategorier	168
8.2	Kommitténs överväganden och förslag.....	175
8.2.1	Behovet av reglering.....	175
8.2.2	Behövs en lämplighetsbeskrivning?	176
8.2.3	Olika slags olämplighet.....	178
8.2.4	Allmänt om skiljande från uppdraget m.m.....	179
8.2.5	Nämndemän som begått brott skall i vissa fall entledigas	182
8.2.6	Möjlighet till avstängning av nämndemän i andra fall.....	183
8.2.7	Nämndemannens rätt att bli entledigad.....	185
8.2.8	Åtgärder vid mera allmän olämplighet.....	186

8.2.9	Möjligheten till överprövning av domstolens beslut.....	187
9	Konsekvenser av förslagen m.m.	189
9.1	Ekonomiska konsekvenser	189
9.2	Övriga konsekvenser.....	191
9.3	Ikraftträdande.....	192
10	Författningskommentar	193
10.1	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken.....	193
10.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	199
10.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål.....	203
	Reservationer och särskilda yttranden.....	205
	Bilagor:	213
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2000:79	213
Bilaga 2	Utländska förhållanden	219
Bilaga 3	Kommitténs undersökningar	239

Sammanfattning

Bakgrund

Uppdraget

Kommittén har haft i uppdrag att se över ordningen för rekrytering av nämndemän i syfte att nå en än mer allsidig rekrytering. Bl.a. har kommittén haft att överväga hur man i högre grad än i dag skall kunna rekrytera nämndemän som inte har bakgrund i partipolitisk verksamhet. I uppdraget har ingått att se över de olika faktorer som påverkar möjligheterna att åstadkomma en allsidighet samt att pröva ersättningsreglerna för nämndemän. Kommittén har också haft i uppdrag att utreda och lämna förslag om hur man skall hantera en situation när något inträffar eller framkommer som gör att en nämndeman inte längre framstår som lämplig för uppdraget.

Några utgångspunkter

I direktiven anges som utgångspunkt att nämndemannamedverkan i våra domstolar är av stort värde av flera skäl. Nämndemännens medverkan är en garanti för att verksamheten i domstolarna ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. Nämndemännens medverkan bidrar också till att medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls. En annan viktig faktor är att nämndemännens medverkan i våra domstolar bidrar till att tillgodose medborgarnas intresse av insyn i den dömande verksamheten.

Kommitténs grundläggande förhållningssätt har varit att det är viktigt att värna nämndemannainstitutets ställning. Kommitténs förslag syftar till att på olika sätt tydliggöra nämndemannauppdragets status och ytterst till att stärka nämndemanna-

institutets ställning, bl.a. genom att främja en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren.

Som representanter för allmänheten fyller nämndemännen en viktig funktion i domstolarna och det finns skäl att betrakta nämndemannauppdraget som ett hedersamt förtroendeuppdrag. Kommitténs förslag syftar till att fler medborgare i framtiden skall ges möjlighet att tjänstgöra som nämndemän och att uppdragen skall cirkulera i större utsträckning. Den som uppfyller valbarhets- och behörighetskraven och som är lämplig för uppdraget skall kunna komma i fråga som nämndeman. Det skall vara utan betydelse om man är politiskt aktiv eller inte. Inslag av professionalitet bland nämndemännen skall motverkas genom att tjänstgöringen inte görs alltför betungande. Detta torde också vara av avgörande betydelse för den framtida rekryteringen av nämndemän bland yngre människor. Det är emellertid viktigt att nämndemannauppdragen fullgörs på ett aktivt sätt av personer som har ett socialt engagemang och som är aktiva i samhällslivet. Härigenom främjas det demokratiska inslaget i dömandet som nämndemannens medverkan innebär. Det förhållandet att nämndemannens medverkan anses bidra till att medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls gör också att det finns anledning att ställa stora krav på nämndemännen under tjänstgöringstiden.

Kommittén har disponerat sina överväganden utifrån några faktorer som bedömts påverka rekryteringen av nämndemän; valsystemet (avsnitt 4), ersättningen (avsnitt 5) och tjänstgöringen (avsnitt 6 och 7). I avsnitt 4 redogörs även för kommitténs överväganden beträffande den framtida rekryteringen av nämndemän. I ett särskilt kapitel (avsnitt 8) tar kommittén upp till behandling frågor som berör hur en nämndemans lämplighet för tjänstgöringen bör prövas.

Kommitténs överväganden och förslag

Valsystemet

I direktiven uttrycks att det är naturligt att behålla en ordning där kommunala och landstingskommunala församlingar väljer nämndemän. Detta gäller eftersom nämndemännen såsom allmänhetens representanter utgör en länk mellan domstolarna och det

omgivande lokalsamhället. Kommitténs övergripande uppdrag att överväga hur man i högre grad än i dag skall kunna rekrytera nämndemän som inte har partipolitisk bakgrund, har utgjort grund för kommittén att ändå överväga möjligheterna till ett förändrat valsysteem. Det nuvarande valsystemet innebär nämligen att personer utan partipolitisk bakgrund inte kommer i fråga för nämndemannauppdrag i samma utsträckning som personer med sådan bakgrund. Kommittén föreslår emellertid inte någon grundläggande förändring av valsystemet. Detta har nämligen uppenbara fördelar, främst genom att det är rikstäckande och under lång tid visat sig kunna tillhandahålla i och för sig lämpliga nämndemän. Samtidigt ter sig möjligheterna att frångå nuvarande valsysteem begränsade. Enligt kommitténs mening är inte heller det förhållandet att nämndemännen utses av de politiska partierna oförenligt med synen på domstolarnas oberoende från det politiska systemet.

Den framtida rekryteringen av nämndemän

Enligt kommitténs mening bör uppdraget som nämndeman ges till en krets medborgare som i så hög grad som möjligt svarar mot ett folkgenomsnitt såvitt avser kön, ålder och bakgrund. Detta är viktigt inte minst eftersom det kan antas ha betydelse för hur nämnden uppfattas av dem som kommer till domstolen för dess prövning eller annars. När det särskilt gäller ålderssammansättningen bland dagens nämndemän är problemet, som kommittén ser det, att det är för få yngre och medelålders i kåren.

Även med bibehållande av valsystemet för val av nämndemän framstår åtgärder i riktning mot en öppnare rekrytering av nämndemän som nödvändiga för att sammansättningen av nämndemannakåren skall bli mer allsidig.

Kommittén anser att man via återkommande riktade informationsinsatser inför val av nämndemän skall försöka få de nominerande organen att mer målinriktat än i dag arbeta för en allsidigare sammansättning av nämndemannakåren. Domstolsverket bör ansvara för att väl avvägda informationsinsatser kommer till stånd. De nominerande och väljande organens centrala roll för nämndemannainstitutet bör särskilt påpekas i samband med dessa informationsinsatser. Från de politiska partiernas sida krävs att

rekryteringsarbetet i framtiden omfattar en vidare krets än dem som redan är aktiva i de politiska partierna.

Det är också viktigt att särskilda informationsinsatser riktas till de presumtiva nämndemannakandidaterna. Dessa bör i förväg ges möjlighet att bilda sig en god allmän uppfattning om vad nämndemannauppdraget går ut på och villkoren för detta. På så sätt kan förtida avhopp som sker till följd av att uppdraget upplevs som alltför betungande till del undvikas. Sådana informationsinsatser bör de nominerande och väljande organen ha att svara för. Domstolsverket bör emellertid även här ha ett övergripande ansvar.

För att i större utsträckning kunna rekrytera nämndemän som inte har bakgrund i partipolitisk verksamhet bedömer kommittén emellertid att det inte räcker med informationsinsatser och ett bredare politiskt arbete. För att nå medborgare som – utan att kunna tänka sig medlemskap i ett politiskt parti eller att öppet redovisa sin politiska uppfattning – är samhällsengagerade, föreslår kommittén att rekryteringen av nämndemän till viss del skall ske i en s.k. fri kvot. En lämplig storlek på denna bör inledningsvis vara 20 procent. Till denna fria kvot skall allmänheten kunna lämna förslag på nämndemannakandidater. Det förberedande arbetet med att ta emot och behandla de förslag som kommer in i den fria kvoten bör utföras inom kommunerna och landstingen på tjänstemannanivå. Anledningen härtill är främst att kunskap som försäkrar att endast personer som är lämpade för uppdraget kommer i fråga, måste inhämtas på något vis. Genom att lägga kommuner och landsting att rekrytera en viss andel av nämndemännen i en fri kvot stramas reglerna om val av nämndemän upp. Det allmänna intresset av att en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren nu kommer till stånd motiverar emellertid detta ingrepp i den kommunala självstyrelsen. I framtiden kan det finnas anledning att överväga att utöka den fria kvoten beroende på dels hur rekryteringen i denna faller ut, dels hur väl de politiska partierna lyckas med att åstadkomma en allsidig sammansättning.

Kommittén föreslår att regeln om möjligheten att påkalla proportionella val vid val av nämndemän skall finnas kvar till säkerhet för minoriteten såvitt gäller den större andel nämndemän som väljs efter partipolitiska nomineringar.

Den etniska mångfalden i samhället bör så långt det är möjligt återspeglas i nämndemannakåren. Kommittén föreslår att detta skall komma till uttryck i lagstiftningen genom att det där anges att allsidig sammansättning skall eftersträvas även med hänsyn till

etnisk bakgrund. Däremot tar kommittén inte ställning till om kravet på svenskt medborgarskap fortsatt bör gälla för nämndemän. Anledningen härtill är att denna fråga för närvarande behandlas i annan ordning.

Ändrad bosättning

Kommittén föreslår införande av en undantagsregel som ger en nämndeman i tingsrätt rätt att vid avflyttning ur kommunen fortsätta sin tjänstgöring mandatperioden ut, förutsatt att nämndemannens bosättning fortfarande är i domsagan. Regeln motiveras av vad som framkommit beträffande främst unga människors rörlighet och denna rörlighets negativa inverkan på benägenheten att åta sig uppdrag samt i det att den leder till förtida avhopp. Det föreslagna undantaget innebär ett avsteg från valbarhetskravet.

Begränsningar av valbarheten

Kommittén har i direktiven särskilt uppmanats att överväga om en begränsning av valbarheten som nämndeman till exempelvis två mandatperioder skall införas. Enligt kommitténs mening bör det emellertid inte komma i fråga, annat än om mycket starka skäl talar för det, att lagstifta om begränsningar av valbarheten. Häremot talar främst principiella skäl. En av kommittén genomförd undersökning visar att majoriteten av landets nämndemän tjänstgör under sin första eller andra mandatperiod. Därmed och med hänsyn till de förslag som kommittén i övrigt lägger fram föreligger inte tillräckliga skäl för att lagstifta om begränsningar av valbarheten. Av hänsyn till intresset att nämndemannauppdragen cirkulerar bland medborgarna i större utsträckning och i avsikt att bibehålla lekmannainslaget bör det emellertid uppställas som riktmärke att en person som innehaft uppdrag som nämndeman under tre på varandra följande perioder inte skall nomineras för ytterligare en period.

Kommittén har också, bl.a. mot bakgrund av den stora andelen äldre i nämndemannakåren, övervägt om det bör införas åldersgränser för valbarhet till nämndemannauppdrag. Här gör sig emellertid samma principiella skäl gällande som redovisats ovan.

Hänsyn måste också tas till att andelen äldre i landet ökar. Enligt kommitténs mening är det i varje enskilt fall de personliga förutsättningarna som bör avgöra om en person kan komma i fråga som nämndeman eller inte. En strävan efter att personer som tjänstgjort under mer än tre på varandra följande mandatperioder skall stå tillbaka för nya förmågor torde vidare ha större betydelse för ålderssammansättningen än en övre åldersgräns.

Nämndemännens ersättning

För att säkerställa en allsidig sammansättning av nämndemanna-kåren och för att engagera fler medborgare som nämndemän måste ersättningssystemet utformas på ett sätt som inte motverkar rekryteringen. Samtidigt skall ersättningen spegla det förhållandet att uppdraget som nämndeman är ett lekmanuppdrag. Dessa utgångspunkter anges i direktiven när det gäller ersättnings-systemets betydelse vid rekryteringen.

Kommittén anser att det viktigaste målet att sträva efter när det gäller utformningen av nämndemännens ersättningsvillkor bör vara att ingen skall förlora ekonomiskt på att vara nämndeman. Vid sidan därav bör nämndemännen för sin insats komma i åtnjutande av ett arvode som även täcker en del omkostnader som kan uppkomma i anledning av uppdraget. Detta skall gälla vid sidan av de gängse reseersättningar m.m. som utbetalas. Det finns anledning att påpeka det nära sambandet mellan nämndemännens ersättning och tjänstgöringsfrekvensen. Ersättningsvillkoren bör vara så utformade att ingen förlorar ekonomiskt på att åta sig nämndemannauppdrag samtidigt som tjänstgöringsfrekvensen är sådan att den enskilde nämndemannen kan se sig ekonomiskt kompenserad för sin insats.

Kommitténs uppdrags syfte att åstadkomma en mer allsidig sammansättning av nämndemanna-kåren har fått styra övervägandena beträffande nämndemännens ersättningsvillkor. Vidare har de kostnadsramar som allmänt gäller beaktats. Vissa förändringar av ersättningsvillkoren har kommittén därvid funnit mer angelägna än andra.

Kommittén föreslår att nämndemännens ersättning för inkomst-förlust skall utges utöver arvodet. Därigenom får alla nämndemän ett faktiskt arvode som ersättning för det arbete och de eventuella omkostnader som är förenade med uppdraget. Vidare föreslås att

ersättningsreglerna ändras så att det blir möjligt att utbetala ersättning för den faktiska inkomstförlusten, exempelvis utifrån ett timbaserat system. För nämndemän med lång resväg (mer än 50 km enkel väg) föreslås införande av ett särskilt inställelsearvode om 100 kr per sammanträdesdag.

Kommittén föreslår att nämndemän som förlorar pensions- och semesterförmåner till följd av uppdraget skall kompenseras för denna förlust. Vidare föreslås införande av skälig ersättning för barntillsynskostnader eller merkostnader i nämndemannens näringsverksamhet, som uppkommer till följd av fullgörande av uppdraget. Kommittén pekar på att nya företeelser på arbetsmarknaden för närvarande inte möts av en flexibilitet i ersättningsvillkoren men ser det inte som möjligt att finna lösningar på mera generella problem som förändringar av arbetslivet ger upphov till. Kommittén uppmanar regeringen att snarast ta initiativ till åtgärder som i ersättningshänseende neutraliserar arbetslivets förändrade arbetsformer.

Uppdraget som nämndeman i svensk domstol är av tradition ett betydelsefullt och ansvarsfullt uppdrag. Den utgående ersättningen, arvodet, bör beakta detta. Kommittén har funnit att den nuvarande arvodesmodellen med ett grundarvode bör användas även fortsättningsvis och föreslår, som ett första steg, en höjning av arvodet till 500 kr år 2004. Arvodesnivån bör i framtiden inte bli föremål för eftersläpning utan i stället omprövas regelbundet, exempelvis inför varje mandatperiod. Ett andra steg i form av en höjning av arvodet bör tas under nästföljande mandatperiod.

Kommittén har prövat om nämndemännen i hovrätt bör kunna få förberedelsearvode men funnit att detta för närvarande inte är motiverat. När det gäller nivån på det förberedelsearvode som kan utgå till nämndemän i länsrätt och kammarrätt anser inte kommittén att någon höjning är motiverad.

Den regel enligt vilken ersättning får beslutas när nämndemän kallas till information föreslås bli förtydligad så att det framgår att ersättning får beslutas även när det är fråga om sådan introduktionsutbildning som domstolscheferna och domstolarna skall svara för.

Nämndemännens tjänstgöring

Utformningen av nämndemännens faktiska tjänstgöring har enligt kommittén stor betydelse för möjligheten att uppnå en mer allsidig och bredare rekrytering av nämndemän.

Från många håll har påpekats det förhållandet att det är svårt att ta ledigt från arbetet för att tjänstgöra som nämndeman. Kommittén föreslår en regel som ger nämndemännen rätt till ledighet från sina anställningar för att de skall kunna fullgöra nämndemannauppdraget. Ledigheten skall omfatta tid för resor till och från tjänstgöringen samt behövlig dygnsvila i omedelbar anslutning till denna. En lagfäst rätt till ledighet korresponderar med den allmänna skyldigheten att åta sig och fullgöra nämndemannauppdrag samt verkar ytterst som en garanti för att uppdraget skall kunna fullgöras oberoende av inom vilken sektor av samhället man är yrkesverksam.

Av betydelse för det allmänna intrycket att nämndemännen oftast är äldre personer är dessas tjänstgöringsfrekvens. Denna är nämligen högre för äldre nämndemän än för yngre. Detta hänger till stor del samman med det naturliga förhållandet att äldre personer ofta har större möjlighet att tjänstgöra än yngre som är upptagna på annat håll av arbete, familj etc. Enligt kommitténs mening riskerar en strävan efter en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren att bli verkningslös om inte tanken på representativitet får slå igenom också när det gäller nämndemännens tjänstgöring. Det är mot denna bakgrund viktigt att sträva efter en så jämn tjänstgöringsfrekvens som det är möjligt, oberoende av bl.a. nämndemännens ålder. Tjänstgöringsfrekvensen bör vidare bestämmas utifrån vad som är rimligt ur den synpunkten att nämndemännen skall vara lekmän i den dömande verksamheten. Det är även troligt att fler yngre yrkesverksamma personer skulle vara villiga att åta sig uppdrag som nämndeman om de visste att de inte behöver tjänstgöra så ofta. Kommittén föreslår att vikten av en jämn och rimlig tjänstgöringsfrekvens skall komma till uttryck genom en lagfäst målsättning. Enligt denna bör en nämndeman tjänstgöra 8–12 dagar under ett kalenderår. Tjänstgöringen bör inte, annat än om särskilda skäl föreligger, överstiga 20 dagar under ett kalenderår. En målsättning som denna harmonierar även med ersättningsvillkoren för uppdraget. Hänsyn skall tas till målsättningsregeln vid fastställandet av antal nämndemän och fördelningen av tjänstgöringen.

Kommitténs överväganden och förslag om en jämn och rimlig tjänstgöringsfrekvens innebär att fler nämndemän kommer att behövas. Det utökade behovet av nämndemän tillgodoses dels genom den fria kvoten, dels genom att så många nämndemän därutöver utses efter partipolitiska nomineringar att det sammanlagda antalet täcker behovet i de olika domstolarna.

Vid planeringen av nämndemännens tjänstgöring bör hänsyn tas till den enskilde nämndemannens möjligheter att tjänstgöra. Domstolarna bör genom god planering och ett stort mått av flexibilitet vara öppna för detta. Därigenom torde färre medborgare behöva avstå från att ta ett uppdrag som nämndeman. Särskild hänsyn bör tas till nämndemännens enskilda behov i så stor utsträckning som det är möjligt.

Även den introduktionsutbildning och information som nämndemännen erhåller inför och under sin tjänstgöring är av väsentlig betydelse för nämndemännens faktiska tjänstgöring. Kommittén framhåller det angelägna i att förändringar och förbättringar kommer till stånd så att kvarstående skillnader, när det gäller denna verksamhet, minskar. Det är viktigt att den utbildning som erbjuds nämndemännen är enhetlig över landet och att alla nämndemän får denna innan de påbörjar sin tjänstgöring.

Nämndemän som inte är lämpliga

Kommittén har funnit att det föreligger ett behov av reglering på området när det gäller nämndemän som inte längre framstår som lämpliga för uppdraget. Övervägande skäl talar för införande av en lämplighetsbeskrivning i lag som kan verka vägledande för att endast goda samhällsintresserade medborgare skall kunna komma i fråga som nämndemän. En sådan bestämmelse är inte minst bra att utgå ifrån när det gäller att bedöma vad som är olämpligt. Kommittén anser vidare att beteenden/tillstånd hos nämndemannen som bedöms skada allmänhetens förtroende för rättskipningen bör kunna leda till en prövning av nämndemannens uppdrag. Det bör vara domstolen som gör denna prövning. Att en nämndeman under pågående mandatperiod döms för brott är enligt kommitténs mening allmänt av så förtroendskadlig natur att det bör leda till att nämndemannen entledigas. Kommittén föreslår en regel enligt vilken en nämndeman som genom lagakraftvunnet avgörande dömts för brott till annan påföljd än böter, skall

entledigas. I andra fall än när fråga är om allvarlig brottslighet bör domstolen kunna fatta beslut om att avstänga nämndemannen från tjänstgöring. Kommittén föreslår en regel enligt vilken ett beslut om avstängning skall vara skriftligt och motiverat. Beslutet skall vidare gälla för viss tid och kunna omprövas. Nämndemannen skall beredas tillfälle att yttra sig innan beslut om avstängning fattas. Som huvudregel skall vidare, om det är möjligt, samråd ske med företrädare för nämndemännen vid domstolen. En nämndeman som påtalats som olämplig eller som själv upplever sig som olämplig bör ha rätt att bli entledigad. Kommittén föreslår också att det införs en skyldighet för nämndemannen att upplysa om sådana förhållanden som kan antas påverka uppdraget.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation har avgetts av ledamöterna Anders G Högmark och Jan Hultgren angående lottning vid nominering i den fria kvoten (avsnitt 4.3.3).

Reservation har avgetts av ledamoten Anders G Högmark angående krav på medborgarskap för nämndemän (avsnitt 4.3.4) och slopande av partibeteckningar (avsnitt 4.7).

Reservation har avgetts av ledamoten Johanna Hamrin angående slopande av partibeteckningar (avsnitt 4.7).

Särskilt yttrande har avgetts av ledamoten Johanna Hamrin angående valsysteem och inrättande av en fri kvot (avsnitt 4.3.3), krav på medborgarskap för nämndemän (avsnitt 4.3.4) och effekterna av nya anställningsformer (avsnitt 5.2.7).

Särskilt yttrande har avgetts av experten Monica Dahlbom angående finansieringen.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken
dels att 1 kap. 4 §, 2 kap. 4 b § och 4 kap. 6–9 §§ rättegångs-
balken skall ha följande lydelse,

dels att det i 4 kap. skall införas två nya paragrafer, 6 a § och 9 a §
av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.
4 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer
skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i varje
domsaga.

Tingsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter
samråd med dem.

*Fastställande av antal
nämndemän och fördelning av
tjänstgöringen skall ske med
beaktande av att varje nämnde-
man bör tjänstgöra 8–12 dagar
under ett kalenderår. En
nämndemans tjänstgöring bör
inte, annat än om särskilda skäl
föreligger, överstiga 20 dagar
under ett kalenderår.*

¹ Senaste lydelse 1983:370.

2 kap.

4 b §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i hovrättens domkrets för tjänstgöring i hovrätten.

Hovrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Fastställande av antal nämndemän och fördelning av tjänstgöringen skall ske med beaktande av att varje nämndeman bör tjänstgöra 8–12 dagar under ett kalenderår. En nämndemans tjänstgöring bör inte, annat än om särskilda skäl föreligger, överstiga 20 dagar under ett kalenderår.

4 kap.

6 §²

Valbar till nämndeman är varje svensk medborgare, som är folkbokförd i kommunen eller, i fråga om nämndeman i hovrätt, i länet eller den del därav som hör till hovrätten, och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Den som är lagfaren domare, befattningshavare vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller den som eljest har till yrke att föra andras talan inför rätta får inte vara nämndeman.

En nämndeman skall vara en omdömesgill, självständig, rätträdig och i övrigt lämplig man eller kvinna

Ingen får samtidigt vara nämndeman i hovrätt och tingsrätt.

Den som fyllt sextio år eller uppger något giltigt hinder är inte skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är inte skyldig att ta emot nytt uppdrag förrän efter fyra år.

Rätten prövar självmant den valdes behörighet.

Domstolen prövar självmant den valdes behörighet.

En nämndeman är skyldig att

¹ Senaste lydelse 1985:415.

² Senaste lydelse 1994:1620.

upplysa om sådana förhållanden som kan antas påverka uppdraget.

6 a §

Nämndemän har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten skall omfatta tid för resor till och från tjänstgöringen samt behövlig dygnsvila i omedelbar anslutning till denna.

7 §¹

Val av nämndeman i tingsrätt förrättas av kommunfullmäktige.

Val av nämndeman i hovrätt förrättas av landstingsfullmäktige. I Gotlands län förrättas valet av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Den som själv är valbar får föreslå någon att vara nämndeman. En femtedel av det antal nämndemän som skall väljas, dock minst en, skall väljas bland dessa förslag (fri kvot).

Valet skall vara proportionellt, om det *begäres* av minst så många väljande som motsvarar det tal, *vilket erhålles, då* samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val *är särskilt föreskrivet*.

Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke.

Valet skall *i övrigt* vara proportionellt, om det *begärs* av minst så många väljande som motsvarar det tal, *som erhålls, om* samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val *finns särskilda bestämmelser*.

Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, *etnisk bakgrund* och yrke.

¹ Senaste lydelse 1997:228.

8 §¹

En nämndeman väljs för fyra år. Visar nämndemannen giltigt hinder, får *rätten* entlediga honom. Även den som fyllt sextio år får *avgå som nämndeman*. Upphör en nämndeman att vara valbar eller behörig, förfaller uppdraget.

Avgår nämndeman under tjänstgöringstiden, utses ny nämndeman för återstående tid. Ändras antalet nämndemän inom domsagan eller länet får nytillträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

Nämndeman, som entledigats eller *eljest* avgått, *vare*, om han alltså är valbar, skyldig att fortfarande fullgöra uppdraget, till dess besked inkommit till *rätten*, att annan blivit vald, samt att även därefter tjänstgöra vid fortsatt behandling av mål, i vars handläggning han förut deltagit.

En nämndeman väljs för fyra år. Visar nämndemannen giltigt hinder, får *domstolen* entlediga honom. Även den som *inte uppfyller kraven i 6 § andra stycket*, får *begära att bli entledigad av domstolen. Detsamma gäller* den som fyllt sextio år.

En nämndeman som döms för brott till annan påföljd än böter skall, när domen vinner laga kraft, entledigas av den domstol där nämndemannen tjänstgör.

Upphör en nämndeman att vara valbar eller behörig, förfaller uppdraget.

När ledighet uppkommer, utses ny nämndeman för den tid som återstår. Har den nämndeman som skall ersättas valts i den fria kvoten skall ny nämndeman väljas i denna. Ändras antalet nämndemän inom domsagan eller länet får nytillträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

9 §

Nämndeman, som entledigats eller *annars* avgått, *är*, om han alltså är valbar, skyldig att fortfarande fullgöra uppdraget, till dess besked inkommit till *domstolen*, att annan blivit vald, samt att även därefter tjänstgöra vid fortsatt behandling av mål, i vars handläggning han förut

¹ Senaste lydelse 1994:1620.

deltagit.

Nämndeman i tingsrätt, som till följd av ändrad bosättning inte längre är valbar, får fortfarande fullgöra uppdraget om nämndemannen är folkbokförd i domsagan.

9 a §

Domstolen får besluta om avstängning av en nämndeman om dennes tjänstgöring bedöms skada allmänhetens förtroende för rättskipningen. Beslutet skall vara skriftligt och gälla för viss tid, högst sex månader. Av beslutet skall skälen till avstängningen framgå. Beslutet skall omprövas om det föreligger skäl för det. Vid utgången av den tid som angetts kan nytt beslut om avstängning fattas.

Innan beslut enligt första stycket fattas skall nämndemannen beredas tillfälle att yttra sig och, om möjligt, samråd ske med företrädare för nämndemännen vid domstolen. Samråd behöver inte ske om nämndemannen är delgiven misstanke om brott, ej heller om nämndemannen är i konkurstillstånd.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

dels att 13, 17 och 19–21 §§ i lagen skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 20 a § och 21 a § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i kammarrättens domkrets för tjänstgöring i kammarrätten. Regeringen eller myndigheten skall vidare för varje län inom domkretsen fastställa det antal nämndemän som skall utses. Kammarrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Fastställande av antal nämndemän och fördelning av tjänstgöringen skall ske med beaktande av att varje nämndeman bör tjänstgöra 8–12 dagar under ett kalenderår. En nämndemans tjänstgöring bör inte, annat än om särskilda skäl föreligger, överstiga 20 dagar under ett kalenderår.

17 §²

Länsrätt är domför med en lagfaren domare och tre nämndemän, om inte annat följer av 17 a eller 18 §. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en

¹ Senaste lydelse 1983:372.

² Senaste lydelse 1997:392.

utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering finns, förutom i 18 §, bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall fastställa hur många nämndemän som skall finnas i varje län för tjänstgöring i länsrätten. Länsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Fastställande av antal nämndemän och fördelning av tjänstgöringen skall ske med beaktande av att varje nämndeman bör tjänstgöra 8–12 dagar under ett kalenderår. En nämndemans tjänstgöring bör inte, annat än om särskilda skäl föreligger, överstiga 20 dagar under ett kalenderår.

19 §¹

Nämndeman i kammarrätt och länsrätt utses genom val. Val förrättas av landstingsfullmäktige. I Gotlands län förrättas val av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Den som själv är valbar får föreslå någon att vara nämndeman. En femtedel av det antal nämndemän som skall väljas, dock minst en, skall väljas bland dessa förslag (fri kvot).

Valet skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot, som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökad med 1. Om förfarandet vid

Valet skall i övrigt vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot, som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökad med 1. Om förfarandet vid

¹ Senaste lydelse 1997:230.

sådant proportionellt val *är* sådant proportionellt val *finns särskilt föreskrivet.* *särskilda bestämmelser.*

När val av de nämndemän som ingår i länsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering skall ske framgår av fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Regeringen får för visst län förordna att nämndemän i kammarrätt skall väljas bland dem som för samma mandatperiod har utsetts till nämndemän i hovrätt. Nämndeman i hovrätt får även i annat fall, om han är behörig därtill, tjänstgöra som nämndeman i den kammarrätt inom vars domkrets han är folkbokförd.

<p>Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemanna-kären får en allsidig samman-sättning med hänsyn till ålder, kön och yrke.</p>	<p>Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemanna-kären får en allsidig samman-sättning med hänsyn till ålder, kön, <i>etnisk bakgrund</i> och yrke.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

20 §¹

Valbar till nämndeman i kammarrätt och länsrätt är svensk medborgare som är folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till kammarrättens eller länsrättens domkrets och som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Anställd vid domstol, skattemyndighet, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet, allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket får inte vara nämndeman. Detsamma gäller lagfaren domare, åklagare, polisman och advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta samt ledamot av skattenämnd eller socialförsäkringsnämnd.

En nämndeman skall vara en omdömesgill, självständig, rätt-rådlig och i övrigt lämplig man eller kvinna.

Nämndeman i länsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i kammarrätt.

Den som har fyllt sextio år eller uppger något giltigt hinder är inte skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är inte skyldig att ta emot nytt uppdrag förrän efter fyra år.

<p><i>Rätten</i> prövar självmant den valdes behörighet.</p>	<p><i>Domstolen</i> prövar självmant den valdes behörighet.</p>
--------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------

¹ Senaste lydelse 1997:1088.

En nämndeman är skyldig att upplysa om sådana förhållanden som kan antas påverka uppdraget.

20 a §

Nämndemän har rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppdrag. Ledigheten skall omfatta tid för resor till och från tjänstgöringen samt behövlig dygnsvila i omedelbar anslutning till denna.

21 §¹

Nämndemän i kammarrätt och länsrätt utses för fyra år. Om en nämndeman visar giltigt hinder, får *rätten* entlediga honom. Den som *har* fyllt sextio år *har rätt att frånträda uppdraget*. Upphör en nämndeman att vara valbar eller behörig, förfaller uppdraget.

Nämndemän i kammarrätt och länsrätt utses för fyra år. Om en nämndeman visar giltigt hinder, får *domstolen* entlediga honom. Även den som *inte uppfyller kraven i 20 § tredje stycket, får begära att bli entledigad av domstolen. Detsamma gäller* den som fyllt sextio år.

En nämndeman som döms för brott till annan påföljd än böter skall, när domen vinner laga kraft, entledigas av den domstol där nämndemannen tjänstgör.

Upphör en nämndeman att vara valbar eller behörig, förfaller uppdraget.

Bestämmelser om mandatperiod för sådan nämndeman som ingår i länsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

När ledighet uppkommer, utses ny nämndeman för den tid som återstår. Ändras antalet nämndemän, får nytillträdande

När ledighet uppkommer, utses ny nämndeman för den tid som återstår. *Har den nämndeman som skall ersättas*

¹ Senaste lydelse 1994:1623.

nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

valts i den fria kvoten skall ny nämndeman väljas i denna. Ändras antalet nämndemän, får nytillträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

21 a §

Domstolen får besluta om avstängning av en nämndeman om dennes tjänstgöring bedöms skada allmänhetens förtroende för rättskipningen. Beslutet skall vara skriftligt och gälla för viss tid, högst sex månader. Av beslutet skall skälen till avstängningen framgå. Beslutet skall omprövas om det föreligger skäl för det. Vid utgången av den tid som angetts kan nytt beslut om avstängning fattas.

Innan beslut enligt första stycket fattas skall nämndemannen beredas tillfälle att yttra sig och, om möjligt, samråd ske med företrädare för nämndemännen vid domstolen. Samråd behöver inte ske om nämndemannen är delgiven misstanke om brott, ej heller om nämndemannen är i konkurstillstånd.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål

Härigenom föreskrivs att 7 § lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Nämndeman i fastighetsdomstol skall vara folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till fastighetsdomstolen. I övrigt har *bestämmelserna* i 4 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken motsvarande tillämpning på nämndeman i fastighetsdomstol.

Föreslagen lydelse

7 §¹

Nämndeman i fastighetsdomstol skall vara folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till fastighetsdomstolen. I övrigt har *bestämmelsen* i 4 kap. 6 § rättegångsbalken, *utom andra och sjätte styckena*, motsvarande tillämpning på nämndeman i fastighetsdomstol.

En nämndeman i fastighetsdomstol väljs för fyra år. Visar nämndemannen giltigt hinder, får domstolen entlediga honom. Även den som fyllt sextio år får avgå som nämndeman. Upphör en nämndeman att vara valbar eller behörig, förfaller uppdraget.

Avgår nämndeman under tjänstgöringstiden, utses ny nämndeman för återstående tid. Ändras antalet nämndemän i länet får nytillträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

¹ Senaste lydelse 1997:1086.

4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:814) om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1982:814) om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m.

dels att 2 a och 6 §§ i förordningen skall ha följande lydelse,

dels att det i förordningen skall införas tre nya paragrafer, 2 b §, 2 c § och 4 a § av följande lydelse.

2 a §¹

Om en nämndeman eller juryman får vidkännas löneavdrag eller annan inkomstförlust på grund av uppdraget får för varje dag som nämndemannen eller jurymannen har rätt till arvode för sammanträde betalas *ett tilläggsbelopp för den del av inkomstförlusten som inte täcks av arvodet.*

Tilläggsbeloppet bestäms av Domstolsverket eller av den domstol eller nämnd som Domstolsverket bestämmer. *Det* beräknas med ledning av i första hand uppgifter om löneavdrag och i andra hand uppgifter om beräknad årsinkomst.

Tilläggsbeloppet skall bestämmas för ett år i sänder. Har en förändring inträffat som i väsentlig mån påverkar uppdragstagares rätt till

Om en nämndeman eller juryman får vidkännas löneavdrag eller annan inkomstförlust på grund av uppdraget får för varje dag som nämndemannen eller jurymannen har rätt till arvode för sammanträde betalas *ersättning för inkomstförlusten.*

Ersättning enligt första stycket betalas högst med ett belopp som benämns tilläggsbelopp och som bestäms av Domstolsverket eller av den domstol eller nämnd som Domstolsverket bestämmer. *Tilläggsbeloppet* beräknas med ledning av i första hand uppgifter om löneavdrag och i andra hand uppgifter om beräknad årsinkomst.

Tilläggsbeloppet skall bestämmas för ett år i sänder. Har en förändring inträffat som i väsentlig mån påverkar uppdragstagares rätt till

¹ Senaste lydelse 1998:1806.

tilläggsbelopp får dock beloppet ersättning för inkomstförlust får dock tilläggsbeloppet ändras.

Utöver ersättning för inkomstförlust enligt första stycket får ersättning för förlust av pensionsrätt och semesterförmån betalas med 15 procent av vad som utgår i ersättning för inkomstförlust.

2 b §

Till nämndeman eller juryman med barn som har behov av tillsyn, får skälig ersättning betalas för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag. Domstolsverket, eller den domstol eller nämnd som Domstolsverket bestämmer, skall för ett år i sänder bestämma det högsta belopp som får betalas i sådan ersättning.

2 c §

Till nämndeman eller juryman som är enskild näringsidkare får skälig ersättning betalas för merkostnader som uppkommer i näringsverksamheten när de fullgör sina uppdrag. Ersättning får betalas med högst ett belopp som motsvarar det tilläggsbelopp som bestämts enligt 2 a § för nämndemannen.

4 a §

Har sådan uppdragstagare som avses i 2 § 1, 2 och 3 resväg till sammanträde som överstiger 50 km (enkel väg), betalas ett särskilt inställelsearvode om 100

kr. Detta gäller dock inte om arvode enligt 3 § tredje stycket, eller traktamente enligt 4 § betalas.

6 §¹

Domstolen eller nämnden får besluta att ersättning enligt 2–4 §§ skall lämnas när nämndemän kallas till information.	Domstolen eller nämnden får besluta att ersättning enligt 2–4 a §§ skall lämnas när nämndemän kallas till <i>introduktionsutbildning</i> eller information.
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

¹ Senaste lydelse 1998:1221.

1 Kommitténs uppdrag och arbete

Kommitténs direktiv (2000:79) har rubriken "Nämndemän – rekrytering m.m." I direktiven sammanfattas uppdraget enligt följande.

En kommitté med parlamentariskt inslag tillsätts för att se över rekryteringen av nämndemän i syfte att nå en än mer allsidig rekrytering. I uppdraget ingår att se över de olika faktorer som påverkar möjligheterna att åstadkomma en sådan allsidighet.

Kommittén skall också lämna förslag på hur en nämndemans lämplighet för tjänstgöringen bör prövas.

Direktiven i sin helhet framgår av *bilaga 1*. Kommittén inledde sitt arbete i mars 2001 och har därefter haft 11 sammanträden, varav ett internatsammanträde.

I direktiven anges att nämndemannasystemet kritiserats för att rekryteringen av nämndemän inte speglar sammansättningen av befolkningen och att det är viktigt att uppdraget som nämndeman ges till en krets medborgare som i så hög grad som möjligt svarar mot ett folkgenomsnitt såvitt avser kön, ålder och bakgrund. Enligt direktiven finns det anledning att anta att det råder brister i flera av dessa avseenden.

Någon närmare undersökning av nämndemannakårens sammansättning och hur denna förändrats över tiden har inte genomförts sedan Domstolsverket senast gjorde en undersökning av dessa förhållanden år 1992 (DV Rapport 1992:4). Kommittén har med utgångspunkt i regeringens bedömning enligt direktiven och med Domstolsverkets undersökning som underlag, valt att inom ramen för uppdraget bilda sig en allmän uppfattning om vari bristerna i representativiteten består. Med detta syfte har kommittén även genomfört ett antal egna undersökningar av mindre omfattning (*bilaga 3*). Därutöver har kommittén inhämtat en del fakta-

uppgifter om nämndemännen, såsom uppgift om ålder och tjänstgöringsfrekvens, från Domstolsverket.

Kommittén har, för att informera sig om inslag av lekmanndomare i några andra länders rättssystem, inhämtat viss utredning från Danmark, Norge, Finland, Frankrike, Tyskland, Österrike, England och USA (*bilaga 2*). I Norge har under kommitténs utredningstid pågått en översyn av reglerna om lekmanndomare. Den norska utredningen, Lekdommerutvalget, avser att presentera sina slutsatser vid ungefär samma tidpunkt som kommittén. Kommittén och Lekdommerutvalget har sammanträffat för utbyte av tankar och erfarenheter vid ett möte i Stockholm i november 2001.

Kommittén har under utredningstiden varit inbjuden till olika arrangemang som anordnats av nämndemannaföreningar på olika platser i landet. Vid ett tiotal sådana tillfällen har ordföranden och sekreteraren sammanträffat med nämndemän för att presentera kommitténs uppdrag och ta del av synpunkter som framförts. Vid ett av dessa tillfällen har en av kommitténs experter närvarat.

Justitiedepartementet har till kommittén överlämnat en skrivelse i vilken Karlskrona nämndemannaförening framfört att de av landstinget i Blekinge utsedda hovrättsnämndemännen endast i undantagsfall kallas till tjänstgöring i hovrätten. Karlskrona nämndemannaförening har i skrivelsen ifrågasatt om hovrättens agerande står i överensstämmelse med lagstiftningen och regeringens och riksdagens intentioner om lekmannamedverkan vid hovrätten (Ju2002/3149).

2 Bakgrund

2.1 Historik

Nämndemannainstitutet har mycket gamla traditioner i Sverige¹. Nämnden finns omtalad redan i äldre Västgöotalagen (1200-talet) och har alltsedan dess, även om formerna och omfattningen skiftat, deltagit i den dömande verksamheten. Under landskapslagarnas tid utgjordes nämnden vanligen av tolv personer och var att betrakta som ett bevismedel, vars uppgift var att leta fram sanningen i målet. Den avgav sedan sin utsaga under ed. Nämnden utvecklades sedan från att ha varit en form av bevismedel till att så småningom få till uppgift att fria eller fälla svaranden i målet. För att domen skulle bli fällande krävdes enkel majoritet. Vid lika röstetal bland nämndemännen blev domen friande.

Nämnd utsågs i varje enskilt mål bland de bönder som var närvarande på tinget. Från början var det domarens uppgift att välja ut vilka som skulle vara nämndemän, men utvecklingen gick snart mot att parterna i målet själva valde var sin hälft av nämnden. Sedan antalet nämndmål kommit att öka kom funktionen att utse nämndemän att återigen flyttas, denna gång till tingsförrättaren. Nämnden blev också att betrakta som en permanent del av domstolen. Dess uppgifter synes inte ha varit närmare bestämda och avgränsade, men vanligen uttalade den sig i sakfrågan, medan domaren avgjorde rättsfrågorna ensam. Under 1600-talet började nämnden emellertid även att avgöra rättsfrågorna och sju nämndemän kunde diktera dom. Det hände också att nämnden dömde till mildare påföljd än som stadgades i lag. Nämndens på detta sätt ökade maktställning under 1600-talet berodde bl.a. på att

¹ Ur Domarutredningens betänkande Domaren i Sverige inför framtiden – utgångspunkter för fortsatt utredningsarbete (SOU 1994:99), Del A s. 173 f. Betänkandets Del B innehåller på s. 170 en av professor Kjell Å Modéer författad beskrivning av nämnden i ett historiskt perspektiv, Nämnden – lekmanainflytande med medeltida rötter. Beskrivningen ingår som en del i Den svenska kulturen – europeiska och nationella förebilder, av samma författare.

häradshövdingen inte längre behövde vara bosatt inom häradet och att dennes ämbete kunde upprätthållas av vikarier. Mot slutet av 1600-talet försvagades dock nämndens ställning. Karl XI föreskrev nämligen år 1680 att häradshövdingarna skulle vara bosatta inom lagsagan och personligen tjänstgöra vid tingen. De domare som utnämndes var därtill ofta efter tidens mått goda jurister. Även processreglerna och bevisreglerna ändrades, vilket ledde till att nämndemännen fick svårare att tillgodogöra sig och överblicka processen.

I 1734 års lag kodifierades de sedan slutet av 1600-talet gällande förhållandena. I lagen stadgades att en häradshövding tillsammans med tolv bönder från häradet skulle avgöra målen vid häradsrätten. För handläggning av mål i lagmansrätterna gällde att tolv nämndemän från häradsrätterna inom lagsagan skulle delta tillsammans med en lagman. En nämnd var domför när sju ledamöter var närvarande (på 1600-talet var det inte ovanligt att endast sex till nio nämndemän satt i rätten). Nämnden ansågs fortfarande vara en del av domstolen och delade domsmakten med domaren. Nämndens rösträtt var emellertid kollektiv och vid meningsskiljaktigheter mellan nämnd och domare krävdes att nämnden var enig för att dess beslut skulle gälla.

Det antal nämndemän som krävs för domförhet har sedan tillkomsten av 1734 års lag kommit att minska. År 1918 infördes en sammansättning med tre nämndemän för vissa slag av enklare mål. I och med rättegångsbalkens ikraftträdande den 1 januari 1948 minskades antalet nämndemän i nämnden till sju, i vissa fall nio. I mål om ansvar för brott som inte kunde medföra strängare straff än böter och där ingen målsägande fanns bestod nämnden av tre ledamöter. Därefter har nämnden successivt minskats, år 1971 till att bestå av fem ledamöter, där det krävdes fyra för domförhet, och senast år 1983 till tre ledamöter. Samtidigt har det emellertid från lagstiftarens håll framhållits hur viktigt det är att nämndemän deltar i rättskipningen. Medverkan av nämndemän i domstolsförhandlingar har också utvidgats från att gälla i allmän underrätt till att omfatta även mål i länsrätt (1971) och hovrätt och kammarrätt (1977). I samband med att antalet nämndemän i tingsrätt sänktes år 1983 framhölls vidare att lekmannainflytandet utgör en garanti för att domstolarnas avgöranden ligger i linje med den allmänna rättsuppfattningen i samhället och att nämndemännens medverkan bidrar till att medborgarnas förtroende för rättskipningen upprätthålls (prop. 1982/83:126 s. 18, bet. JuU

1982/83:32 s. 19). Reformen år 1983 innebar också att nämndemännen i tingsrätt, liksom tidigare var fallet för nämndemännen i hovrätt, kammarrätt och länsrätt, fick individuell i stället för kollektiv rösträtt.

2.2 Nämndemän i våra svenska domstolar

2.2.1 Några faktauppgifter

I Sverige finns ca 7 300 nämndemän, varav över 5 000 tjänstgör vid tingsrätt, över 500 i hovrätt, ca 1 300 i länsrätt och ca 300 i kammarrätt. Antal nämndemän i fastighetsdomstolarna är ca 500. En undersökning avseende år 1991 visar att nämndemän deltog i 84 procent av alla brottmål som avgjordes av tingsrätt men bara i 1 procent av tvistemålen (dvs. familjerättsliga mål). I hovrätt deltog nämndemän i 61 procent av brottmålen och knappt 5 procent av tvistemålen. I länsrätt och kammarrätt deltog nämndemän i 46 procent respektive 2 procent av alla mål (tjänstgöringsuppgifterna är hämtade ur *Lekmän som domare*, Christian Diesen, 1996).

2.2.2 Domförhållningar

I de allmänna domstolarna deltar i tingsrätt som huvudregel tre nämndemän vid sidan av en lagfaren domare vid huvudförhandling i brottmål. Antalet lagfarna domare respektive antalet nämndemän får utökas med en om det finns skäl för det. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats är rätten ändå domför. Vid huvudförhandling i familjerättsliga mål – mål om faderskap, vårdnad m.m. – är rätten domför med en lagfaren ledamot och tre nämndemän. Denna sammansättning gäller även vid handläggning av vissa ärenden. Antalet lagfarna domare respektive antalet nämndemän får utökas med en om det finns skäl för det. Detta gäller dock inte vid handläggning av ärenden. Nämndemän deltar också i fastighetsmål vid sidan av lagfarna ledamöter och tekniska ledamöter, dock endast i avgöranden som sker vid huvudförhandling.

I hovrätt förekommer nämndemän som huvudregel vid huvudförhandling i brottmål och familjerättsliga mål. Domstolen är

i sådana fall domför med två nämndemän vid sidan av domstolens tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte delta. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats är rätten ändå domför. Om det i brottmål inte finns anledning att döma till svarare straff än böter och är det inte fråga om företagsbot är hovrätten (liksom tingsrätten) domför utan nämndemän. Detsamma gäller i familjerättsliga mål som avgjorts i tingsrätt utan medverkan av nämndemän.

I de allmänna förvaltningsdomstolarna förekommer nämndemän i länsrätt i alla mål som innebär administrativa frihetsberövanden samt även i många andra måltyper. Länsrätt är som huvudregel domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. Antalet lagfarna domare och antalet nämndemän får utökas om det finns särskilda skäl för det. Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten ändå domför. I fastighetstaxeringsmål är länsrätt domför med en lagfaren ledamot, en värderingsteknisk ledamot och två nämndemän som särskilt utsetts för att delta vid behandlingen av sådana mål.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän skall ingå i rätten är kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte sitta i rätten. Nämndemän deltar i mål som gäller olika former av tvångsomhändertagande samt i socialförsäkringsmål. Det finns inga regler om att kammarrätt är domför om det inträffar förfall för någon av ledamöterna under handläggningens gång.

2.2.3 Val av nämndemän

Sverige är indelat i drygt 70 domsagor. En domsaga är en tingsrätts domkrets (förordning [1982:996] om rikets indelning i domsagor). Det finns sex hovrätter (i Stockholm, Göteborg, Malmö, Jönköping, Sundsvall och Umeå) vars domkretsar i första hand utgörs av ett antal län men när det gäller Göta hovrätt (Jönköping) och Hovrätten för Västra Sverige (Göteborg) även av kommuner (förordning [1992:128] om hovrätternas domkretsar).

I varje län finns en länsrätt utom i Västra Götalands län där det finns tre. Länsrättens domkrets är länet. Domkretsarna för de tre länsrätterna i Västra Götalands län utgörs dock av ett antal kommuner. Det finns fyra kammarrätter (i Stockholm, Göteborg,

Jönköping och Sundsvall) vars domkretsar framgår av förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.

Hovrätterna och kammarrätterna liksom tingsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt länsrätterna i Stockholms län, Skåne län och Göteborg fastställer själva hur många nämndemän som skall finnas för tjänstgöring i domstolen. För övriga tingsrätter och länsrätter fastställer hovrätten respektive kammarrätten antalet nämndemän efter förslag från underinstansen (1 kap. 4 § första stycket och 2 kap. 4 b § rättegångsbalken [RB], 13 § och 17 § fjärde stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar [AFDL] samt förordningen [1983:382] om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna). Respektive domstol fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Nämndemännen utses genom val som beträffande val av nämndemän till tingsrätt förrättas av kommunfullmäktige och i fråga om val av nämndemän till hovrätt, länsrätt och kammarrätt av landstingsfullmäktige (4 kap. 7 § första och andra stycket RB samt 19 § första stycket AFDL). De väljs för fyra år från en personkrets som föreslagits av de i valförsamlingen företrädde politiska partierna. Särskild mandatperiod gäller för nämndeman som ingår i länsrätt vid behandling av mål om fastighetstaxering (21 kap. 10 § första stycket fastighetstaxeringslagen [1979:1152]).

Varje svensk medborgare som är folkbokförd i kommunen eller, i fråga om nämndeman i hovrätt, länsrätt och kammarrätt, i länet eller den del därav som hör till domstolen, kan väljas till nämndeman. Den som är underårig eller saknar rättshandlingsförmåga kan dock inte väljas. Inte heller är den som är lagfaren domare, befattningshavare vid domstol, åklagare, polis eller den som i egenskap av advokat eller annars har som yrke att föra andras talan inför rätta valbar till nämndeman. För länsrätt och kammarrätt tillkommer att den som är anställd vid skattemyndighet, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet, allmän försäkringskassa eller Riksförsäkringsverket inte får vara nämndeman. Det får inte heller ledamot av skattenämnd eller socialförsäkringsnämnd (4 kap. 6 § första stycket RB och 20 § AFDL).

Ingen får samtidigt vara nämndeman i hovrätt och tingsrätt eller i kammarrätt och länsrätt (4 kap. 6 § andra stycket RB och 20 § tredje stycket AFDL).

Uppdraget som nämndeman är ett förtroendeuppdrag som inte är av politisk natur. Uppdraget fordrar i och för sig inte att nämndemannen har partipolitisk bakgrund även om så ofta är fallet. Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke (4 kap. 7 § fjärde stycket RB och 19 § femte stycket AFDL). Denna lagfästa uppmaning riktar sig i första hand till de organ som väljer nämndemän, men de nominerande organen har också en stor del av ansvaret för att sammansättningen blir allsidig. Den som fyllt sextio år eller uppger något giltigt hinder är inte skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman. Den som har avgått som nämndeman är inte skyldig att ta emot nytt uppdrag förrän efter fyra år (4 kap. 6 § tredje stycket RB och 20 § fjärde stycket AFDL).

Val av nämndemän skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal, vilket erhålls, då samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med ett (4 kap. 7 § tredje stycket RB och 19 § andra stycket AFDL). Genom möjligheten att påkalla proportionella val, som infördes år 1975, förhindras att en majoritet utser endast företrädare för de egna partierna till nämndemän. Redan dessförinnan fördelades dock i de flesta kommuner nämndemannauppgifterna proportionellt mellan partierna.

Domstolen skall självant pröva de valda nämndemännens behörighet. Upphör en nämndeman att vara valbar eller behörig förfaller uppdraget (4 kap. 6 § fjärde stycket och 8 § första stycket RB samt 20 § femte stycket och 21 § första stycket AFDL). Nämndeman som visar giltigt hinder får av rätten entledigas. Även den som fyllt sextio år får avgå som nämndeman (4 kap. 8 § första stycket RB och 21 § första stycket AFDL). Det ankommer på domstolen att anmäla till valförsamlingen om en ny nämndeman behöver utses på grund av att en nämndeman avgått under tjänstgöringstiden. En ny nämndeman skall då utses för återstående tid. En nämndeman som alltjämt är valbar, men som har entledigats eller av annan anledning avgått, är skyldig att fullgöra sitt uppdrag som nämndeman tills besked har kommit in till rätten att annan har valts till nämndeman. Nämndemannen är även skyldig att tjänstgöra vid fortsatt behandling av ett sådant mål där han tidigare deltagit i handläggningen (4 kap. 9 § RB). Om en nämndeman inte kan tjänstgöra på grund av jäv eller om han uteblir från ett sammanträde och någon annan nämndeman inte kan infinna sig utan tidsutdräkt har rättens ordförande rätt att kalla någon person

som är valbar till nämndeman i domkretsen att tjänstgöra i nämnden (4 kap. 10 § RB).

2.3 Särskilt om jurymän

Enligt tryckfrihetsförordningen skall vissa tryckfrihetsmål prövas av en jury om inte parterna i viss ordning förklarar sig avstå från detta (12 kap. 2 §). Motsvarande gäller enligt yttrandefrihetsgrundlagen i yttrandefrihetsmål (9 kap. 1 §). Juryn består av nio medlemmar och har att ta ställning till om ansvar för brott föreligger eller inte. För varje län skall utses jurymän i två olika grupper om vardera sexton och åtta (för Stockholms län tjugofyra och tolv). Jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol.

För jurymän gäller att de skall vara svenska medborgare bosatta inom länet. Den som är underårig eller har förvaltare enligt särskilda bestämmelser i lag får inte vara jurymän. I tryckfrihetsförordningen uppställs krav på att jurymän skall vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet. Vidare bör skilda samhällsgrupper och meningsriktningar samt olika delar av länet vara företrädde bland jurymännen (12 kap. 3 och 5 §§). Någon regel om proportionellt val motsvarande den som gäller för val av nämndemän finns inte för jurymän.

2.4 Några tidigare undersökningar, överväganden och åtgärder på temat rekrytering av nämndemän

Statsmakterna har i skilda sammanhang uppmärksammat brister i nämndemannakärens återspeglning av befolkningsstrukturen och prövat olika åtgärder för att åstadkomma ett förbättrat tillstånd. Åtgärderna har bl.a. gått ut på att förbättra ersättningen och att minska tjänstgöringstätheten för att på så sätt underlätta för dem som är yrkesverksamma i den enskilda sektorn att vara nämndemän (prop. 1987/88:138 s. 11).

Under 1980-talet och början av 1990-talet gjordes flera undersökningar av sammansättningen av nämndemannakären. I dessa undersökningar belystes bl.a. allvarliga brister när det gällde kårens representativitet sett i förhållande till befolkningsstrukturen.

2.4.1 1981 års departementspromemoria

Riksdagen beslutade i december 1979 om en översyn av nämndemännens tjänstgöringsförhållanden m.m. (bet. JuU 1979/80:8, rskr. 1979/80:88). På grundval av beslutet gav regeringen den 18 september 1980 en projektgrupp inom Justitiedepartementet i uppdrag att utföra en kartläggning av nämndemannakårens sammansättning och tjänstgöringsförhållanden samt att analysera orsakerna till kårens sammansättning. Resultatet av undersökningen redovisades i promemorian Nämndemännens tjänstgöringsförhållanden (Ds Ju 1981:20) och visade bl.a. att nämndemannakåren inte var så allsidigt sammansatt som var önskvärt. Det fanns en viss överrepresentation av män. Genomsnittsåldern var markant högre bland nämndemännen än bland befolkningen i övrigt; de offentligt anställda var fler och de privatanställda färre, inte minst i storstadsområdena. Industrierbetarna var färre och lantbrukarna fler. De icke förvärvsarbetande var färre bland nämndemännen än bland befolkningen i övrigt (bet. 1991/92:JuU19 s. 6). Projektgruppen uttalade i sin analys att de ekonomiska villkoren vid sidan av andra faktorer torde ha betydelse för rekryteringen men att arvodets storlek inte syntes vara så utslagsgivande som ibland antagits. De andra faktorer som gruppen fann påverkade sammansättningen var främst ordningen för hur nämndemännen utses och tjänstgöringstätheten.

2.4.2 Domstolsverkets undersökning år 1986

År 1985 infördes ett nytt ersättningsystem för nämndemännen (prop. 1984/85:100). Enligt det nya systemet skulle ett enhetligt grundarvode utgå till samtliga nämndemän och individuella tilläggsbelopp till dem som på grund av nämndemannauppgifter drabbades av löneavdrag eller annan inkomstförlust som översteg grundarvodet. Den högsta sammanlagda ersättningen begränsades till 450 kr per sammanträdesdag. Syftet med de nya ersättningsreglerna var att få en mer allsidigt sammansatt nämndemannakår.

År 1986 fick Domstolsverket (DV) i uppdrag av regeringen att genomföra en uppföljande undersökning av nämndemannakårens sammansättning. Resultatet av undersökningen redovisades i rapporten Underrätternas sammansättning m.m. (DV Rapport 1986:4). Undersökningen visade att nämndemannakårens samman-

sättning inte hade förändrats på något avgörande sätt. Kvinno-representationen i tingsrätterna hade ökat något. Nämndemannakåren hade dock blivit äldre under perioden. Andelen lantbrukare bland nämndemännen hade halverats, men var fortfarande högre än bland befolkningen i övrigt. Gruppen industri- och privatanställda hade minskat ytterligare medan andelen offentliganställda hade ökat än mer.

Andelen kvinnor i nämndemannakåren var 37 % år 1980. År 1986 hade siffran ökat till 43 %. Andelen kvinnliga nämndemän i länsrätterna var dock endast 24 % detta år.

Vad gäller åldersfördelningen inom nämndemannakåren var år 1980 endast 8 % av nämndemännen under 40 år. År 1986 hade siffran sjunkit till 6 %. Nämndemännen i åldersgruppen 40–49 år ökade från 16 % år 1980 till 19 % år 1986. I fråga om denna åldersgrupp stämmer siffrorna ganska väl med fördelningen av befolkningen i stort, 17 % år 1980 resp. 20 % år 1986. Andelen nämndemän i åldern 50–59 år var år 1980 33 % och år 1986 27 %. Motsvarande siffror för totalbefolkningen var 19 % resp. 17 %. Andelen nämndemän i åldern 60–65 år var i stort sett konstant, 29 % år 1980 och 28 % år 1986. Av totalbefolkningen var 9 % 60–65 år både 1980 och 1986. Vad slutligen gäller andelen nämndemän i den högsta åldersgruppen, dvs. i åldern 66–70 år, hade denna ökat från 15 % år 1980 till 19 % år 1986. Motsvarande siffror för totalbefolkningen var 9 % resp. 8 %. (Prop. 1987/88:138 s. 13)

DV konstaterade att nämndemannakårens sammansättning inte hade ökat i allsidighet, men att de förändrade ersättningsreglerna hade gällt alltför kort tid för att några slutsatser skulle kunna dras av detta.

2.4.3 Domstolsverkets undersökning år 1989

År 1989 genomfördes bl.a. mot ovan skisserad bakgrund² och i syfte att främja en mer allsidig rekrytering av nämndemän en lagändring av innebörd att mandatperioden för nämndemän

² Vid en hearing som anordnades om nämndemannarekryteringen i juni 1987 framfördes av företrädare för Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet och de politiska partierna att en avkortning av mandatperioden från sex till tre år skulle kunna bidra till att åstadkomma en allsidigare rekrytering. Även frågan om att upphäva sjuttioårsgränsen togs upp. –Hösten 1987 upprättades inom Justitiedepartementet promemorian Mandatperiod och åldersgräns för nämndemän (Ds Ju 1987:18).

avkortades från sex år till tre år samtidigt som sjuttioårsgränsen för valbarhet till nämndemannauppdrag slopades (prop. 1987/88:138, bet. JuU 1987/88:38, rskr. 1987/88:360). Samtidigt infördes målsättningsregeln i 4 kap. 7 § RB (19 § AFDL), i första hand riktad till de väljande organen men i andra hand också till de nominerande organen och domstolarna. Regeln anger att det vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakären får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke. I propositionen betonades de väljande och nominerande organens ansvar för en allsidig sammansättning av nämndemannakären. Det nämndes också att Domstolsverket i samarbete med Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, de politiska partierna och Nämndemännens riksförbund utarbetat ett informationsmaterial. I detta material beskrevs nämndemannakärens sammansättning jämförd med befolkningens i stort och underströks vikten av att en mer allsidig rekrytering till nämndemannakären kom till stånd. Materialet distribuerades till de nominerande och väljande organen inför 1988 års val.

År 1989 redovisade DV ånyo på regeringens uppdrag en rapport, Nämndemannakärens sammansättning (DV rapport 1989:2), som bl.a. beskrev utvecklingen sedan år 1986 vad gällde ålder, kön och yrke. Rapporten innehöll även en redovisning av det antal nämndemän som bestämts i de olika domkretsarna samt – i likhet med 1986 års rapport – det beräknade årliga antalet tjänstgöringsdagar per nämndeman. Bakgrunden till uppdraget var statsmakernas stora ansträngningar för att nämndemannakären skulle bli mer representativ för befolkningen i stort. Man ville se vilken påverkan de lagändringar som genomförts hade haft på representativiteten. Ersättningen för nämndemannauppdraget hade också höjts successivt. Nyval av samtliga nämndemän hade, med tillämpning av de nya reglerna, ägt rum under hösten 1988. (Antalet nämndemannaplatser hade därvid minskat från 8 150 till 7 589.) DV:s undersökning visade på små förändringar sedan undersökningen år 1986. Nämndemännen var fortfarande genomsnittligt betydligt äldre än befolkningen i övrigt. Gruppen nämndemän över 65 år hade dessutom blivit äldre genom att sjuttioårsgränsen tagits bort. De nyvalda nämndemännen var dock väsentligt mycket yngre än den totala nämndemannakären. Undersökta yrkesgrupper hade förändrats något mot en större överensstämmelse med befolkningen i övrigt. Överrepresentationen för de administrativt verksamma nämndemännen kvarstod dock i stort oförändrad samtidigt som

nämndemän med tillverkningsarbete, huvudsakligen industriarbete, var klart underrepresenterade. Medan 7 procent av nämndemännen arbetade med tillverkningsarbete var motsvarande andel av befolkningen 25 procent. Fördelningen mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn hade knappast förändrats sedan år 1986. Medan endast 38 procent av befolkningen hade en offentlig anställning uppgick de offentliganställda nämndemännen till 55 procent av den yrkesverksamma nämndemannakåren. Antalet tjänstgöringsdagar per nämndeman hade sjunkit något sedan år 1986 – här varierade dock resultatet kraftigt mellan olika domstolar och mellan olika domstolskategorier. Både nämndemännen i tingsrätt och i länsrätt tjänstgjorde genomsnittligt omkring nio dagar per år. Av rapporten framgick även att inte mindre än 82 procent av nämndemännen tidigare haft nämndemannauppdrag. – I rapporten uttalades att de ändrade reglerna för val av nämndemän m.m. hade skapat förutsättningar för en bredare rekrytering. ”Vid en neddragning av antalet nämndemannaplatser väljer dock många äldre att kvarstå. Det finns därför en viss tröghet i systemet. Genom en fortsatt information till de nominerande och väljande organen är det troligt att de olika åtgärderna för att få en mer representativ nämndemannakår på sikt får genomslagskraft.”

2.4.4 Domstolsverkets undersökning år 1992

Den senast genomförda undersökningen av nämndemannakåren Rekrytering av nämndemän – förslag till nya ersättningsnormer (DV Rapport 1992:4) utgår från ersättningen som en betydelsefull faktor när det gäller rekryteringen. Vid behandlingen av ett motionsyrkande med begäran om en översyn av ersättningsnormerna för nämndemän anförde Justitieutskottet år 1991 bl.a. att bestämmelserna om ersättning till nämndemän innebar en svårighet att få till stånd den allsidiga sammansättning av nämndemannakåren som utskottet efterlyst. Utskottet fann att en översyn av ersättningsnormerna borde ske samt att en utgångspunkt för denna översyn borde vara förslaget i propositionen om en ny kommunallag, att förtroendevalda skulle få rätt till skälig ersättning (prop. 1990/91:117). Sedan riksdagen gett till känna att regeringen borde ta initiativ till en utredning uppdrog regeringen åt DV att analysera ersättningsnormernas effekter på sammansättningen av nämndemannakåren och redovisa förslag till förändringar. Även andra

faktorer än ekonomiska som påverkar rekryteringen av nämndemän skulle enligt beslutet redovisas och analyseras.

I sin undersökning tillställde DV 872 slumpmässigt valda nämndemän en enkät angående yrke, arbetsgivare, tjänstgöringsfrekvens, inställning till uppdraget m.m. En enkät tillställdes även de rekryterande organen för att undersöka hur de politiska förbunden såg på rekryteringen av nämndemän. Svarsfrekvensen var hög.

Av 1992 års rapport framgår att en viss breddning av åldersfördelningen hade skett under perioden 1989–1992, även om det var fråga om mycket små förändringar. Nämndemannakåren hade totalt sett blivit något yngre. Undersökningen visade dock en väsentligt lägre andel nyutsedda nämndemän i den yngsta åldersklassen och en klart högre andel nyutsedda nämndemän i de äldsta åldersklasserna jämfört med förhållandena vid 1989 års undersökning. Den tidigare tendensen mot en föryngring hade alltså mattats. När det gällde de äldre nämndemännen hade nämndemannakåren dock blivit mer representativ jämfört med befolkningen som helhet. Andelen nämndemän över 65 år uppgick år 1990 till 22 procent vilket i stort sett överensstämde med motsvarande andel av befolkningen som var 24 procent. Vad avsåg yrkesfördelningen förelåg en snedrekrytering såtillvida att samhällsvetenskapligt och administrativt verksamma var över-representerade.

2.4.5 1993 års domarutredning m.m.

Regeringen tillsatte i april 1993 utredningen Domstolarna och domarnas ställning inför 2000-talet. Utredningen antog namnet 1993 års domarutredning. Enligt direktiven skulle utredningen kartlägga behovet av att stärka domarnas ställning och lämna förslag till inriktning av det fortsatta utredningsarbetet. Som exempel på frågor som var aktuella i sammanhanget nämndes bl.a. nämndemännens ställning. Enligt direktiven skulle utredningen förutsättningslöst granska det svenska nämndemannainstitutet. Vid behandling av frågor om nämndemän fann Justitiekottet år 1993 att det nu nämnda utredningsarbetet borde avvaktas (bet. 1993/94:JuU4 och bet. 1993/94:JuU20). Domarutredningen presenterade år 1994 betänkandet Domaren i Sverige inför framtiden (SOU 1994:99). Till grund för utredningens övervägan-

den i fråga om nämndemännens ställning låg bl.a. DV:s rapporter från åren 1989 och 1992. I ett betänkande från Justitieutskottet hade vidare redovisats uppgifter inhämtade från DV avseende nämndemannakårens sammansättning för perioden 1992-01-01–1994-12-31 (bet. 1991/92:JuU19); ”– – – framgår bl.a. dels att antalet nämndemän som år 1992 fyllt eller kommer att fylla 70 år är 652 av totalt 7 837 nämndemän, dels att, år 1992, mer än hälften av de manliga nämndemännen är 59 år gamla eller äldre och mer än hälften av de kvinnliga nämndemännen är 55 år gamla eller äldre.” Dessa uppgifter lades också till grund för utredningens överväganden.

I sitt betänkande tog Domarutredningen upp nämndemännens och juryns ställning nu och i framtiden och skissade också en del förslag till förändringar (s. 173–189 och 301–319). Under remissbehandlingen av betänkandet fick 181 remissinstanser möjlighet att yttra sig (Ds 1995:17).

Under de följande åren under 1990-talet kom övervägandena alltmer att handla om ersättningen till nämndemän och om nämndemannamedverkan över huvud taget. Övergripande frågeställningar, exempelvis rörande vilka olika faktorer som påverkar att nämndemannakårens sammansättning blir allsidig, behandlades inte närmare. Justitieutskottet uttalade vid upprepade tillfällen med anledning av motionsyrkanden att nämndemannafrågorna belysts såväl i propositionen Domstols sammansättning (prop. 1996/97:133) som i 1993 års domarutrednings betänkande och att man inte var beredd att tillstyrka att ett nytt omfattande utredningsarbete inleddes (se ex. bet. 1999/2000:JuU1 s. 63).

I budgetpropositionen för år 2000 uppehöll sig regeringen bl.a. vid nämndemännens betydelse för svenskt rättsliv. Regeringen uttalade att nämndemännen är ett viktigt inslag i den dömande verksamheten. ”Det är viktigt att uppdraget att vara nämndeman ges till så många medborgare som möjligt. Om samma nämndemän tjänstgör under långa perioder och rekryteringsbasen är smal kan nämndemännens legitimitet som lekmän och representanter för allmänheten komma att urholkas. – – – Det är därför viktigt att uppdraget cirkulerar i en betydligt vidare krets än i dag.”

2.4.6 Kommitténs uppdrag som ett led i regeringens reformering av domstolsväsendet

Regeringen har i sin skrivelse Reformeringen av domstolsväsendet – en handlingsplan (skr. 1999/2000:106), mot bakgrund av den omfattande reformeringen av domstolsväsendet som inletts, på nytt gjort uttalanden om nämndemännens framtida roll. Dessa har sedan kommit till vidare uttryck i direktiven till kommittén.

Några undersökningar av hur nämndemannakårens sammansättning förändrats eller andra frågeställningar liknande de som undersöktes i DV:s ovan nämnda undersökningar har inte belysts på något sammanfattande vis sedan DV:s senast genomförda undersökning år 1992.

3 Allmänna utgångspunkter för kommitténs överväganden och förslag

3.1 Nämndemännens roll och status

I direktiven anges som utgångspunkt att nämndemannamedverkan i våra domstolar är av stort värde av flera skäl. Nämndemännens medverkan är en garanti för att verksamheten i domstolarna ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. Nämndemännens medverkan bidrar också till att medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls. En annan viktig faktor är att nämndemännens medverkan i våra domstolar bidrar till att tillgodose medborgarnas intresse av insyn i den dömande verksamheten. Mot denna bakgrund, menar regeringen, är det viktigt att bevara och utveckla nämndemannainstitutet och säkerställa att lekmannainflytandet i den dömande verksamheten också i framtiden har allmänhetens förtroende och legitimitet.

Tidigare anfördes som skäl för nämndemannamedverkan att nämndemännen tillförde den lokala domstolen person- och lokalkännedom. Detta ursprungliga motiv, som i och för sig för det positiva med sig att domstolarnas hela upptagningsområde är representerat bland nämndemännen, har i stort sett spelat ut sin roll i dagens samhälle. I det enskilda fallet kan en sådan syn på nämndemannamedverkan vara svärförenlig med kravet på en opartisk domstolsprövning.

Inslaget av lekmannadomare i de svenska domstolarna har gamla traditioner och det är kommitténs grundläggande förhållningssätt att det är viktigt att värna nämndemannainstitutets ställning. Om detta råder också, som framgår av direktiven, en bred politisk enighet. Kommitténs förslag syftar till att på olika sätt tydliggöra nämndemannauppdragets status och ytterst till att stärka nämndemannainstitutets ställning bl.a. genom att främja en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren.

Som representanter för allmänheten fyller nämndemännen en viktig funktion i domstolarna. Med samma mandat som ordinarie domare medverkar nämndemännen i utformningen av rättsliga ställningstaganden beträffande sina medmänniskor. Vad nämndemännen främst tillför är icke-juristens syn på saken. Genom detta lekmannainslag i vissa typer av mål garanteras att verksamheten i domstolarna ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. Att nämndemännen rekryteras från alla olika delar av domstolarnas upptagningsområde och ges möjlighet att tjänstgöra i samma utsträckning är inte minst mot denna bakgrund viktigt. Genom sin medverkan bidrar nämndemännen till att legitimera domstolarnas verksamhet hos allmänheten. Det finns skäl att betrakta nämndemannauppdraget som ett hedersamt förtroendeuppdrag genom vilket en viktig samhällsinsats fullgörs. I förhållande till andra förtroendeuppdrag, både statliga och kommunala, intar nämndemannauppdraget en särställning. Det är ett statligt förtroendeuppdrag, till vilket man väljs av kommunerna, och som utövas i domstolarna. Nämndemannauppdraget låter sig därmed – såsom ibland ändå sker – svårligen jämföras med andra uppdrag.

Kommitténs förslag syftar till att fler medborgare i framtiden skall ges möjlighet att tjänstgöra som nämndemän och att uppdragen skall cirkulera i större utsträckning. En grundläggande utgångspunkt skall härvid vara att den som uppfyller valbarhetskraven skall kunna komma i fråga som nämndeman. Att man i och för sig måste vara lämplig för uppdraget, en förutsättning som outtalat vägs in redan i dag, är något som i framtiden bör komma till tydligare uttryck. Det förhållandet att nämndemännens medverkan anses bidra till att medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls, gör också att det finns anledning att ställa stora krav på nämndemännen under tjänstgöringstiden. Meningen är emellertid inte att endast medborgare som i olika sammanhang utmärkt sig på något särskilt sätt skall kunna komma i fråga för nämndemannauppdrag. Inte heller skall uppdraget ses som en reträttpost för personer som tidigare innehaft politiska uppdrag. Meningen är i stället att goda samhällsintresserade medborgare som uppfyller valbarhetskraven och som är behöriga och lämpliga skall kunna komma i fråga som nämndemän. Det skall vidare inte krävas att man är politiskt aktiv.

Enligt kommitténs mening är det angeläget att säkerställa det lekmannainflytande som nämndemännen utövar genom att få bort

inslag av professionalitet bland nämndemännen i domstolarna. Betydelsen av erfarenhet har också allt mer kommit att tonas ner. För den framtida rekryteringen av nämndemän bland yngre människor torde det vidare vara av avgörande betydelse att tjänstgöringen inte är alltför betungande. Det är emellertid viktigt att nämndemannauppdragen fullgörs på ett aktivt sätt av personer som har ett socialt engagemang och som är aktiva i samhällslivet. Härigenom främjas det demokratiska inslaget i dömandet som nämndemännens medverkan innebär. Som anges i direktiven är de erfarenheter nämndemännen har från olika samhällsområden värdefulla för domstolsväsendet samtidigt som de insikter en nämndeman får genom sitt uppdrag ofta utgör en tillgång för annat samhällsarbete. Ett aktivt fullgörande av uppdraget innebär att nämndemannen ges möjlighet och fullt ut utnyttjar möjligheten att delta i de uppgifter som följer av uppdraget. Nämndemannauppdraget är av så stor betydelse att det måste krävas av varje person som utövar uppdraget att han eller hon har goda insikter i förutsättningarna för uppdraget. Uppgiften är att utöva dömande makt mot enskilda. För att nämndemännens medverkan skall kunna uppfattas som ett legitimt inslag i dömandet fordras alltså såväl engagemang som tillräckliga kunskaper. För detta ändamål måste nämndemännen också få en grundläggande utbildning. Genom ett sådant aktivt lekmannainslag som det nu redovisade tydliggörs nämndemannens dömande funktion. I en tid av ökande professionalisering – inte minst inom rättslivet – har ett sådant lekmannainslag ett särskilt värde.

3.2 Närmare om innebörden av en allsidigt sammansatt nämndemannakår

Sammansättningen av nämndemannakåren skall spegla befolkningen i landet och samtliga delar av en domstols upptagningsområde skall vara representerade. I direktiven uttrycks att det är viktigt att uppdraget att vara nämndeman ges till en krets medborgare som i så hög grad som möjligt svarar mot ett folkgenomsnitt såvitt avser kön, ålder och bakgrund. Att nämndemannakåren är representativ för medborgarna i samhället stärker nämndemannainstitutets ställning och ytterst medborgarnas förtroende för och insyn i domstolarnas verksamhet. Detta innebär emellertid inte att nämndemannakåren skall ha en

sammansättning som fullt ut motsvarar ett statistiskt genomsnitt av befolkningen eller att en grupp i samhället av en viss storlek skulle ha en ovillkorlig rätt att bli företrädd bland nämndemännen. Det är varken avsett eller ens möjligt att åstadkomma en ordning där nämndemännen i det enskilda målet, i den enskilda domstolen eller i landet i dess helhet kan företräda alla de skillnader i fråga om ålder, kön, yrkestillhörighet, politisk uppfattning m.m. som förekommer i samhället (prop. 1982/83:126 s. 54). Bestämmelsen i rättegångsbalken om att eftersträva en allsidigt sammansatt nämndemannakår är också av målsättningskaraktär (4 kap. 7 § fjärde stycket). Det torde räcka långt med en allmän vetskap hos den rättssökande allmänheten om att det, så långt det är möjligt, finns ett tvärsnitt av befolkningen representerat i nämndemannakåren som helhet.

3.3 Faktorer av betydelse för rekryteringen

3.3.1 Några faktauppgifter om nämndemännen

Uttalade förhoppningar om att komma till rätta med snedrekryteringen av nämndemän har inte infriats. Visserligen har andelen kvinnor i uppdraget ökat. År 2001 bestod nämndemannakåren till och med av en något större andel kvinnor än män (3 861 kvinnor och 3 693 män, dvs. 51 procent kvinnor). I allmän domstol var andelen kvinnor 52 procent (i tingsrätt något större andel kvinnor än män och i hovrätt något mindre). I förvaltningsdomstol var andelen kvinnor precis som tidigare år mindre (748 kvinnor och 860 män) men skillnaderna har ändå jämnats ut. I tingsrätt, länsrätt och kammarrätt var emellertid andelen kvinnor under 50 år större än andelen män under 50 år (i hovrätt var andelen kvinnor i denna åldersgrupp lika stor som andelen män). Snedrekryteringen i fråga om kön har således motverkats, något man – delvis med ledning av svaren som kommittén fått från de nominerande organen – kan anta beror på partiernas medvetna arbete i denna fråga.

Den kritik som har riktats mot sammansättningen av nämndemannakåren har emellertid även gällt nämndemännens ålder och sociala bakgrund. I dessa avseenden råder alltså missförhållanden. Särskilt nämndemännens ålder har diskuterats. Fortfarande är det så att cirka hälften av landets nämndemän är 60 år eller äldre; vid tingsrätterna 48 procent, i hovrätterna 55 procent, i länsrätterna

48 procent och i kammarrätterna 52 procent (år 2001). Motsvarande tal för befolkningen är betydligt lägre även om andelen äldre i landet ökar. Endast knappt 8 procent av nämndemännen är i åldersgruppen 20–39 år. Något som också har betydelse för det allmänna intrycket av att nämndemän oftast är äldre är tjänstgöringsfrekvensen. Denna är ofta högre för äldre nämndemän än för yngre.

När det gäller nämndemännens sociala bakgrund motsäger inte kommitténs begränsade undersökningar tidigare undersökningar på området. Det kan antas att förhållandena inte har ändrats i någon nämnvärd utsträckning. Sannolikt är fortfarande exempelvis vissa yrken överrepresenterade bland nämndemännen, något som säkerligen till stor del hänger samman med sättet för val av nämndemän men också med den omvitnade svårigheten att kombinera en del yrken med förtroendeuppdrag.

När det gäller frågan om etnisk mångfald inom nämndemanskåren synes nämndemännens etniska bakgrund inte tidigare ha undersökts närmare. Det saknas således sammanställda uppgifter om nämndemännens etniska bakgrund. Av nämndemännen torde emellertid betydligt mindre än tio procent ha invandrarbakgrund och omkring hälften av dessa ha utomnordisk bakgrund. I en riksdagsmotion år 1999 omtalas att ca 4 procent av nämndemännen har invandrarbakgrund. Av dessa är cirka hälften födda utanför Norden. Andelen är beräknad på ett större antal nämndemän (8 700) än vad som finns i dag (mot. 2000/01:Ju406). I kommitténs begränsade undersökning – som besvarades av 138 nämndemän – var 10 nämndemän (7,2 %) av annan än svensk härkomst, av dessa var 5 nämndemän (3,6 %) av annan än nordisk härkomst. Kommitténs erfarenheter under utredningstiden stärker intrycket av att få nämndemän har annan än svensk etnisk bakgrund; på flera håll synes inslaget av nämndemän med annan etnisk bakgrund saknas helt.

3.3.2 Allmänt om förtroendevaldas villkor och viljan att anta förtroendeuppdrag

Kommundemokratikommitténs betänkande

Möjligheterna att åstadkomma en allsidig nämndemannakår genom att bland svenska medborgare rekrytera nämndemän i olika åldrar och med olika bakgrund anknyter i ett vidare perspektiv till människors syn i allmänhet på villkoren för och möjligheterna att anta samhällseliga förtroendeuppdrag. Kommittén har inte gjort någon egen undersökning av dessa förhållanden. Slutsatser kring dessa frågor har emellertid nyligen presenterats av Kommundemokratikommittén i betänkandet Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting (SOU 2001:48). Kommundemokratikommitténs presentation omfattar visserligen inte nämndemän eftersom dessa inte är kommunalt förtroendevalda i den bemärkelsen att de väljs till uppdrag som skall utföras i kommunens regi, men flera beskrivningar och slutsatser i betänkandet torde ändå vara i hög grad relevanta även för nämndemännen.

Kommundemokratikommitténs övergripande uppdrag var att föreslå åtgärder som ökar medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i den kommunala demokratin och som stärker den kommunala representativa demokratis funktionssätt och former. När det gäller förtroendevalda såg kommittén som sin uppgift att analysera och föreslå förbättringar av de förtroendevaldas arbetsförhållanden och formerna för det politiska arbetet, särskilt åtgärder för att förbättra representativiteten, öka antalet förtroendevalda, underlätta rekrytering och motverka förtida avhopp. I sina analyser har Kommundemokratikommittén stött sig på ett antal studier¹ och egna genomförda enkätundersökningar.

Kommundemokratikommitténs analys visar att flera medborgargrupper är underrepresenterade bland de förtroendevalda.² Detta gäller särskilt yngre, äldre, personer med utländsk bakgrund och lågutbildade. Kvinnor är fortfarande något underrepresenterade, men sett över tid har kvinnornas representation förbättrats avsevärt. Dock var flera underrepresenterade grupper något bättre representerade bland dem som var nya efter 1998 års val än bland

¹ En närmare beskrivning av dessa studier finns på s. 60 i Kommundemokratikommitténs betänkande.

² Den följande texten fram till avsnittets slut är sammanställd ur betänkandet, bl.a. sammanfattningen.

förtroendevalda totalt (s. 120). Kommundemokratikommitténs bedömning är att de politiska partierna i större utsträckning än i dag bör beakta behovet av god social representativitet vid nomineringar inför val till fullmäktige, nämnder, styrelser och beredningar.

Kommundemokratikommitténs undersökning av medborgarnas uppdragsvillighet visar att var sjätte medborgare skulle kunna tänka sig att tacka ja till ett kommunalt förtroendeuppdrag.

Kommundemokratikommitténs undersökningar och slutsatser rörande medborgarnas uppdragsvillighet redovisas i avsnitt 5.5 (s. 104 ff.). Från detta avsnitt nämns här några slutsatser.

Andelen som var positiva till ett kommunalt förtroendeuppdrag om man inte samtidigt behövde vara medlem i ett politiskt parti var ungefär lika stor som andelen positiva till motsvarande partibundna uppdrag. I åldersgruppen 18 till 29 år ökade emellertid andelen positiva med över en tredjedel. Under förutsättning att det inte ställs krav på partimedlemskap visade sig yngre vara mest positiva av alla åldersgrupper till kommunala förtroendeuppdrag (s. 108). I Kommundemokratikommitténs undersökning visade sig vidare ålder ha stor betydelse för vilka skäl som angavs för att inte åta sig kommunala förtroendeuppdrag. Överlag, men särskilt bland personer mellan 18 och 29 år, dominerade de politiska skälen kraftigt, framför allt ointresse för kommunalpolitik men även ointresse för partipolitik (s. 108 ff.). Personer mellan 66 och 74 år anförde dock politiska skäl i betydligt mindre utsträckning än andra åldersgrupper. I undersökningen åberopades de privata skälen, att inte kunna på grund av sitt arbete eller av familjeskäl, av en mindre grupp medborgare. Dessa skäl var dock utmärkande för personer i medelåldern, i synnerhet för dem mellan 30 och 44 år. Även i denna grupp dominerade dock de politiska skälen.

Utrikes födda uppgav i betydligt mindre utsträckning än inrikes födda skälen att de inte är tillräckligt intresserade av kommunalpolitik och partipolitik. Kommundemokratikommittén uttryckte förvåning över det förra förhållandet. I tidigare forskning har invandrade visat sig vara mindre intresserade än infödda av kommunalpolitik, men lika intresserade av nationell politik och mer intresserade av internationell politik. På de flesta övriga områden är skillnaden mellan utrikes och inrikes födda liten. Ekonomiska skäl uppgavs i något större utsträckning av utrikes födda medan andra fritidsintressen uppgavs av en något större andel inrikes födda. Ett särskilt hinder för personer med utländsk

bakgrund var dock det svenska språket. En förhållandevis stor grupp personer med utländsk bakgrund uppgav att de är intresserade av att åta sig kommunala förtroendeuppdrag men att de inte kan göra det på grund av dåliga kunskaper i det svenska språket.

När det gällde skillnader i övrigt kan nämnas att privatanställda oftare än genomsnittet åberopade ointresse för kommunalpolitik och att egna företagare i större utsträckning än andra anförde som skäl att förtroendeuppdrag är meningslösa eftersom man ändå inte får något verkligt inflytande. Egna företagare uppgav sig också inte kunna på grund av sitt arbete.

För två av skälen att inte åta sig kommunala förtroendeuppdrag har förändringarna under de senaste 20 åren varit påtagliga. År 2000 uppgav fler att de inte ville binda sig för ett visst parti som skäl för att inte åta sig ett kommunalt förtroendeuppdrag. Den andra stora förändringen gällde ointresse för kommunalpolitik. Under de senaste 20 åren hade andelen som inte skulle tacka ja till kommunala förtroendeuppdrag på grund av detta ökat markant.

Kommundemokratikommittén beskrev också rekryteringsprocessen (s. 114) och pekade på att denna i ett partibaserat system kan säga bestå av följande steg; att man är valbar, uppdragsvillig, partimedlem, nominerad och vald. Under processen minskar antalet personer som är aktuella för kommunala förtroendeuppdrag successivt. "Hela processen kan liknas vid ett läckande rör." I undersökningen var utgångspunkten en population om 10 000 valbara kommuninvånare. Av dessa var endast 16 procent positiva till att åta sig kommunala förtroendeuppdrag (1 600). Majoriteten försvann alltså redan i rekryteringsprocessens andra steg på grund av att de var negativa eller tveksamma. Kommundemokratikommittén konstaterade vidare följande. För att man skall vara aktuell för kommunala förtroendeuppdrag fordras i praktiken också medlemskap i ett politiskt parti. En överväldigande andel uppdragsvilliga visar sig emellertid sakna medlemskap i ett parti. I tredje steget av rekryteringsprocessen försvinner därför 82 procent av de som är positiva. Kvar blir strax under 300 uppdragsvilliga. Beträffande rekryteringsprocessens fjärde steg uppger 56 procent av de kvarvarande uppdragsvilliga partimedlemmarna att de under de senaste tre åren (1997–2000) inte har blivit tillfrågade om sitt intresse för uppdrag. Av populationen på 10 000 kvarstår knappt 130 personer. Av dessa väljs en stor andel, 80 procent, till ett kommunalt förtroendeuppdrag.

Kommundemokratikommittén menade att de tilltagande svårigheter som flera partier uppger sig ha när det gäller att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag till stor del beror på att partierna har färre medlemmar än tidigare. Som grupp är de uppdragsvilliga som inte är medlemmar i ett politiskt parti värda att studera närmare. I ett partibaserat system är dessa personer i praktiken uteslutna från kommunala förtroendeuppdrag (s. 117). Enligt Kommundemokratikommitténs undersökning finns det emellertid ett flertal uppdragsvilliga medborgare som också skulle kunna tänka sig att gå med i ett parti. Det finns även en förhållandevis stor grupp passiva partimedlemmar som är villiga att åta sig kommunala förtroendeuppdrag men inte har blivit tillfrågade. Kommundemokratikommitténs bedömning är att det är viktigt att partierna verkar för att förtroendeuppsdragen sprids till fler personer. Kommundemokratikommitténs undersökningar visar att både partimedlemmar och sympatisörer har ett intresse av att åta sig förtroendeuppdrag i större utsträckning än de gör i dag. De politiska partierna behöver dock arbeta mer aktivt och själva ta kontakt med, tillfråga och även uppmuntra folk att åta sig kommunala förtroendeuppdrag.

När det gäller förtroendevaldas arbetsförhållanden visar Kommundemokratikommitténs studier att särskilt de som är unga, i yngre medelåldern, heltidsarbetande eller småbarnsföräldrar upplever att den tid som de behöver lägga ned på förtroendeuppdraget skapar en problematisk situation.

Kommundemokratikommitténs undersökning visar att omsättningen bland de förtroendevalda har ökat markant under 1990-talet. De flesta avgångarna sker emellertid i samband med val, och antalet förtida avhopp tycks inte ha ökat i någon större utsträckning. Främst är det av privata skäl som förtroendevalda lämnar sina uppdrag i förtid. Oftast handlar det om att man flyttat från kommunen eller fått förändrade villkor i sitt förvärvsarbete. Politiska skäl till förtida avhopp förekommer också i relativt stor utsträckning. Förhållandevis många av dem som lämnat sina förtroendeuppdrag i förtid är positiva till framtida kommunala förtroendeuppdrag.

Kommundemokratikommittén hade också i uppgift att föreslå åtgärder som underlättar för personer med utländsk bakgrund att åta sig och genomföra politiska förtroendeuppdrag. I detta hänseende konstaterade kommittén att valdeltagandet bland utländska medborgare är lågt och har successivt sjunkit sedan den

kommunala rösträtten vidgades till att omfatta även dem. Även andra politiska aktiviteter liksom föreningsmedlemskap är mindre frekventa bland personer som invandrat än bland dem som är födda i Sverige. Utrikes födda personer är underrepresenterade bland fullmäktigeledamöter och i flertalet nämnder och styrelser. Kommundemokratikommittén ansåg att de politiska partierna har en central roll för att fler personer med utländsk bakgrund skall åta sig förtroendeuppdrag. Partierna har påbörjat såväl teoretiskt som praktiskt arbete för att uppnå etnisk mångfald, men mycket återstår att göra. Det handlar bl.a. om att se över rekrytering, bemötande, medlemsutbildning och nomineringsprocesser. Frågor som rör den svenska demokratin bör också lyftas fram tydligare i introduktionsutbildningen för nyanlända.

Regeringens demokratiproposition

I propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80) har regeringen presenterat en långsiktig strategi för att värna och fördjupa den svenska folkstyrelsen. Syftet är att värna den representativa demokratin och att stimulera ett medborgardeltagande även mellan de allmänna valen. Propositionen innehåller bl.a. ett antal förslag som ska underlätta för medborgare som vill ta på sig ett förtroendeuppdrag. Som exempel kan nämnas rätt till ledighet för att fullgöra uppdrag, vidgade ersättningsregler och rätt att behålla uppdrag vid flytt. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (rskr. 2001/02:190).

När det gäller personer med utländsk bakgrund uttalar regeringen bl.a. att personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige genom ett introduktionsprogram eller på annat sätt bör ges goda kunskaper om och förståelse för den svenska demokratin.

Förslagen bygger på Kommundemokratikommitténs betänkande.

3.3.3 Valsystemet, tjänstgöringen och ersättningen

Under utredningstiden har kommittén försökt ringa in de faktorer som kan sägas vara av störst betydelse för rekryteringen av nämndemän. Kommittén har därvid inte funnit anledning att frångå den bedömning som Domstolsverket (DV) gjorde i sin under-

sökning år 1992 (avsnitt 2.4.4). I undersökningen pekade DV på ett antal faktorer som påverkar rekryteringen av nämndemän och delade in dessa faktorer i valsystemet, tjänstgöringsförhållandena och ersättningsnormerna. DV angav valsystemet som den utslagsgivande faktorn och konstaterade att detta innebär att nämndemännen rekryteras från en begränsad krets. Beträffande nämndemännens tjänstgöringsförhållanden uttalade DV att yngre yrkesverksamma nämndemän av naturliga skäl har svårt att äta sig mer tidskrävande mål eller att tjänstgöra med kort varsel. DV konstaterade vidare att ersättningsnormernas betydelse för rekryteringen av nämndemän ökat i takt med det stigande missnöjet med ersättningsnormernas storlek. Ändrade ersättningsnormer bedömdes i viss utsträckning kunna påverka nämndemannakårens sammansättning vad avser yrken i riktning mot större allsidighet. DV gjorde också den bedömningen att det fanns en stor risk att yrkesverksamma nämndemän skulle komma att avsäga sig sina uppdrag och att det skulle bli svårare att rekrytera sådana nämndemän som förlorar ekonomiskt på uppdragen om inte ersättningsnormerna ändrades.

I dispositionen av betänkandet utgår kommittén från de nu angivna faktorerna. Utgångspunkterna för kommitténs överväganden är att den framtida rekryteringen skall nå fler medborgare som inte har bakgrund i partipolitisk verksamhet. Inslag av professionalitet bland nämndemännen skall motverkas och lekmannainflytandet säkerställas bl.a. genom att tjänstgöringen inte görs alltför betungande. Härigenom, och genom att uppdragen cirkulerar i större utsträckning, blir det också möjligt för nya grupper av människor att äta sig uppdrag som nämndeman. Ersättningsvillkoren skall vara utformade på ett sätt som inte motverkar detta.

4 Valsystemet och rekryteringen av nämndemän m.m.

Förfarandet att utse nämndemän blev enhetligt år 1823 då bönderna på sockenstämman fick valrätt. Dessförinnan utsågs nämndemännen relativt formfritt av häradsrätten. Från och med år 1863 skedde valet av kommunalstämman och sedan dess har val av nämndemän skett av en politisk församling. I dag utses nämndemän i tingsrätt genom val av kommunfullmäktige. Val av nämndeman i hovrätt, länsrätt och kammarrätt förrättas av landstingsfullmäktige. Nämndemännen utses från en personkrets som föreslagits av de i valförsamlingen företrädde politiska partierna. De på detta sätt utsedda nämndemännen kan därför ses som en länk mellan de politiska instanserna och rättskipningen (SOU 1994:99 s. 176).

4.1 Bakgrund

Som anges i direktiven har nämndemannasystemet kritiserats för att rekryteringen av nämndemän inte speglar sammansättningen av befolkningen med avseende på ålder liksom social och etnisk bakgrund. Kritik har framförts under flera år från olika håll, bl.a. i riksdagsmotioner. Flera utredningar har tillsatts för att undersöka orsakerna till sammansättningen (jfr avsnitt 2.4). Åtgärder har vidtagits som bl.a. gått ut på att förbättra ersättningsvillkoren och att minska tjänstgöringstätheten.

De nominerande och väljande organens ansvar för en allsidig sammansättning av nämndemannakåren har betonats i olika sammanhang. I samband med ett lagstiftningsärende rörande nämndemän år 1983 uppehöll sig föredragande statsrådet i propositionen vid frågan om de politiska partiernas ansvar för nämndemannakårens sammansättning. Han avvisade då tanken på att beskära valförsamlingarnas suveränitet genom mer detaljerade valbarhetsföreskrifter eller kvoteringsystem. Han ansåg sig dock

kunna utgå från att partierna vid sina nomineringar så långt som möjligt försökte rätta till mera uppenbara ojämnheter (prop. 1982/83:126 s. 54). Riksdagen godtog enhälligt vad som anfördes i propositionen i denna del.

Vid val av nämndemän skall eftersträvas att nämndemannakären får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön och yrke (4 kap. 7 § fjärde stycket rättegångsbalken [RB] och 19 § femte stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar [AFDL]). Denna bestämmelse av allmän målsättningskaraktär infördes år 1989 med reglerna om utseende av jurymedlemmar i tryckfrihetsmål som förebild. Bestämmelsen riktar sig i första hand till de organ som väljer nämndemän. Föredragande departementschef påpekade dock att en stor del av ansvaret för en allsidig sammansättning av nämndemannakären ligger hos de nominerande organen (prop. 1987/88:138 s. 23). Bestämmelsen innebär en skyldighet för de väljande och nominerande organen att så långt det är möjligt sträva efter att uppnå representativitet. Av propositionen framgår att det i kravet på allsidig sammansättning i fråga om yrke ligger att även sådana grupper som inte är direkt yrkesverksamma, t.ex. hemarbetande och studerande, skall vara representerade. En av tankarna bakom införandet av bestämmelsen var att den skulle slå igenom även när en domstol lägger upp ett tjänstgöringsschema för nämndemännen. Domstolarna bör alltså beakta samma principer som gäller för valförsamlingarna när de sätter samman nämndemannagrupperna (a. p. s. 16 och 24).

Orsaken till att bestämmelsen infördes var en önskan att direkt i lag markera statsmakernas och ytterst medborgarnas starka önskemål om en större allsidighet i nämndemannarekryteringen (a. prop. s. 15 f.). De nominerande och väljande organens ansvar för en allsidig sammansättning av nämndemannakären hade betonats i olika sammanhang, bl.a. i lagstiftningsärendet år 1983. Tidigare förhoppningar om man genom särskilda informationsinsatser skulle kunna uppnå en tillräcklig medvetenhet hos de nominerande och väljande organen i detta avseende hade emellertid inte infriats. Även om det fanns omständigheter som talade för att nämndemannakären skulle bli mer representativ i framtiden ansågs det finnas anledning att särskilt understryka vikten av en mer allsidig sammansättning genom att lagstifta på sätt som skedde.

Domstolsverket (DV) kom i sin undersökning år 1992 fram till ett antal faktorer som påverkar rekryteringen av nämndemän. Dessa faktorer kunde grovt indelas i sådana som var hänförliga till

valsystemet, tjänstgöringsförhållandena och ersättningsnormerna. DV fann att valsystemet var den utslagsgivande faktorn och pekade på att redan 1981 års undersökning betonat att sättet för utseende av nämndemän var en av orsakerna till svårigheten att uppnå en allsidig sammansättning av nämndemannakåren. Även 1993 års domarutredning tog upp valsystemets betydelse för sammansättningen av nämndemannakåren (jfr avsnitt 2.4.4 och 2.4.5).

Regeringen gör enligt direktiven bedömningen att det är viktigt att stärka nämndemannainstitutets ställning. För att fylla sin roll att upprätthålla medborgarnas förtroende för och insyn i domstolarnas verksamhet är det viktigt att engagera fler medborgare i uppdraget som nämndeman. De erfarenheter nämndemännen har från olika samhällsområden är värdefulla för domstolsväsendet samtidigt som de insikter en nämndeman får genom sitt uppdrag ofta utgör en tillgång för annat samhällsarbete. Uppdraget att vara nämndeman bör ges till en krets medborgare som i så hög grad som möjligt svarar mot ett folkgenomsnitt såvitt avser kön, ålder och bakgrund. Nämndemännen utgör såsom allmänhetens representanter en länk mellan domstolarna och det omgivande lokalsamhället. Det är därför naturligt att behålla en ordning där kommunala och landstingskommunala församlingar väljer nämndemän. Regeringen understryker i direktiven att nämndemannauppdraget inte fordrar partipolitisk bakgrund. Kommittén skall bl.a. överväga hur man i högre grad än i dag skall kunna rekrytera nämndemän som inte har sådan bakgrund.

4.2 Kommitténs överväganden i fråga om valsystemet

Kommitténs övergripande uppdrag att överväga hur man i högre grad än i dag skall kunna rekrytera nämndemän som inte har partipolitisk bakgrund, har utgjort grund för kommittén att överväga möjligheterna till ett förändrat valsystem. Det nuvarande valsystemet innebär nämligen att personer utan partipolitisk bakgrund inte kommer i fråga för nämndemannauppdrag i samma utsträckning som personer med sådan bakgrund.

Även om valsystemet medför vissa svårigheter att uppnå allsidighet inom nämndemannakåren så har det uppenbara fördelar främst genom att det är rikstäckande och under lång tid visat sig kunna tillhandahålla i och för sig lämpliga nämndemän. Möjligheterna att frångå rådande valsystem ter sig också

begränsade. Kommittén vill inte förespråka något av de alternativ som möjligen kan övervägas med hänsyn till nämndemanna-institutets funktion och till de stora krav som bör ställas på detta. I stället är det kommitténs mening att det politiska valsystemet, som har långa traditioner, bör kunna användas även i fortsättningen för val av nämndemän.

Kommittén anser inte att det förhållandet att nämndemännen utses av de politiska partierna är oförenligt med synen på domstolarnas oberoende från det politiska systemet. Som regeringen framhåller är valsystemet naturligt ur den aspekten att nämndemännen såsom allmänhetens representanter utgör en länk mellan domstolarna och det omgivande lokalsamhället.

4.2.1 Inledning

Kommittén har inte uttryckligen fått i uppdrag att överväga en förändring av valsystemet. I direktiven uttalar regeringen tvärt om att nämndemännen såsom allmänhetens representanter utgör en länk mellan domstolarna och det omgivande lokalsamhället och att det därför är naturligt att behålla en ordning där kommunala och landstingskommunala församlingar väljer nämndemän. Kommitténs övergripande uppdrag att överväga hur man i högre grad än i dag skall kunna rekrytera nämndemän som inte har bakgrund i partipolitisk verksamhet har dock utgjort grund för kommittén att överväga möjligheterna till ett förändrat valsystem. Även om dagens regler inte fordrar att de nämndemän som väljs har partipolitisk bakgrund innebär sättet att välja nämndemän att så ofta blir fallet samt vidare att personer utan sådan bakgrund inte kommer i fråga i samma utsträckning.

DV pekade i sin undersökning år 1992 ut valsystemet som den viktigaste faktorn av betydelse för möjligheterna att uppnå en allsidig sammansättning. Kommittén delar denna bedömning och menar att den framstår som än mer giltig mot bakgrund av Kommundemokratikommitténs (SOU 2001:48) slutsats att de tilltagande svårigheter som flera partier uppger sig ha när det gäller att rekrytera kandidater till förtroendeuppdrag till stor del beror på att partierna har färre medlemmar än tidigare (beträffande Kommundemokratikommitténs undersökningar och slutsatser, se avsnitt 3.3.2). Som Kommundemokratikommittén konstaterar är vidare, i ett partibaserat valsystem, de uppdragsvilliga som inte är

medlemmar i ett politiskt parti i praktiken uteslutna från kommunala förtroendeuppdrag. Att detsamma till stora delar gäller också nämndemannaupdrag är väl känt och stärks ytterligare av Nämndemannakommitténs egen undersökning riktad till de nominerande organen. Svaren indikerar att personer som inte är medlemmar av ett politiskt parti nomineras i liten utsträckning och endast av vissa politiska partier. Det främsta skälet till detta synes vara att dessa personer inte i samma utsträckning som medlemmar är kända för de nominerande, men den åsikten finns också företrädd att det inte är de politiska partiernas sak att nominera icke partimedlemmar.

Domarutredningen konstaterade att användandet av det politiska systemet för val av nämndemän hade utsatts för en del kritik. Inte minst i anslutning till större och uppmärksammade mål hade förekommit påståenden om att nämndemännen genom att de är partipolitiskt utsedda inte kunde förväntas döma objektivt. Det hade även blivit vanligare, konstaterade utredningen, att nämndemännens partitillhörighet i ett visst mål redovisades i massmedia. Det förekom vidare att uppgifter om nämndemännens partipolitiska tillhörighet angavs hos domstolarna i olika register. En svaghet i systemet, menade utredningen, var att det kunde leda till misstankar om att nämndemännen i sin dömande verksamhet skulle låta sig påverkas av partipolitiska hänsyn. Samtidigt betonades att några exempel på att så skulle vara fallet inte kunde påvisas. Utredningen uttalade att valsystemet å andra sidan har den styrkan att de som nomineras till nämndemannaupdrag är väl kända för valförsamlingen och att, fick man förmoda, endast personer som är lämpliga för uppdraget kommer i fråga för nominering. Utredningen övervägde lösningen att utesluta politiskt aktiva personer från valbarhet men ansåg att därigenom skulle många i och för sig lämpliga personer inte kunna användas som nämndemän. Domarutredningen pekade bl.a. på att den svenska modellen där partier nominerar och där valkorporationen är politisk inte är något unikt för Sverige. Inte heller fann utredningen förtroendeuppdrag som nämndeman oförenligt med att nämndemannakåren utses av en politisk församling. Domarutredningens slutsats var att några större förändringar i valsystemet inte bör övervägas (SOU 1994:99 s. 302). En majoritet av remissinstanserna var av samma åsikt (Ds 1995:17).

Även om valsystemet medför vissa svårigheter att uppnå allsidighet inom nämndemannakåren har det enligt kommittén

uppenbara fördelar. Som Domarutredningen var inne på anses systemet borga för att endast personer som är lämpade för nämndemannauppdraget väljs. Generellt sett finns det heller inga invändningar mot lämpligheten i och för sig hos de personer som ingår i nämndemannakåren. Mot denna bakgrund framstår det som vare sig lämpligt eller realistiskt att utesluta politiskt aktiva personer från valbarhet. Det bör även framhållas att ett tvärsnitt av medlemmarna i dagens politiska partier i och för sig uppvisar en bredd i fråga om yrkestillhörighet, social bakgrund etc., en bredd som till stora delar har sin motsvarighet i samhället. Det politiska valsystemet är därför på det sättet inget dåligt urvalssystem. I likhet med Domarutredningen anser kommittén inte heller att förtroendeuppdrag som nämndeman är oförenligt med att dessa utses av en politisk församling. Någon sådan kritik framförs för närvarande inte allmänt i debatten. Kritiken handlar i stället om den bristande överensstämmelsen mellan nämndemannakåren som sådan och befolkningen i landet.

Kommundemokratikommitténs rön att en växande andel uppdragsvilliga endast kan tänka sig partiobundna uppdrag är emellertid av stort principiellt intresse (jfr avsnitt 3.3.2). Det finns naturligtvis goda samhällsintresserade medborgare som inte har bakgrund i partipolitisk verksamhet. Kommitténs uppdrag är att överväga hur man i högre grad än i dag skall kunna rekrytera nämndemän ur denna grupp. Även om möjligheterna att frångå rådande valsystem ter sig begränsade och överväganden i denna fråga inte ingår i kommitténs egentliga uppdrag ser sig kommittén ändå föranlåten att, i likhet med Domarutredningen, översiktligt redovisa vilka alternativ till det nuvarande valsystemet som finns.

4.2.2 Alternativ till nuvarande valsystem

Ett särskilt valsystem för val av nämndemän

Ett teoretiskt alternativ till att utnyttja det politiska valsystemet för val av nämndemän är naturligtvis att skapa ett särskilt valsystem enbart för val av nämndemän. Domarutredningen tog upp detta men fann att en sådan lösning knappast var ett realistiskt alternativ (s. 304).

Att enbart för val av drygt 7 000 nämndemän (aktuell siffra) inrätta ett rikstäckande valsystem framstår enligt kommitténs

mening inte som möjligt. Kommittén delar därför Domarutredningens ståndpunkt.

Slumpvisa urval ur röstlängderna m.m.

Det enda egentliga alternativet till det nuvarande valsystemet är ett förfarande med slumpvisa urval ur röstlängderna eller ett med detta förfarande påminnande lottningssystem bland medborgarna. I riksdagsmotioner har också föreslagits sådana system (ex. 2001/02:Ju287 och 2001/02:Ju450). Bl.a. framhålls att det förhållandet att nämndemännen utses av de politiska partierna inte är förenligt med synen på domstolarnas oberoende från det politiska systemet. Justitieutskottet har hänvisat till kommitténs pågående arbete (bet. 2001/02:JuU1 s. 79).

Domarutredningen diskuterade möjligheten att utse nämndemän via slumpvisa urval ur röstlängderna men ansåg sig inte kunna förorda en sådan lösning, bl.a. eftersom den inte ger garantier för att man får omdömesgilla, rättrådiga, självständiga och samhällsintresserade personer som nämndemän. Utredningen ifrågasatte även det lämpliga i att på detta icke frivilliga sätt rekrytera personer som inte enbart vid ett tillfälle, utan återkommande under en mandatperiods längd, skulle förväntas tjänstgöra vid domstolarna (s. 303).

Kommittén anser i likhet med Domarutredningen att slumpvisa urval ur röstlängderna inte är något bra alternativ till dagens valsystem. Detsamma gäller lottningssystem bland medborgarna. Möjligen skulle genom ett mera slumpartat förfarande kunna uppnås en mera representativ nämndemannakår. För detta ändamål skulle dock sannolikt fordras en tämligen ingående reglering. Det skulle däremot vara långt ifrån säkert att de slumpvis utvalda skulle vara goda samhällsintresserade medborgare eller än mindre medborgare intresserade av att åta sig nämndemannauppdrag. Att på detta sätt söka engagera medborgare i en så viktig uppgift som den dömande och på de villkor som normalt gäller för dessa uppdrag, bör enligt kommittén inte förespråkas. De förebilder som finns i andra länder för ett sådant system, exempelvis i Österrike (jfr bilaga 2), närmast stärker kommittén i denna uppfattning.

4.2.3 Enbart landstingsval

Domarutredningen menade att man kan överväga att låta endast landstingen ha hand om uppgiften att välja nämndemän i framtiden. Därigenom skulle valförsamlingen komma ett steg bort från de lokala politiska organisationerna i tingsrätternas domsagor. För de kommuner som står utanför landstingen får emellertid av naturliga skäl kommunfullmäktige även fortsättningsvis fungera som valförsamling för nämndemannavalen (s. 304). Bland de remissinstanser som yttrade sig över om uppgiften att vara valförsamling skall övertas av landstingen var åsikterna delade. En svag majoritet avstyrkte en sådan ordning (Ds 1995:17).

Bakgrunden till Domarutredningens överväganden i fråga om enbart landstingsval var den kritik som enligt utredningen hade riktats mot systemet. Kritiken gick i korthet ut på att nämndemännen, eftersom de var partipolitiskt utsedda, inte kunde förväntas döma objektivt. Kommittén har inte fått i uppdrag att överväga om uppgiften att vara valförsamling skall övertas av landstingen. Det kan konstateras att den kritik som Domarutredningen tog fasta på som grund för övervägandena i denna del, inte är särskilt framträdande i dag. Man kan samtidigt fråga sig om inte en lösning med enbart landstingsval skulle innebära att de lokala politiska organisationerna engageras ändå genom att man på regional nivå tar underhandskontakt och försöker få fram kandidater. Enbart landstingsval skulle möjligen ha den fördelen att det skulle vara lättare att uppnå jämnare åldersfördelning och annan representativitet i nämndemannakåren. Det är dock troligt att kommunerna därigenom skulle se sina mandat beskurna. Det allmänna strävandet bort från centralisering talar vidare mot en sådan lösning. Om man inför ett system där en del av nämndemännen väljs i en fri kvot talar detta mot en lösning med enbart landstingsval med hänsyn till den omfattande administration som skulle krävas (se vidare kommitténs överväganden i avsnitt 4.3.3). Sammanfattningsvis anser kommittén att landstingen inte ensamma bör ha hand om uppgiften att välja nämndemän.

4.2.4 Det nuvarande valsystemet bör behållas

Några andra alternativ till det nuvarande systemet för val av nämndemän än de nu redovisade bör enligt kommittén inte övervägas med hänsyn till nämndemannainstitutets funktion och till de stora krav som bör ställas på detta. I stället är det kommitténs mening att det politiska valsystemet, som har långa traditioner, bör kunna användas även i fortsättningen för val av nämndemän. Detta valsystem har uppenbara fördelar främst genom att det är rikstäckande och under lång tid visat sig kunna tillhandahålla i och för sig lämpliga nämndemän. Kommittén anser inte heller att det förhållandet att nämndemännen utses av de politiska partierna är oförenligt med synen på domstolarnas oberoende från det politiska systemet. Som regeringen framhåller är valsystemet naturligt ur den aspekten att nämndemännen såsom allmänhetens representanter utgör en länk mellan domstolarna och det omgivande lokalsamhället.

4.3 Kommitténs överväganden och förslag i fråga om rekryteringen av nämndemän

Även med bibehållande av valsystemet för val av nämndemän framstår åtgärder i riktning mot en öppnare rekrytering av nämndemän som nödvändiga för att sammansättningen av nämndemannakåren skall bli mer allsidig.

Åtgärder krävs i form av riktade informationsinsatser, dels till de nominerande och väljande organen inför val av nämndemän, dels till de presumtiva nämndemannakandidaterna. Från de politiska partiernas sida krävs att rekryteringsarbetet i framtiden omfattar en vidare krets än dem som redan är aktiva i de politiska partierna.

Enligt kommitténs bedömning räcker det emellertid inte med informationsinsatser och ett bredare politiskt arbete. För att nå medborgare som – utan att kunna tänka sig medlemskap i ett politiskt parti eller att öppet redovisa sin politiska uppfattning – är samhällsengagerade, skall rekryteringen av nämndemän till viss del ske i en fri kvot. En lämplig storlek på denna bör inledningsvis vara 20 procent. Till denna fria kvot skall allmänheten kunna lämna förslag på nämndemannakandidater. Det förberedande arbetet med att ta emot och behandla de förslag som kommer in i den fria kvoten bör utföras på tjänstemannanivå. Nämndemännen bör dock

slutligt väljas på förslag av valberedningen. Kommittén föreslår en regel i 4 kap. 7 § RB (19 § AFDL) om val av nämndemän i en fri kvot.

Den etniska mångfalden i samhället bör så långt det är möjligt återspeglas i nämndemannakären. Vikten av detta bör komma till uttryck i den allmänna målsättningsregeln i 4 kap. 7 § RB (19 § AFDL). Kommittén pekar vidare på vikten av att nämndemännen rekryteras från alla olika delar av domstolarnas upptagningsområde.

Kommitténs förslag skall inte beröra nämndemännen i fastighetsdomstol.

4.3.1 Inledning

Tidigare uttalade förhoppningar om att komma till rätta med snedrekryteringen av nämndemän har inte infriats. Varken starka motivuttalanden, informationsinsatser eller införandet av målsättningsregeln i 4 kap. 7 § RB (19 § AFDL) år 1989 har lett till tillräckliga förändringar i fråga om nämndemannakärens sammansättning. Visserligen har andelen kvinnor i uppdraget ökat. År 2001 bestod nämndemannakären till och med av en något större andel kvinnor än män (se avsnitt 3.3.1). Snedrekryteringen i fråga om kön har således motverkats, något som man – delvis med ledning av svaren som kommittén fått från de nominerande organen – kan anta beror på partiernas medvetna arbete i denna fråga.

Den kritik som riktats mot sammansättningen av nämndemannakären har emellertid även gällt nämndemännens ålder och sociala bakgrund. I dessa avseenden råder alltför missförhållanden. Särskilt nämndemännens ålder har diskuterats. Den etniska mångfalden i samhället reser vidare förväntningar på nämndemannakärens sammansättning i etniskt hänseende. Enligt vad kommittén erfarit har få nämndemän annan än svensk etnisk bakgrund, på flera håll synes inslaget av nämndemän med annan etnisk bakgrund saknas helt (se avsnitt 3.3.1).

Som regeringen angett bör nämndemannakären vara allsidigt sammansatt. Kommitténs syn på den närmare innebörden av detta redovisas i avsnitt 3.2. Det är viktigt att uppdraget ges till en krets medborgare som i så hög grad som möjligt svarar mot ett folkgenomsnitt såvitt avser kön, ålder och bakgrund eftersom det kan antas ha betydelse för hur nämnden uppfattas av dem som

kommer till domstolen för dess prövning eller annars. Det kan exempelvis vara så att en ung person som åtalats för ett brott upplever sig bättre förstörd när det i rätten ingår någon som är mera i hans eller hennes egen ålder. Det är emellertid inte säkert att det förhåller sig så. Samma betraktelsesätt kan anläggas i fråga om etnisk representativitet även om det knappast är något allmänt önskemål att få bli dömd av sina likar i etniskt hänseende (se vidare avsnitt 4.3.4). Det sagda innebär inte att det bör finnas regler för anpassning av rättens sammansättning i enskilda mål. Förutom i mål där viss hänsyn tas redan i dag, exempelvis sexualmål där det ofta eftersträvas att kvinnor ingår i rätten, torde det räcka långt med en allmän vetskap om att – så långt det är möjligt – ett tvärsnitt av befolkningen i och för sig finns representerat i nämndemannakären som helhet.

I kritiken mot sammansättningen av dagens nämndemannakär hörs oftast att nämndemännen är för gamla. Häremot hävdas visserligen ibland att alla äldre också varit unga en gång och att de därför väl kan sätta sig in i unga människors livsvillkor. Problemet som kommittén ser det är emellertid inte att så många nämndemän är gamla utan att det är för få yngre och medelålders i kåren. Samtidigt är det knappast något självändamål att riktigt unga människor får uppdrag som nämndemän. Även om det inte finns någon nedre åldersgräns för valbarhet, bortsett från underårighet, är uppdraget egentligen inte i första hand tänkt för ungdomar. Alla ungdomar har inte alltid de särskilda förutsättningar i form av personlig mognad som krävs för uppdraget. Låg ålder bör emellertid inte i sig verka i diskvalificerande riktning, utan självklart bör även unga människor kunna komma i fråga som nämndemän. I det enskilda fallet bör det alltid vara de personliga förutsättningarna och inte åldern i sig som skall fälla avgörandet. Generellt kan dock sägas att uppdraget är lämpat för människor med viss livserfarenhet. Enligt kommitténs mening är det främst i åldersgrupperna 25–40 år som det i dag saknas representanter för befolkningen.

En fråga som ligger nära frågan om allsidig sammansättning är den om att samtliga delar av en domstols upptagningsområde skall vara representerade. Vikten av detta poängteras i direktiven. Att nämndemännen rekryteras från alla olika delar av domstolarnas upptagningsområde stärker domstolarnas ställning i det omgivande lokalsamhället. Kommitténs uppdrag i den delen är att överväga vilka förändringar av regelverket som krävs och vilka övriga

insatser som är nödvändiga för att säkerställa detta (se vidare avsnitt 4.3.5). En härmed sammanhängande fråga är att alla nämndemän ges möjlighet att tjänstgöra i samma utsträckning (se vidare avsnitt 6.2.4 och 6.2.6).

Det politiska valsystemet, varigenom personer utan partipolitisk bakgrund har svårigheter att komma i fråga som nämndemän, utgör en orsak till den sneda rekryteringen. Kommundemokrati-kommitténs rön att en växande andel uppdragsvilliga endast kan tänka sig partiobundna uppdrag är som nämnts av stort principiellt intresse även beträffande nämndemannauppdrag. I framtiden måste i högre grad säkerställas att även icke partipolitiskt aktiva lämpade personer engageras som nämndemän i den dömande verksamheten. Om man vill uppnå en bättre överensstämmelse mellan nämndemannakåren och landets befolkning gäller detta särskilt i en tid då de politiska partiernas medlemsantal är vikande.

Även med bibehållande av valsystemet för val av nämndemän, något som kommittén alltså förespråkar, skulle rekryteringen av nämndemän kunna göras mer öppen än den är i dag. Åtgärder i den riktningen framstår som nödvändiga för att sammansättningen av nämndemannakåren skall bli mer allsidig.

4.3.2 Informationsarbete och ett aktivare politiskt arbete krävs

Informationsarbete

Tidigare har man hoppats att särskilda informationsinsatser skulle räcka för att få de nominerande och väljande organen att uppmärksamma vikten av en allsidig rekrytering av nämndemän. Även om dessa förhoppningar inte har infriats bör betydelsen av informationsinsatser inte underskattas. Kommittén anser att man via återkommande riktade informationsinsatser inför val av nämndemän skall försöka få de nominerande organen att mer målinriktat än i dag arbeta för en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren. De insatser som DV i samarbete med Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, de politiska partierna och Nämndemännens riksförbund riktade mot de nominerande och väljande organen inför 1988 års val torde kunna tjäna som förebild för ett sådant arbete. I det informationsmaterial som då utarbetades underströks vikten av att en mer allsidig rekrytering till

nämndemannakåren kom till stånd (jfr avsnitt 2.4.3). Enligt kommitténs mening bör de nominerande och väljande organens centrala roll för nämndemannainstitutet särskilt påpekas i samband med sådana informationsinsatser. Med hänsyn till att nämndemannainstitutet är en statlig angelägenhet framstår det som naturligt att i första hand DV ansvarar för att väl avvägda informationsinsatser kommer till stånd.

Det är också viktigt att särskilda informationsinsatser riktas till de presumtiva nämndemannakandidaterna. Dessa bör i förväg ges möjlighet att bilda sig en god allmän uppfattning om vad nämndemannauppdraget går ut på och villkoren för detta, inte minst i fråga om vad som krävs i avsättning av tid m.m. På så sätt kan förtida avhopp som sker till följd av att uppdraget upplevs som alltför betungande till del undvikas. Nämndemannakandidaterna kan redan på detta stadium exempelvis informeras om att tjänstgöringen normalt sker enligt fastställt schema men att schemaändringar och extrating ibland är nödvändiga. Det är naturligt att de nominerande och väljande organen svarar för sådana informationsinsatser gentemot nämndemannakandidaterna. DV bör emellertid även här ha ett övergripande ansvar för att på olika sätt ge vägledning för sådana insatser, t.ex. i form av skriftligt material.

Partiernas rekryteringsarbete

Regeringen har på grundval av Kommundemokratikommitténs redovisade slutsatser slagit fast följande när det gäller partiernas rekryteringsarbete visavi förtroendevalda inom kommuner och landsting (avsnitt 3.3.2 och prop. 2001/02:80 s. 81 ff.).

Det är angeläget att partiernas rekryteringsarbete omfattar en vidare krets än dem som redan är aktiva i de politiska partierna. Förutsättningarna för att lyckas är förhållandevis goda eftersom det finns en reserv av intresserade, men det kräver ett stort engagemang från partiernas sida att bl.a. söka upp nya medlemmar och kandidater, däribland unga och personer med utländsk bakgrund, till förtroendeuppdrag. Det är inte ovanligt att förtroendevalda blivit detta på andras initiativ. De politiska partierna har en avgörande uppgift att själva ta kontakt, tillfråga och uppmuntra såväl partimedlemmar som inte har något förtroendeuppdrag som medborgare som kan tänka sig att både bli

partimedlemmar och förtroendevalda. Partierna har också en viktig uppgift att fungera som arenor för öppna möten, fria samtal och för engagemang i frågor som berör medborgarna.

Enligt kommitténs mening är regeringens uttalande i lika hög grad giltigt för nämndemännen. Kommundemokratikommittén har i sitt betänkande beskrivit hur ett aktivt rekryteringsarbete kan bedrivas (SOU 2001:48 s. 128 f.).

För att det skall gå att nå nya grupper krävs nytänkande från partiernas sida. Ett intressant exempel är så kallade kandidatkurser för icke partimedlemmar, vilka ordnats i ett partis regi. Genom att gå ut med förfrågningar och annonser både till allmänheten, olika föreningar och partimedlemmarnas egna bekantskapskretsar har man nått samhällsintresserade medborgare som kan tänka sig ett förtroendeuppdrag, men som ändå inte har tagit steget och blivit partimedlemmar. Kursen har i korthet gått ut på att förbereda deltagarna för kommunala förtroendeuppdrag. Efter avslutad kurs har kursdeltagarna fått bestämma om de vill bli medlemmar i partiet och om de vill åta sig ett förtroendeuppdrag. Resultatet rapporteras ha varit mycket positivt. Intresset av att delta uppges också ha varit mycket stort och det har inte alltid varit möjligt att bereda plats åt alla som varit intresserade.

För att nå en vidare krets i rekryteringsarbetet har man i vissa partiorganisationer valt att inte kräva partimedlemskap av sina förtroendevalda, utan det räcker att ställa upp på partiets grundläggande värderingar. I de flesta fall väljer den förtroendevalda ändå att bli medlem. I andra partier har man valt att i själva rekryteringsarbetet gå utanför partiet för att värva icke partimedlemmar till både partimedlemskap och förtroendeuppdrag.

Det är också viktigt att partierna kontinuerligt håller kontakt med sina medlemmar. Passiva partimedlemmar kan engageras genom att partiorganisationen regelbundet frågar dem om deras intresse för att jobba aktivt, vilka frågor de är intresserade av och om de är beredda att åta sig ett förtroendeuppdrag.

Ytterligare ett exempel på hur en partiorganisation kan jobba för att nå nya grupper av medborgare är att till enskilda av partiets förtroendevalda i fullmäktige och nämnder knyta så kallade referensgrupper. Dessa kan bestå av partimedlemmar som inte har förtroendeuppdrag och eventuellt även av intresserade icke partimedlemmar. Referensgrupperna träffas regelbundet för att tillsammans med den förtroendevalda diskutera frågor som är aktuella eller som man anser bör tas upp på den politiska

dagordningen. Deltagande i sådana referensgrupper kan vara ett första steg mot att själv bli förtroendevald.

Över huvud taget är det viktigt att de politiska partierna öppnar och breddar sin verksamhet samt blir bättre i sina kontakter både med passiva partimedlemmar och med icke partimedlemmar. Partierna måste i större utsträckning än i dag fungera som arenor för öppna möten, fria samtal och för engagemang i frågor som berör medborgarna. Den kommunala demokratin är i stor utsträckning beroende av väl fungerande partier. Partiernas kris blir därför också den kommunala demokratins kris.

Enligt kommitténs mening verkar de arbetssätt som beskrivs av Kommundemokratikommittén i stora delar vara väl ägnade att framgångsrikt kunna användas även beträffande nämndemannauppgiften. Hur som helst är det angeläget att ett nytänkande nu kommer till stånd och att i framtiden partiernas rekryteringsarbete omfattar en vidare krets än dem som redan är aktiva i de politiska partierna. Detta bedömer kommittén som nödvändigt för att en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren skall kunna åstadkommas.

4.3.3 Rekrytering skall till viss del ske i en fri kvot

För att i större utsträckning kunna rekrytera nämndemän som inte har bakgrund i partipolitisk verksamhet bedömer kommittén emellertid att det inte räcker med informationsinsatser och ett bredare politiskt arbete. Enligt kommitténs synsätt kan de politiska partierna inte åläggas att rekrytera medborgare som inte är villiga att ställa upp för ett politiskt parti. Detta görs visserligen i viss utsträckning redan i dag men kan knappast uppställas som krav. Inte heller Kommundemokratikommittén förespråkade detta. Kommundemokratikommitténs undersökning visar att det finns ett antal uppdragsvilliga som inte är intresserade av partibundna uppdrag. Nämndemannakommitténs övertygelse är att ett okänt antal medborgare är så restriktiva med att öppet redovisa sin politiska uppfattning att de inte kan tänka sig att kandidera för ett politiskt parti. En sådan kandidatur innebär nämligen att de med säkerhet av en stor del av omgivningen uppfattas som solidariska med partiet i fråga. Den framtida rekryteringen av nämndemän bör därför, inom ramen för valsystemet, göras mer öppen än den är i dag.

Det räcker inte med frivillighet

Domarutredningen, som också menade att rekryteringen av nämndemän skulle kunna göras mer öppen, förespråkade inrättandet av frilistor till vilka allmänheten kunde nominera kandidater. Från dessa listor skulle valförsamlingen ha rätt att på frivillighetens väg utse personer. Domarutredningen ansåg det nämligen vare sig lämpligt eller realistiskt att införa en regel som skulle tvinga valförsamlingen att mot sin vilja rösta på personer uppsatta på en sådan lista (s. 306). Flertalet av dem som yttrade sig av remissinstanserna ansåg att förslaget att inrätta frilistor var intressant och borde utredas vidare (Ds 1995:17).

Kommitténs bedömning är emellertid att Domarutredningens förslag om frilistor inte i tillräcklig utsträckning skulle komma att innebära en förändring av nämndemannakärens sammansättning. Eftersom förslaget bygger på frivillighet är det helt enkelt inte tillräckligt ingripande. Inslaget av frivillighet i kombination med att det politiska förfarandet används riskerar också att öppna upp för godtycklighet vid val av nämndemän. Kommittén menar i stället att tiden är mogen för en mer ingripande förändring av rekryteringen av nämndemän. För att nå medborgare som – utan att kunna tänka sig medlemskap i ett politiskt parti eller att öppet redovisa sin politiska uppfattning – är samhällsengagerade, skall rekryteringen av nämndemän till viss del ske i en fri kvot. En lämplig storlek på denna bör inledningsvis vara 20 procent. En sådan andel skulle innebära ett väsentligt tillskott av nämndemän som rekryteras från annat håll än från de politiska partierna.

Tidigare har tankar på att beskära valförsamlingarnas suveränitet genom mer detaljerade valbarhetsföreskrifter eller kvoterings-system avvisats (jfr avsnitt 4.1). Kommittén föreslår nu införandet av ett system som kan sägas ingripa i den kommunala självstyrelsen genom att reglerna för en kommunerna ålagd uppgift stramas upp. Som det ovan förda resonemanget visar finner kommittén detta nödvändigt för att sammansättningen av nämndemannakären skall bli mer allsidig. Det allmänna intresset av att en allsidigare sammansättning av nämndemannakären nu kommer till stånd motiverar detta ingrepp i den kommunala självstyrelsen och måste ges företräde.

I framtiden kan det vidare finnas anledning att överväga att utöka den fria kvoten beroende på dels hur rekryteringen i denna faller ut, dels hur väl de politiska partierna lyckas med att åstad-

komma en allsidig sammansättning. Partierna kommer, främst genom att de alltjämt skall svara för rekryteringen av det största antalet nämndemän, att fortsatt ha ett stort ansvar för sammansättningen av nämndemannakären. Det bör tilläggas att, när det gäller målsättningen att åstadkomma en allsidig sammansättning, det inte är meningen att den fria kvoten skall vara av kompletterande beskaffenhet där sådana nämndemän skall tas som inte kan rekryteras via de politiska partierna. Allsidighet enligt målsättningsregeln i 4 kap. 7 § RB (19 § AFDL) bör i stället eftersträvas inom vart och ett av de olika rekryteringsförfarandena. Om allsidighet kan åstadkommas på båda håll torde det sammanlagda resultatet komma att bli en allsidigt sammansatt nämndemannakär. Även valförsamlingarna bör därför utan svårighet – såsom lagen redan föreskriver – kunna uppfylla kravet på en strävan efter allsidighet.

Med hänsyn till kommitténs överväganden och förslag i fråga om omfattningen av nämndemännens tjänstgöring torde det antal nämndemän som i dag utses efter partipolitiska nomineringar (knappt 7 300) inte behöva minskas som en följd av att 20 procent skall väljas i en fri kvot (jfr avsnitt 6.2.5). Det utökade behovet av nämndemän som en minskad genomsnittlig tjänstgöringsfrekvens medför, tillgodoses dels genom den fria kvoten, dels genom att så många nämndemän därutöver utses genom politiska nomineringar att det sammanlagda antalet täcker behovet i de olika domstolarna. Kommitténs bedömning är att det inte kommer att innebära några större svårigheter att rekrytera tillräckligt många nämndemän, detta till följd av att ett aktivt förberedande arbete inför val av nämndemän nu kommer till stånd såväl vad avser den fria kvoten som inom partierna. Genom detta arbete kommer nya grupper av människor att nås. Rekryteringsarbetet kommer ytterligare att stimuleras av kommitténs förslag i övrigt om tjänstgöringsfrekvens och ersättningsvillkor. Skulle det mot förmodan i något fall visa sig omöjligt att besätta samtliga platser i den fria kvoten får platsen vakanthållas precis som ibland sker i andra sammanhang.

Med hänsyn till att förslaget om en fri kvot innebär ett nytt sätt att rekrytera nämndemän framstår det som naturligt att förfarandet utvärderas i framtiden. Då bör också undersökas hur de politiska partierna lyckats med sin uppgift att åstadkomma en allsidig sammansättning av nämndemannakären. I det sammanhanget kan det som nämnts övervägas att utöka den fria kvoten.

Närmare om rekryteringen

Man kan tänka sig olika sätt att rekrytera nämndemän till en fri kvot. Av skäl som redan anförts anser kommittén att slumpvisa urval ur röstlängderna inte bör komma i fråga (jfr avsnitt 4.2.2). Något slags nomineringsförfarande eller anmälningsförfarande framstår i stället som mest lämpligt. I debatten har förts fram att vissa organisationer skulle kunna ges rätten att nominera medlemmar som nämndemannakandidater. Denna modell togs också upp av Domarutredningen (där som ett alternativ till de politiska partiernas nomineringsrätt). Kommittén bedömer att man genom att ge vissa organisationer nomineringsrätt visserligen skulle kunna nå ett antal väl lämpade personer. Att begränsa nomineringsrätten på detta sätt skulle emellertid, som Domarutredningen påpekade, i praktiken innebära att man fortfarande uppställer medlemskap i viss organisation som krav. Kommittén delar även Domarutredningens övriga invändningar mot ett sådant system, nämligen att en sådan ordning innebär en risk för ett korporativt inslag eller att vissa särintressen gynnas. En ytterligare aspekt på ett sådant tillvägagångssätt är att kretsen av organisationer framstår som svår att avgränsa. Inte minst tillstöter den omständigheten att många organisationer är politiskt färgade och i ett sådant system i realiteten därför kan förväntas föreslå partipolitiska kandidater. En alltför snäv krets skulle samtidigt innebära att flera lämpliga organisationer inte skulle komma i fråga som förslagsställare.

En annan modell som kommittén menar bör föresprakas i stället är att låta allmänheten föreslå kandidater till nämndemannauppdrag. Ingenting skulle med en sådan modell i och för sig hindra organisationer från att föreslå nämndemannakandidater. Eftersom det av förslagsställaren bör krävas att denne själv är valbar måste förslaget emellertid alltid komma från en enskild person. Av hänsyn till intresset att det skapas tillräckliga referenser för den som föreslås bör man inte heller få föreslå sig själv. En sådan möjlighet anser kommittén dessutom strida mot grundtanken att det skall vara någon annan som genom att föreslå en person till nämndemannauppdrag uttrycker ett förtroende för denne. Genom att någon annan skall stå bakom förslaget skapas också automatiskt minst en referens för den föreslagne.

Två viktiga frågor är vilket organ som skall vara mottagare av och förberedande behandla de förslag som kommer in från allmänheten

samt på vilket sätt man skall kunna försäkra sig om att kandidaterna är lämpliga att tjänstgöra som nämndemän. Vid överväganden i dessa frågor måste hänsyn tas bl.a. till att kommunernas storlek har betydelse för det antal nämndemän som skall väljas i den fria kvoten. I en stor kommun där många nämndemän skall väljas blir antalet nämndemän i den fria kvoten också relativt stort. I en liten kommun däremot kanske det bara blir fråga om att välja en nämndeman i den fria kvoten. Kommittén anser nämligen att det alltid bör vara minst en nämndeman i den fria kvoten. Med hänsyn till de olika förutsättningar som gäller är det särskilt viktigt att inte skapa en nyordning eller omständliga procedurer till följd av införandet av en fri kvot.

Närmare om förfarandet

Som nämnts väljs nämndemännen för närvarande från en personkrets som föreslagits av de i valförsamlingen företrädade politiska partierna. I praktiken tillgår det så att en politiskt sammansatt valberedning presenterar förslagen på dem som nominerats från de olika partierna för valförsamlingen. Några närmare regler för detta förfarande finns inte uppställda, varken i rättegångsbalken eller i kommunallagen (1991:900). Kommittén utgår i det följande från det nu beskrivna förfarandet.

Domarutredningen förespråkade för sitt förslag om frilistor en valberedning som mer aktivt än i dag skulle bereda valet av nämndemän och aktivt understödja en öppnare rekrytering. I denna valberedning föreslogs ingå någon ledamot som hämtas utanför valförsamlingens krets och vars mandat inte vilar på politiska grunder, exempelvis en landshövding, en pensionerad domare eller någon annan betrodd medborgare.

Från nämndemannahåll har framförts ett förslag om nomineringskommitté. Denna skulle vara politiskt tillsatt och förbereda valet av nämndemän till respektive domstol.

Kommittén har emellertid en annat utgångspunkt och menar att valberedningen inte bör handha det förberedande arbetet med att ta emot och behandla allmänhetens förslag till nämndemannakandidater i den fria kvoten. Detta arbete synes nämligen komma att fordra väsentligt annorlunda insatser som mera kan liknas vid sådana som normalt utförs i ett anställningsförfarande. Med hänsyn främst härtill bör detta arbete utföras av ett organ som är frikopplat

från det politiska arbetet. Den huvudsakliga anledningen till att insatserna skiljer sig åt är att det organ som skall förbereda nomineringarna av de icke partipolitiska nämndemannakandidaterna måste försäkra sig om att endast personer som är lämpade för uppdraget kommer i fråga. Det nuvarande systemet anses ju ha den styrkan att de som nomineras till nämndemannauppdrag är väl kända av valförsamlingen och att endast personer som är lämpade för uppdraget kommer i fråga för nominering. En svaghet med en fri kvot är att sådan kunskap inte föreligger naturligt utan måste inhämtas på något vis. Ett annat skäl till att valberedningen inte bör handha det förberedande arbetet i den fria kvoten är att denna är tänkt att vara politiskt neutral och en väg att rekrytera nämndemän som inte har bakgrund i partipolitisk verksamhet. Att valberedningen handhar det förberedande arbetet skulle därför i viss mån stå i strid med detta syfte.

I riksdagsmotioner har som tänkbar modell framförts att låta dem som är intresserade av nämndemannauppdrag kontakta en nämndemannaförening i sin hemort eller vända sig direkt till domstolen (mot. 2000/01:Ju406 och mot. 2001/02:Ju450). Kommittén ser detta som ett möjligt steg på vägen mot att bli nämndeman. Kanske personen därefter engagerar sig politiskt och på den grunden föreslås som nämndeman, alternativt föreslås i den fria kvoten. Att skapa regler kring en sådan rekrytering med syfte att uppnå en allsidig sammansättning av nämndemannakåren låter sig däremot knappast göras. Inte heller bör domstolarna involveras i utnämningen av nämndemän. Det främsta skälet mot en sådan ordning är att nämndemannainstitutet är tänkt att utgöra ett självständigt inslag av kontroll och insyn i domstolarnas verksamhet. Nämndemännens medverkan bidrar till att tillgodose medborgarnas intresse av insyn i den dömande verksamheten.

Ett ändamålsenligt och lämpligt förfarande anser kommittén vara att arbetet med att ta emot och förberedande behandla allmänhetens förslag till nämndemannakandidater utförs inom kommunerna och landstingen, men av tjänstemän. Ansvar för uppgiften att förbereda valet av nämndemän i den fria kvoten skulle exempelvis kunna anförtros den högste tjänstemannen inom kommunerna och landstingen eller kommunjuristen om sådan finns. Är den fria kvoten av större omfattning kanske mer än en tjänsteman bör sysselsättas med uppgiften. Med hänsyn till vad som normalt gäller för beredning av kommunala ärenden och till att valberedningen bereder valet av partipolitiskt nominerade

nämndemannakandidater bör de slutliga nomineringarna i den fria kvoten överlämnas till valberedningen. Även nämndemännen i den fria kvoten bör alltså väljas på valberedningens förslag. Kommitténs synsätt att arbetet med att ta emot och förberedande behandla allmänhetens förslag bör utföras på tjänstemannanivå torde inte kunna uttryckas genom någon lagregel. En sådan föreskrift i lag skulle framstå som främmande med hänsyn till kommunernas organisation och arbetsformer. Inte desto mindre vill kommittén förespråka det redovisade tillvägagångssättet som ändamålsenligt och lämpligt.

Kommunernas olika storlek gör också att detaljregler kring förfarandet bör utelämnas. Inom ramen för tjänstemannens uppgifter bör emellertid ligga att på olika sätt tillse att ett tillräckligt antal nomineringar kan göras i den fria kvoten. Ett naturligt tillvägagångssätt för att i god tid före nämndemannaval från allmänheten få in ett tillräckligt stort underlag är att, i exempelvis lokalpressen, annonsera om möjligheten att bli nämndeman. Vid förfarandet föreligger en skyldighet att beakta reglerna om nämndemän i 4 kap. RB och AFDL, exempelvis målsättningsregeln och den regel om lämplighet som kommittén föreslår (jfr avsnitt 8.2.2). I ett första steg bör tjänstemannen så gott det går förvissa sig om att de som föreslagits kan anses lämpliga för uppdraget. I ett andra steg bör målsättningen om en allsidig sammansättning styra de förslag på nämndemannakandidater som lämnas till valberedningen. Det är viktigt att påpeka att tjänstemannen inte skall rangordna förslagen utifrån synpunkter på allmän lämplighet utan strikt utifrån kravet på allsidighet. För det fall antalet föreslagna kandidater överstiger behovet av nämndemän i den fria kvoten bör lottning kunna tillgripas mellan kandidater som är likvärdiga utifrån ett krav på allsidighet. Lottning bör alltså inte ske mellan samtliga kandidater som anses lämpliga för uppdraget eftersom det skulle stå i uppenbar strid med kraven som ställs på partiernas nomineringar vad gäller allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund (enligt kommitténs förslag) och yrke.

Detta förberedande arbete, som kan leda till att någon i och för sig valbar och lämplig person sällas bort, bör inte kunna angripas av någon. Lika lite som man kan hävda en rätt att få bli nämndeman efter att ha uttryckt ett intresse via de politiska partierna, är det exempelvis någon rättighet att komma i fråga som nämndeman i den fria kvoten.

Kontroll av de föreslagnas valbarhet och lämplighet

Ett förfarande där ett visst antal nämndemän skall väljas i en fri kvot fordrar att dessas valbarhet och lämplighet kontrolleras på något sätt. Detta skall ske utifrån bestämmelserna i 4 kap. RB (motsvarande i AFDL), exempelvis reglerna om valbarhet. Även den regel om lämplighet som kommittén föreslår får som nyss nämnts betydelse för denna prövning. Främst torde det vara på de större orterna i landet som det blir aktuellt att i någon omfattning kontrollera de föreslagnas lämplighet. På andra håll torde förefintlig kännedom om dem som föreslås, på samma sätt som gäller för de partipolitiska nämndemannakandidaterna, ofta kunna tjäna som tillräckligt underlag.

Genom att någon annan skall föreslå en person som nämndeman skapas som nämnts automatiskt minst en referens för den föreslagne. Den handläggande tjänstemannen bör emellertid vara oförhindrad att skapa sig en tydligare bild av den föreslagne på olika sätt. Detta kan ske exempelvis genom att ytterligare referenser inforas. Kommunernas olika storlek gör som nämnts att detaljregler härom bör utelämnas. Innan några åtgärder vidtas bör det emellertid alltid efterhöras med den som föreslagits hur denne ställer sig till att åta sig uppdrag som nämndeman. Även om det formellt är en skyldighet att ställa upp som nämndeman framstår det inte som vare sig möjligt eller praktiskt att tvinga någon till detta. I samband med kontakter med i första hand den som föreslagits men också med förslagsställaren och andra referenser, bör tjänstemannen utvärdera om kraven på valbarhet och lämplighet är uppfyllda.

Kommitténs bedömning är att det genom det förberedande arbetet med de förslag som lämnas av allmänheten, jämte kravet på lämplighet, skapas tillräckliga garantier för att endast lämpliga personer kommer i fråga som nämndemän i den fria kvoten. Kommittén har i sammanhanget övervägt om kontroll av de föreslagnas lämplighet även bör ske utifrån att uppgifter inhämtas ur belastningsregister m.m. men har funnit att detta inte är motiverat, bl.a. med hänsyn till att någon sådan kontroll inte görs beträffande de partipolitiskt nominerade nämndemännen. Nämndemannakandidaterna bör emellertid tillfrågas om sådana förhållanden som kan vara av betydelse för bedömningen av lämplighet, exempelvis tidigare brottslighet m.m. (jfr avsnitt 8.2.2). Detta gäller dock endast om det inte är uppenbart obehövt.

Sist bör tilläggas att det beträffande de förslag som lämnas från allmänheten bör uppställas krav på att detta skall ske i skriftlig form. Detta framstår som det mest praktiska tillvägagångssättet. Förutom att det torde underlätta det förberedande arbetet med de förslag som lämnas skapas möjlighet till insyn i förfarandet genom reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Vid det förberedande arbetet torde det vidare vara nödvändigt med en viss dokumentation av de uppgifter som inhämtas. Härvid måste givetvis de regler som gäller beträffande behandling av känsliga uppgifter, om ex. lagöverträdelse och etnisk bakgrund, beaktas.

4.3.4 Allsidig sammansättning med hänsyn till etnisk bakgrund

Nämndemannasystemet har kritiserats bl.a. för att rekryteringen av nämndemän inte speglar sammansättningen av befolkningen med avseende på etnisk bakgrund. Som valbarhetskrav för nämndemän uppställs svenskt medborgarskap (4 kap. 6 § RB, 20 § AFDL).

Sverige är i dag ett land med etnisk och kulturell mångfald. Knappt en miljon av befolkningen är född utomlands och nästan lika många har minst en förälder som är född i utlandet. Dessa invånare, liksom övriga invånare, är ingen homogen grupp. De har t.ex. olika erfarenhet och kompetens som berikar samhället. Den positiva kraft som finns i den etniska mångfalden skall enligt regeringen tillvaratas. Målen för regeringens integrationspolitik är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund; en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla, oavsett bakgrund, skall vara delaktiga i och medansvariga för. Regeringen anger att särskilt betydelsefull för att nå de integrationspolitiska målen är inriktningen på arbetsmarknads- och utbildningspolitiken (prop. 2001/2002:1, utgiftsområde 8). Beträffande integrationspolitiken, se även regeringens skrivelse Integrationspolitik för 2000-talet (skr. 2001/02:129) och bet. 2001/02:SfU15.

Möjligheten att få svenskt medborgarskap bedöms ha stor betydelse för integrationen i det svenska samhället. En ny lag (2001:82) om svenskt medborgarskap har trätt i kraft den 1 juli 2001. Genom den nya lagen har det blivit fullt ut möjligt att ha dubbelt medborgarskap. En statlig utredning har gjort en översyn

av krav på svenskt medborgarskap i lagstiftningen (Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning, SOU 2000:106). Betänkandet, vari bl.a. föreslagits att kravet på svenskt medborgarskap för nämndemän skall tas bort, har remissbehandlats och bereds nu inom Regeringskansliet.

De statliga myndigheterna är i sin verksamhet skyldiga att beakta integrationsperspektivet och flera myndigheter har fått särskilda integrationspolitiska uppdrag. Enligt lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet skall arbetsgivare bedriva ett målinriktat arbete för att aktivt främja etnisk mångfald i arbetslivet. Regeringen har uppdragit åt samtliga myndigheter som lyder omedelbart under regeringen att upprätta handlingsplaner för att främja etnisk mångfald bland de anställda. DV har i sin Jämställdhetsplan och handlingsplan för etnisk mångfald år 2002 angett som övergripande mål bl.a. att alla anställda skall ges samma möjlighet till utveckling eller befordran oavsett könstillhörighet eller etnisk bakgrund. Som delmål anges "Att eftersträva en personalsammansättning som speglar samhällets etniska sammansättning".

En särskild utredare har av regeringen fått i uppdrag att beskriva och analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika samhällsområden ur ett integrationspolitiskt perspektiv (Ku 2000:02). Utredningen skall vara färdig med sitt arbete den 31 december 2004.

Betydelsen av etnisk mångfald inom rättsväsendet har på senare år uppmärksamats i olika sammanhang. År 1998 anordnade DV ett seminarium om bemötandet i domstol av personer som tillhör etniska minoriteter. I seminariet deltog domare från hovrätt, tingsrätt, kammarrätt och länsrätt. Representerade var också kanslipersonal, nämndemän och advokater. Enligt uppgift har DV i samband med utbildningar som anordnats för domstolarnas personal angående bemötandet i domstolarna av olika grupper uppmuntrat domstolarna till etniska hänsyn vid rekrytering av personal. I en artikel i tidningen Advokaten (nr 4, 2001) anges med hänvisning till Statistiska centralbyrån att antalet personer med invandrarbakgrund i domstolar och bland åklagare är så litet att det inte går att säkerställa statistiskt.

Redovisningen ovan visar att ett etniskt mångfaldsperspektiv genomsyrar tankegångar och arbete i samhället överlag och statlig verksamhet i synnerhet. Detta gäller även rättsväsendet och är en följd av att under några decennier många människor med annan

etnisk bakgrund kommit till Sverige. Andelen nämndemän med annan etnisk bakgrund än svensk är i dag liten och ojämnt fördelad (jfr avsnitt 3.3.1). Regeringen har i direktiven pekat på vikten av att uppdraget att vara nämndeman ges till en krets medborgare som i så hög grad som möjligt svarar mot ett folkgenomsnitt såvitt avser kön, ålder och bakgrund. Den etniska mångfald som finns i dagens samhälle bör därför återspeglas även i sammansättningen av nämndemannakären. De integrationspolitiska målen talar också för detta. Som nämnts är det inte minst viktigt hur nämnden uppfattas av dem som kommer till domstolen som parter eller i annan egenskap (jfr avsnitt 4.3.1). Här torde det emellertid räcka långt med en allmän vetskap om att – så långt det är möjligt – ett tvärsnitt av befolkningen i och för sig finns representerat i nämndemannakären som helhet. Detta bidrar också till nämndemannainstitutets legitimitet. Nämndemannamedverkan anses vara av stort värde bl.a. av det skälet att det utgör en garanti för att verksamheten vid domstolarna ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. Dessa värderingar förändras över tiden under inverkan av många olika faktorer, bl.a. befolkningens etniska sammansättning. Däremot är det knappast något allmänt önskemål eller ett berättigat intresse att i etniskt hänseende alltid få bli dömd av sina likar. Kommittén anser att vikten av en allsidig sammansättning av nämndemannakären i etniskt hänseende bör komma till uttryck i den allmänna målsättningsregeln i 4 kap. 7 § fjärde stycket RB (19 § AFDL).

Förslaget om att kravet på medborgarskap för nämndemän skall tas bort (jfr ovan) har vid remissbehandlingen utsatts för en del kritik och regeringen har ännu inte gått vidare med förslaget. Med hänsyn till att denna fråga behandlats i annan ordning avstår kommittén från att uttala några synpunkter när det gäller förslaget som sådant. Vid ett bibehållande av kravet på medborgarskap kan emellertid den nya möjligheten till dubbelt medborgarskap förväntas få betydelse för möjligheten att uppnå en ökad allsidighet i fråga om etnisk bakgrund. Därigenom torde det kunna bli aktuellt för flera människor med annan etnisk bakgrund att komma i fråga för nämndemannauppslag. Kravet på svenskt medborgarskap bidrar vidare i sig till att nämndemännen har hunnit tillägna sig nödvändiga språkkunskaper och grundläggande kunskaper i övrigt om hur det svenska samhället fungerar. Godtagbara språkkunskaper bör vara något som särskilt uppmärksammas i rekryteringsförfarandet.

4.3.5 Vikten av att domstolens hela upptagningsområde är representerat

Kommittén har bl.a. i uppdrag att överväga vilka förändringar av regelverket som krävs och vilka övriga insatser som är nödvändiga för att säkerställa att samtliga delar av en domstols upptagningsområde blir representerat. Denna form av representativitet hänger samman med att nämndemännen enligt en av de ursprungliga tankarna skulle bidra med person- och lokalkännedom till den lokala domstolen. Numera anses detta vara ett föråldrat argument för nämndemannamedverkan och en alltför ingående sådan kännedom hos någon av rättens ledamöter skulle kunna inverka negativt på en opartisk domstolsprövning. Tanken på denna form av representativitet uttrycks på ett naturligt sätt genom reglerna om valbarhet. Ett av valbarhetskraven för nämndemän är att man är bosatt i kommunen eller, i fråga om nämndeman i hovrätt, länsrätt och kammarrätt, i länet. Motsatsvis följer härav att om man är valbar så bör man i och för sig också kunna komma i fråga för nämndemannaupdrag. För tingsrättsnämndemän kommer tanken närmast till uttryck i 4 kap. 5 § andra stycket RB där det anges att om det i en domsaga ingår mer än en kommun, fördelar tingsrätten antalet nämndemän mellan kommunerna i förhållande till deras folkmängd. Samma slags överväganden skall göras också beträffande övriga domstolar.

Att nämndemännen rekryteras från alla olika delar av domstolarnas upptagningsområde är viktigt av det skälet att det stärker domstolarnas ställning i det omgivande lokalsamhället. Detta bidrar i sin tur till att medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls. Av tanken på ett folkligt lekmannainflytande följer också att hela landet bör vara representerat, något som valsystemet i sig bidrar till att förverkliga. Det tidigare åberopade skälet att nämndemannen kan bidra med kunskap om lokala förhållanden i den egna domsagan är som nämnts däremot inte längre viktigt. Att rekryteringen i huvudsak sker på samma sätt som förut har kommittén inte funnit anledning att ifrågasätta. I fråga om rekryteringen av nämndemän utifrån geografisk representativitet synes därför inte fordras några tydligare regler. Däremot förekommer problem i form av bristande representativitet i detta avseende genom att inte alla nämndemän ges möjlighet att tjänstgöra i samma utsträckning. Detta tar kommittén upp till behandling i avsnitt 6.2.4 och 6.2.6. I detta

sammanhang vill kommittén endast avslutningsvis peka på vikten av att domstolens hela upptagningsområde verkligen blir representerat vid rekryteringen av nämndemän. Till följd av beslut om sammanläggningar av en del domstolar i landet har det geografiska avståndet till den lokala domstolen ökat på vissa håll. Enligt kommitténs mening kan detta i framtiden komma att påverka möjligheterna att rekrytera nämndemän från domstolarnas hela upptagningsområde, något som emellertid i viss mån kan motverkas genom generösare ersättningsregler (jfr avsnitt 5.2.5).

4.3.6 Nämndemännen i fastighetsdomstol

I landets fastighetsdomstolar tjänstgör ca 500 nämndemän. För dessa gäller delvis särskilda regler enligt lagen (1969:246) om domstolar i fastighetsmål. Bl.a. anges att nämndemännen bör vara allmänt betrodda och väl förtrogna med sin ords förhållanden (3 § fjärde stycket). I 7 § hänvisas emellertid också till bestämmelserna i 4 kap. 6 och 8 §§ RB.

De uppdrag som nämndemännen i fastighetsdomstolarna har är med hänsyn till målens speciella karaktär väsentligt annorlunda jämfört med andra nämndemannauppdrag. Kommittén anser mot denna bakgrund att nämndemännen i fastighetsdomstol inledningsvis inte bör omfattas av de förslag kommittén lägger fram. På sikt torde det dock vara motiverat att utsträcka kommitténs förslag till att omfatta även nämndemännen i fastighetsdomstol. Som anges i avsnitt 5.2.1 finns det däremot när det gäller ersättningsvillkoren, inte anledning att bryta upp den samhörighet som nu råder.

De ändringar som kommittén föreslår i fråga om fri kvot och allsidig sammansättning med hänsyn till etnisk bakgrund berör 4 kap. 7 § RB och kommer därför inte att gälla nämndemännen i fastighetsdomstol. När det däremot gäller ändringar i 4 kap. 6 och 8 §§ RB (jfr vidare avsnitt 8) kommer dessa att gälla också nämndemännen i fastighetsdomstol om inte samtidigt en ändring görs i 7 § lagen om domstolar i fastighetsmål.

4.4 Kommitténs överväganden och förslag i fråga om ändrade bosättningsförhållanden

Kommittén föreslår en undantagsregel i 4 kap. 9 § RB som ger en nämndeman i tingsrätt rätt att vid avflyttning ur kommunen fortsätta sin tjänstgöring mandatperioden ut, förutsatt att nämndemannens bosättning fortfarande är i domsagan.

En fråga som delvis anknyter till den nyss behandlade är om vid ändrade bosättningsförhållanden för nämndemannen denne skulle kunna medges en rätt att behålla sitt uppdrag. Av 4 kap. 8 § RB följer att en nämndemans uppdrag förfaller om denne upphör att vara behörig till följd av att avflyttning sker ur valkretsen. Det sagda gäller under förutsättning att folkbokföringen ändras.

Regeringen har nyligen på grundval av Kommundemokrati-kommitténs betänkande (SOU 2001:48) föreslagit en modifiering av motsvarande regel i kommunallagen för kommunalt förtroendevalda (4 kap. 8 §). Enligt förslaget ges fullmäktige rätt att besluta att en förtroendevald som valts av fullmäktige och som under mandattiden upphör att vara valbar får ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden. Förslaget motiveras bl.a. av det förhållandet att utflyttning uppges vara det vanligaste skälet till att lämna uppdrag i kommunen eller landstinget i förtid. Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (rskr. 2001/02:190).

En av orsakerna till svårigheterna att få yngre personer att åta sig uppdrag som nämndeman är enligt vad som framförts från olika håll att dessa befinner sig i en period i livet då uppbrott till följd av utbildning, familjebildning etc. är vanligt. Detta gör det svårt att planera för en så lång tid som en mandatperiod utgör. Flyttning anges även som en av de vanligaste orsakerna till förtida avhopp bland nämndemännen.

Mot bakgrund av vad som framkommit beträffande främst unga människors rörlighet och denna rörlighets negativa inverkan på benägenheten att åta sig uppdrag samt i det att den leder till förtida avhopp, anser kommittén att det finns anledning att överväga ändrade regler i detta avseende. Frågan är om vid ändrade bosättningsförhållanden för nämndemannen denne skulle kunna medges en rätt att behålla sitt uppdrag. Frågeställningen gäller med hänsyn till domkretsarnas storlek främst tingsrättsnämndemännen. Att nämndemannen är bosatt i kommunen framstår för kommittén i dessa fall knappast som nödvändigt vare sig med tanke på den roll

nämndemannen har eller tanken på att domstolens hela upptagningsområde skall vara representerat. Däremot bör nämndemannen vid avflyttning ur domsagan inte kunna fortsätta sitt uppdrag. Detta motiveras bl.a. av domstolens behörighet inom domsagan. Nu föreslagen modifiering av reglerna skulle i ett antal fall kunna medföra en skillnad. Den skulle kunna få fler yngre att åta sig uppdrag som nämndeman och även motverka förtida avhopp. Samtidigt innebär en sådan ändring knappast några nackdelar. Att vid avflyttning ur kommunen nämndemannen får fortsätta sin tjänstgöring mandatperioden ut, förutsatt att han eller hon fortfarande har sin bosättning i domsagan, torde exempelvis inte innebära några egentliga praktiska problem eller stora kostnader. Ändringen i reglerna får betydelse endast som undantag för den som redan är vald till nämndeman. Som valbarhetskrav bör fortsatt gälla att man skall vara folkbokförd i kommunen.

Av 4 kap. 9 § RB följer att en nämndeman som entledigats eller annars avgått i vissa fall är skyldig att fortfarande fullgöra sitt nämndemannauppdrag. Som förutsättning uppställs dock att han eller hon fortfarande är valbar. Det av kommittén föreslagna undantaget, som ger nämndemannen en rätt att fortsätta sin tjänstgöring mandatperioden ut, innebär ett avsteg från detta krav.

4.5 Kommitténs överväganden i fråga om särskiljande av mandatperioder m.m.

Kommittén har övervägt men vill sammanfattningsvis inte förorda att mandatperioderna för nämndemännen särskiljs från den som gäller för den väljande församlingen.

En vanlig missuppfattning är att nämndemannauppdraget är ett politiskt uppdrag. Så är emellertid inte fallet, även om uppdraget tillsätts kommunalt eller landstingskommunalt efter nominering av de politiska partierna och oftast bland medlemmar i partiet. Det är inte heller meningen att partipolitiska överväganden skall komma till uttryck i den dömande verksamheten. I samband med att rätten att påkalla proportionella nämndemannaval infördes år 1975 beskrevs nämndemannauppdraget av Justitiekommittén som ett förtroendeuppdrag till vilket det inte är knutet uppgifter av politisk natur. Det påpekades vidare att även om valkorporationen är politiskt sammansatt därav inte följer att uppdraget kan uppfattas

som förenat med ett politiskt ansvar (bet. JuU 1975/76:18 s. 25-26). Riksdagen har därefter vid flera tillfällen behandlat frågor om nämndemannauppdragets karaktär.

Det förhållandet att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag kan, menade Domarutredningen, inte nog betonas. Utnyttjandet av det politiska valsystemet för att välja nämndemän kan, menade utredningen, leda till att allmänheten tror att uppdraget är förenat med ett partipolitiskt ansvar. Utredningen fann därför anledning att föreslå ett par åtgärder för att förhindra missuppfattningar om uppdragets karaktär och "för att betona nämndemannauppdragets särställning" (se även avsnitt 4.7). Även den bredare rekrytering som utredningen förespråkade talade för detta. Ett sätt att markera nämndemannauppdragets särställning ansåg Domarutredningen vara att särskilja mandatperioden för nämndemännen från valförsamlingens. Utredningen resonerade på följande vis (s. 307 ff.).

Ett sätt att markera att nämndemannauppdraget har en särställning i förhållande till andra uppdrag vars innehavare väljs av valförsamlingen är att skilja mandatperioderna åt. Fram till år 1989 var nämndemännens mandatperiod sexårig. Systemet var ursprungligen sådant att förnyelsen av nämndemannakåren skedde successivt, dvs. om en nämndeman avgick valdes hans ersättare på sex år och inte för den kvarvarande mandatperioden. Detta system övergavs år 1975 i samband med att man införde regeln om att en minoritet kan genomdriva proportionella val. Vid samma tillfälle infördes också en regel om att hälften av nämndemannakåren skulle väljas om vart tredje år. Avsikten var att tillgodose behovet av såväl kontinuitet som proportionalitet. För att underlätta rekryteringen av nämndemän infördes slutligen år 1989 den treåriga mandatperioden.

Den tidigare sexåriga mandatperioden hade ibland ansetts vara en nackdel, eftersom den inte korrekt återspeglade den politiska sammansättningen i fullmäktige (jfr prop. 1987/88:138 s. 18-19). Med tanke på att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag kan, enligt vår uppfattning, en återspeglning i nämndemannakåren av fullmäktiges sammansättning emellertid inte vara något eftersträväsvärt i sig. Om dessutom rekryteringen, som vi rekommenderar, öppnas kommer i realiteten inte heller någon sådan återspeglning i nämndemannakåren i längden att vara möjlig. De nackdelar som olika mandatperioder kan tänkas ha, så som merarbete eller begränsade möjligheter att fördela samtliga uppdrag mellan tänkbara partikandidater vid ett tillfälle, kan

emellertid vägas mot vissa fördelar. En öppnare rekrytering till nämndemannauppdragen leder förmodligen till att valförsamlingen eller dess valberedning måste inta en mer aktiv roll för att få fram lämpliga kandidater. Kunskaper måste inhämtas om personer som inte är kända för valförsamlingens ledamöter. Det måste förmodas vara enbart positivt om detta merarbete kan förläggas till en tid när valförsamlingen inte är fullt sysselsatt med valen till de olika politiska förtroendeposterna.

Utredningen förordade därefter att nämndemännens mandatperioder särskiljs från den som gäller för den väljande församlingen. Efter en del överväganden som till största del hade som utgångspunkt att mandatperioden för nämndemän då var treårig (och som därför utelämnats här) stannade utredningen för att föreslå att nämndemännen bör väljas för en period av samma längd som valförsamlingens, men att valet bör förläggas så att mandatperioden påbörjas vid en tidpunkt då hälften av valförsamlingens mandatperiod gått ut. Som ett alternativ föreslogs förfarandet kunna kompletteras genom att låta nämndemännens mandatperioder gå omlott så att hälften väljs året före valet till valförsamlingen och hälften året efter detta val. Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget att nämndemännens mandatperioder skulle särskiljas från valförsamlingens.

Bakgrunden till Domarutredningens förordande av ett särskiljande av mandatperioderna var alltså utredningens överväganden i fråga om behovet av aktivare valförsamling och valberedning. Kommitténs utgångspunkt är emellertid som nämnts att den förberedande behandlingen av allmänhetens förslag i den fria kvoten inte bör handhas av valberedningen utan på tjänstemannanivå. Inte heller är ett särskiljande av mandatperioderna motiverat utifrån att man vill göra en markering av att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag. Som påpekats flera gånger är nämndemannauppdraget ett förtroendeuppdrag till vilket det inte är knutet uppgifter av politisk natur. Detta kommer att tydliggöras än mer genom att nämndemännen till viss del rekryteras i en fri kvot. En fördel med den nuvarande ordningen är också att det vid de partipolitiska nomineringarna ges en möjlighet att fördela förtroendeuppdragen. Detta torde allmänt ge ett större utrymme för möjligheten att åstadkomma en allsidig sammansättning av nämndemannakåren. Kommittén vill samman-

fattningsvis inte förorda att mandatperioderna för nämndemännen särskiljs från den som gäller för den väljande församlingen.

I detta sammanhang kan också nämnas att den nuvarande mandatperiodens längd om fyra år, enligt kommitténs mening, i och för sig synes vara väl avvägd.

4.6 Kommitténs överväganden i fråga om begränsning av valbarhet

4.6.1 Antal mandatperioder

Kommittén har övervägt om det lagstiftningsvis bör införas någon begränsning av det antal mandatperioder som en nämndeman får tjänstgöra men funnit att det inte föreligger tillräckliga skäl för detta. Med hänsyn till att nämndemannauppgifterna bör cirkulera bland medborgarna i större utsträckning och i avsikt att bibehålla lekmannainslaget bör det emellertid uppställas som riktmärke att en person som innehaft uppdrag som nämndeman under tre på varandra följande perioder inte skall nomineras för ytterligare en period.

I direktiven anges att kommittén särskilt bör överväga om en begränsning av valbarheten som nämndeman till exempelvis två mandatperioder skall införas (detta för att säkerställa att uppdraget som nämndeman cirkulerar i betydligt större omfattning än i dag, att sammansättningen av nämndemännen speglar befolkningen och att samtliga delar av en domstols upptagningsområde blir representerat).

Liksom för riksdagsledamöter och andra förtroendevalda finns det ingen lagreglerad begränsning av det antal mandatperioder som nämndemännen får tjänstgöra. Beträffande statliga förtroendeuppdrag är det brukligt att det krävs starka skäl för att samma person skall få inneha samma uppdrag under mer än tre perioder. När det gäller nämndemännen påstås det vanligt i Sverige, liksom i andra länder med lekmannadomare, att dessa väljs om flera perioder. I Tyskland gäller dock att en person, som tjänstgjort som nämndeman under åtta år (dvs. två mandatperioder) och vars senaste tjänstgöring ligger mindre än åtta år tillbaka i tiden, inte kan utses till nämndeman.

Domarutredningen ansåg att frågan om en begränsning av antalet mandatperioder för nämndemännen borde studeras närmare. Som alternativ framhöll utredningen det tyska systemet att nämndemännen endast tillåts sitta under två sammanhängande mandatperioder och att de sedan måste stå över en period innan de blir behöriga att åter kandidera vid val till nämndeman (s. 307). Remissinstansernas meningar var relativt jämnt fördelade i frågan om mandatperioderna bör begränsas. En svag majoritet avstyrkte dock en sådan ordning (Ds 1995:17). Några av motiveringarna var att nämndemännen behöver viss erfarenhet som kommer av att tjänstgöra med viss regelbundenhet, att åtgärderna inte leder till det man eftersträvar och att en begränsning av antalet mandatperioder framstår som främmande.

Kommittén har, i en undersökning riktad till samtliga domstolar i landet, ställt frågor om hur många mandatperioder som domstolens nämndemän har tjänstgjort. Undersökningen kan sägas utvisa att det inte är så vanligt som den allmänna debatten ger intryck av att nämndemännen tjänstgör under många mandatperioder. Vid knappt hälften av domstolarna (42 av 106) har mellan 20 och 40 procent av nämndemännen tjänstgjort under mer än fyra mandatperioder (mer om undersökningen i bilaga 3). Den erfarenhet som nämndemännen får efter att ha tjänstgjort en tid tas onekligen till vara genom att nämndemännen väljs om. Samtidigt medför upprepade omval av tidigare nämndemän dels att det lekmanamässiga inslaget minskar, dels att andra intresserade personer kanske inte ges tillfälle att prova på uppdraget som nämndeman.

En eventuell begränsning av valbarheten skulle kunna se ut på olika sätt, exempelvis enligt tysk modell eller så att en person efter visst antal perioder som nämndeman är valbar endast till annan domstol (förvaltningsdomstol i stället för allmän domstol eller överrätt i stället för underrätt). Under utredningstiden har emellertid från flera håll framhållits det principiellt felaktiga i att begränsa valbarheten för nämndemän på detta sätt. Man har bl.a. pekat på att någon motsvarande begränsning inte finns beträffande andra uppdrag. Det har också hävdats att såväl nämndemännen som domstolarna är betjänta av den erfarenhet som viss tids tjänstgöring ger. Att en begränsning av valbarheten skulle ge upphov till rekryteringsproblem har också framhållits. I undersökningar gentemot nämndemän och nämndemannaföreningar som genomfördes av NRF under år 2001 var protesterna mot att införa

en begränsning av valbarheten kraftiga. Frågeställningen har emellertid inte bara mött protester bland nämndemännen själva utan även i denna krets finns de som är positiva till en begränsning. Flera påpekar dock att två mandatperioder är för kort tid.

Den undersökning som kommittén genomfört visar att antalet nämndemän som tjänstgör under lång tid inte är så stort som den allmänna debatten ger intryck av. En längre tids tjänstgöring som nämndeman ger visserligen erfarenhet. Detta förhållande måste emellertid vägas mot att nämndemannauppdraget är tänkt att vara ett lekmannauppdrag. Betydelsen av erfarenhet hos den enskilde nämndemannen har också alltmer kommit att tonas ner. I samband med att målsättningsregeln i 4 kap. 7 § RB (19 § AFDL) infördes uttalades exempelvis att det är minst lika viktigt att nämndemanna-kåren är allsidigt sammansatt av människor med livserfarenhet och gott omdöme som att nämndemännen har lång erfarenhet av domstolsarbete och dömande verksamhet. "Erfarenheten visar att nyvalda nämndemän, genom samarbetet med de lagfarna domarna och äldre kollegor, snabbt tillägnar sig den erfarenhet som behövs för deras medverkan i domstolsarbetet. Av stor betydelse i detta sammanhang är även det informationsmaterial som Domstolsverket utarbetat." Vidare uttrycktes att det inte behöver vara någon nackdel om det i några fall inträffar att överläggningen till dom blir mer ingående och kanske tar längre tid därför att en nytillträdd nämndeman finner nya infallsvinklar eller ifrågasätter rättstillämpningen. "Det är snarast något som gör lekmanamedverkan till ett levande och stimulerande inslag i rättskipningen." (prop. 1987/88:138 s. 17 f.).

Det finns ett stort intresse av att nämndemannauppdragen cirkulerar i större utsträckning än i dag och att fler medborgare därigenom ges möjlighet att tjänstgöra som nämndemän. Det lekmanainslag som nämndemannainstitutet är tänkt att utgöra i domstolarna bidrar på så sätt till att stärka förtroendet för domstolarnas verksamhet. Med hänsyn till detta bör det enligt kommitténs mening inte annat än undantagsvis förekomma att en person innehar uppdrag som nämndeman under mer än tre på varandra följande mandatperioder. Enligt kommitténs mening bör det emellertid inte komma i fråga, annat än om mycket starka skäl talar för det, att lagstifta om begränsningar av valbarheten. Häremot talar främst principiella skäl. Den undersökning som kommittén genomfört visar att majoriteten av landets nämndemän tjänstgör under sin första eller andra mandatperiod. Därmed och

med hänsyn till de förslag som kommittén i övrigt lägger, som kan förväntas bidra till att fler medborgare ges möjlighet att tjänstgöra som nämndemän i framtiden, föreligger inte tillräckliga skäl för att lagstifta om begränsningar av valbarheten. Vid nomineringsarbetet bör emellertid eftersträvas att personer som tjänstgjort som nämndemän under lång tid får stå tillbaka för nya förmågor. Som riktmärke bör uppställas att en person som innehaft uppdrag som nämndeman under tre på varandra följande perioder inte skall nomineras för ytterligare en period.

4.6.2 Åldersgränser

Kommittén har övervägt men valt att inte föreslå några åldersgränser för nämndemannauppdrag.

För nämndemannauppdrag gäller en nedre åldersgräns på 18 år genom att den som är underårig inte är valbar. Någon övre åldersgräns finns inte. Den tidigare gällande övre åldersgränsen på 70 år gällde för valbarhet till nämndemannauppdrag och infördes år 1963. Som skäl för införandet anfördes att man därigenom ökade garantierna för att som nämndemän inte skulle tjänstgöra personer som på grund av alltför hög ålder är mindre lämpliga som domare. Även om de väljande organen fullgör sin uppgift med stor omsorg, kan det – anfördes det – många gånger vara svårt att avgöra om en viss person med hänsyn till ålder kommer att kunna fullgöra sina åligganden under mandatperioden, särskilt som denna är så lång som sex år. Sjuttioårsgränsen gällde fram till år 1989 då även mandatperioden kortades till tre år. Som skäl för att slopa sjuttioårsgränsen anfördes just att det funnits en koppling mellan regeln och mandatperiodens längd och att möjligheten till överblick förbättrats genom att mandatperioden kortades. Det framhölls också att det från principiell synpunkt är väsentligt att inga övre åldersgränser gäller för offentliga uppdrag. I lagstiftningsärendet uttalades vidare att effekterna av att åldersgränsen slopades fick följas noggrant. Om de nominerande och väljande organen inte levde upp till det ökade ansvar som avskaffandet av åldersgränsen innebar fick andra åtgärder övervägas i framtiden.

Efter det att Domarutredningen påbörjat sitt arbete uttalade Justitieutskottet att utredningen borde överväga frågan om ett

återinförande av en övre åldersgräns för nämndemännen (bet. 1993/94:JuU4). Utredningen refererade till kända uppgifter om de åldersmässiga förhållandena inom nämndemannakåren och menade att det kanske kunde vara lämpligt med en uppföljning av utvecklingen sedan den övre åldersgränsen slopats. Om det visar sig att valförsamlingarna vid nominering och val av kandidater inte iakttar kravet på en allsidig rekrytering av nämndemän som speglar befolkningen och dess sammansättning bättre bör kanske särskilda insatser göras för att uppmuntra att så sker. Domarutredningen pekade på att ett sätt att förhindra en alltför sned rekrytering av nämndemän i de övre åldersklasserna är att återinföra en övre åldersgräns. Huruvida den i så fall skall vara 70 år eller någon annan ålder fick utredas närmare. Utredningen ville dock sammanfattningsvis inte rekommendera återinförande av en övre åldersgräns utan menade att flera faktorer spelade in. Man bör till en början beakta det förhållandet att andelen äldre i befolkningen lär öka i framtiden. Eventuella åtgärder får inte heller leda till en snedrekrytering i den andra riktningen. Faktorer som antal nämndemän i framtiden liksom ersättningen för nämndemannaupdrag menade utredningen också har betydelse. Domarutredningen tog inte upp frågan om införandet av en nedre åldersgräns. En majoritet av remissinstanserna ansåg att det bör införas en övre åldersgräns för nämndemän. De som yttrade sig i frågan underströk ersättningsnivåns betydelse för rekryteringen.

I flera andra länder med lekmannadomare gäller nedre och övre åldersgränser för dessa (jfr bilaga 2).

Kommittén har inte uttryckligen fått i uppdrag att överväga åldersgränser för nämndemän. De tidigare överväganden som gjorts i fråga om en övre åldersgräns har haft sin utgångspunkt i den stora andelen äldre personer i nämndemannakåren. Detta förhållande kvarstår och är en av anledningarna till kommitténs uppdrag. Som kommittén ser det är det emellertid ett större problem att det är för få yngre och medelålders nämndemän i kåren. Särskilt i åldersgrupperna 25–40 år anser kommittén att det saknas representanter för befolkningen. Vid bedömningen av nämndemannakårens allsidighet i åldershänseende måste hänsyn också tas till att andelen äldre i landet ökar. Enligt kommitténs mening bör självklart inte den person väljas till nämndeman som på grund av alltför hög ålder är, eller under mandatperioden kan förväntas bli, mindre lämplig. De personliga förutsättningarna måste emellertid, liksom är fallet beträffande unga personer och över huvud taget alla som kan

komma i fråga, avgörs från fall till fall. Vad som framför allt är viktigt är att en större spridning av nämndemannauppdragen kan komma till stånd. För detta kan de förslag som kommittén i övrigt lägger fram, om exempelvis rekryteringsförfarandet, förbättrade ersättningsvillkor och reglerad tjänstgöringsfrekvens, förväntas få betydelse. Enligt kommitténs mening torde man inte komma till rätta med den sneda åldersfördelningen enbart genom att återinföra en övre åldersgräns. Från principiell synpunkt är det också väsentligt att inga övre åldersgränser gäller för offentliga uppdrag. Kommittén har i avsnitt 4.6.1 pekat på vikten av att ingen bör tjänstgöra som nämndeman under mer än tre på varandra följande mandatperioder och att det vid nomineringsarbetet bör eftersträvas att personer som tjänstgjort så lång tid får stå tillbaka för nya förmågor. En strävan i dessa avseenden torde ha större betydelse för ålderssammansättningen än en övre åldersgräns. Det torde nämligen vara sällsynt att nyrekrytering till uppdrag som nämndeman sker bland personer med hög ålder.

4.7 Kommitténs överväganden i fråga om proportionella val m.m.

Regeln om möjligheten att påkalla proportionella val vid val av nämndemän bör finnas kvar till säkerhet för minoriteten såvitt gäller den större andel nämndemän som väljs efter partipolitiska nomineringar. Uppgift om partitillhörighet bör fortsatt framgå av de nämndemannalistor som sänds till domstolarna.

Vid val av nämndemän gäller att reglerna om proportionellt val kan åberopas på visst sätt (4 kap. 7 § tredje stycket RB, 19 § andra stycket AFDL). Denna regel infördes år 1975 sedan det ansetts behövt att införa en uttrycklig lagregel enligt vilken en minoritet av den väljande församlingen på visst sätt kunde påkalla proportionellt val av nämndemän. Redan före lagändringen skedde valen oftast genom överenskommelser mellan de politiska partierna efter proportionella grunder. I början av 70-talet inträffade emellertid att en överenskommelse mellan partierna i ett visst fall inte kunnat nås vilket resulterade i att majoritetsgruppen ensidigt förde fram sina kandidater. Regeln infördes därför för att förhindra att ett parti utnyttjar sin majoritetsställning till att utse egna kandidater (prop. 1975/76:64 s. 41).

Uppgift om partitillhörighet framgår av de nämndemannalistor som sänds till domstolarna.

Vid val av jurymän finns inte någon motsvarande bestämmelse om rätt att påkalla proportionellt val.

Införande av en sådan bestämmelse föreslogs så sent som för bara några år sedan i en departementspromemoria i samband med en översyn av hur de svenska reglerna om handläggning av tryckfrihetsmål överensstämmer med art. 6 i Europakonventionen (Jurymedverkan och fallet Holm – En översyn och analys, Ds 1997:25). I departementspromemorian anfördes som skäl för förslaget bl.a. att det saknas skäl till att nämndemännen men inte jurymännen skall kunna väljas proportionellt. Förslaget ledde emellertid inte till något lagförslag från regeringen. Regeringen uttalade att jurymannauppdraget är ett medborgerligt förtroendeuppdrag och inte ett politiskt uppdrag och att införandet av en regel om proportionellt valsätt av jurymännen skulle kunna leda till att jurymännen uppfattas som representanter för ett politiskt parti. Något egentligt behov av en regel som den föreslagna befanns inte föreligga. Regeringen påpekade också att bestämmelsen i tryckfrihetsförordningen om val av jurymän till skillnad från reglerna om val av nämndemän innehåller ett krav på att skilda meningsriktningar skall vara representerade bland jurymännen.

Domarutredningen såg det som en naturlig konsekvens av en öppnare rekrytering till nämndemannauppdragen, varigenom i framtiden även icke partipolitiskt aktiva medborgare kan kandidera, att regeln om proportionell fördelning av antalet nämndemannauppdrag mellan partierna tas bort. Denna regel, menade utredningen, skulle framstå som främmande i ett öppnare förfarande eftersom den inte uppmuntrar till förslag på externa kandidater. Utredningen pekade också på det förhållandet att regeln efter särskilda överväganden inte är införd beträffande jurymän (s. 306). Domarutredningen var vidare av den åsikten att uppgift om partitillhörighet borde uteslutas från de nämndemannalistor som sänds till domstolarna. Detta kunde enkelt genomföras utan större kostnader och låg i linje med förfarandet i andra länder med valsysteem liknande det svenska. Det skulle innebära att det inte längre skulle bli möjligt för domstolen, massmedia eller enskilda att, med ledning enbart av domstolens lista, få fram uppgifter om den enskilde nämndemannens politiska

hemvist. Vidare skulle eventuella rutiner hos domstolen att indela nämndemännen i grupper på basis av deras partitillhörighet förhindras. Utredningen ansåg för sin del att en sådan gruppindelning av domstolarna med tanke på att nämndemannauppgiften inte är av politisk natur varken är lämplig eller önskvärd. I stället bör domstolarnas indelning av nämndemännen i grupper ske slumpvis genom lottning, i bokstavsordning eller, för en allsidig sammansättning av de enskilda grupperna, med hänsynstagande till nämndemännens ålder, kön och yrke. Utredningen fann denna rekommendation vara av viktig principiell och symbolisk natur och menade att den ger ett stöd för lagens krav på en allsidig sammansättning enligt vissa kriterier som inte är av politisk natur (s. 309). Bland remissinstanserna var åsikterna relativt jämnt fördelade i frågan om regeln om proportionella val bör behållas eller tas bort. Majoriteten tillstyrkte dock förslaget. De som avstyrkte att regeln tas bort poängterade anledningen till att den infördes. Flertalet remissinstanser tillstyrkte förslaget att nämndemännens partitillhörighet inte bör framgå av de listor som sänds till domstolarna. Ett inte ringa antal avstyrkte emellertid att partibeteckningarna tas bort från domstolarnas listor eftersom vetenskapen om nämndemännens partitillhörighet i vissa fall, t.ex. i mål av politiskt karaktär, kan fylla en praktisk funktion (Ds 1995:17).

Enligt kommitténs förslag skall en viss andel av nämndemännen väljas i en fri kvot. Detta skall inte vara frivilligt som i Domarutredningens förslag. Regeln om proportionella val kan därför inte, som befarades av utredningen, verka hämmande på rekryteringen av externa kandidater. Huvuddelen av nämndemännen kommer liksom hittills att väljas efter nomineringar av de politiska partierna. Regeln om proportionella val bör för denna större andel finnas kvar till säkerhet för minoriteten.

Att regeln om proportionella val finns kvar garanterar ytterst en i politiska avseenden jämn fördelning av mandaten något som också kan få särskild betydelse för juryns sammansättning i jurymålen (se vidare nedan).

Likasa är det kommitténs mening att uppgift om nämndemännens partitillhörighet bör finnas kvar på de listor som skickas till domstolarna. Detta gäller naturligtvis endast för de nämndemän som väljs efter partipolitiska nomineringar. För de nämndemän som väljs i den fria kvoten bör på motsvarande sätt uppgift om detta framgå av de listor som skickas till domstolarna. Även om

nämndemannauppdraget inte är av politisk natur bör det förhållandet att nämndemännen till viss del utses efter partipolitiska nomineringar inte undanhållas. Uppgifter om nämndemännens partipolitiska tillhörighet brukar hur som helst göras kända genom medias försorg när fråga är om uppmärksammade mål etc.

Med hänsyn till förekomsten av mål med politiska övertoner är det vidare lämpligt att domstolarna har kännedom om nämndemännens partitillhörighet så att särskilda hänsyn kan tas vid sammansättningen av nämnden i dessa mål. Att detta kan ha särskild betydelse illustreras av när fallet Holm prövades vid Europadomstolen för vilket redogörs i det följande. Kommittén har av samma skäl inte något att invända i och för sig mot domstolarnas rutiner att indela nämndemännen i grupper på basis av deras partitillhörighet. De viktigaste faktorerna utifrån vilka sammansättningen av grupperna bör bestämmas är emellertid de som anges i målsättningsregeln, dvs. kön, ålder, etnisk bakgrund (enligt kommitténs förslag) och yrke.

Det är i sammanhanget av intresse att titta närmare på vad en ändring i fråga om uppgift om partitillhörighet skulle kunna medföra för tryckfrihetsmålen (och yttrandefrihetsmålen). Jurymännen är, enligt tryckfrihetsförordningen, i varje län fördelade i två grupper med sexton jurymän i första gruppen och åtta i den andra (12 kap. 3 § TF). (I Stockholms län skall dock den första gruppen omfatta tjugofyra jurymän och den andra tolv.) Jurymännen i den andra gruppen skall vara eller ha varit nämndemän vid allmän domstol eller allmän förvaltningsdomstol. Denna regel har tillkommit för att juryn åtminstone till en del skall utgöras av personer som inte alltför sällan deltar i rättsskipningen (SOU 1947:60 s. 197). Bestämmelsen i 12 kap. 5 § TF om val av jurymän innehåller till skillnad från reglerna om val av nämndemän ett krav på att skilda meningsriktningar skall vara representerade bland jurymännen. Av 12 kap. 10 § TF framgår vidare att juryn, efter det att rätten behandlat frågan om det föreligger jäv mot någon på jurymannalistan, skall bildas av de ojäviga jurymännen på så sätt att vardera parten får utesluta tre jurymän inom den första gruppen och en inom den andra samt att rätten genom lottning bland de övriga tar ut så många till suppleanter att sex kvarstår i den första gruppen och tre i den andra.

I fallet Holm som prövades av Europadomstolen år 1993 uppmärksammades just betydelsen av partitillhörighet och politisk jämvikt i mål av politisk karaktär. Frågan gällde i korthet om juryns

politiska tillhörighet i ett tryckfrihetsmål med politisk bakgrund avseende grovt förtal kunde ha rubbat domstolens objektiva opartiskhet och om artikel 6 i Europakonventionen därigenom kränkts. I tryckfrihetsmålet förelåg bl.a. vissa beröringspunkter mellan svarandesidan och fem av juryns nio ledamöter. De senare var politiskt aktiva medlemmar av det socialdemokratiska partiet, som hade eller hade haft uppdrag inom partiet eller som representanter för partiet. En av svarandena, ett bokförlag, ägdes indirekt av det socialdemokratiska partiet och den andra svaranden var anställd av bokförlaget och hade dessutom varit ideologisk rådgivare åt partiet. Innehållet i avsnitten ur den bok som utgetts av bokförlaget och som tryckfrihetsåtalet avsåg var, enligt Europadomstolen, klart av politisk natur och frågeställningarna berörde utan tvekan det socialdemokratiska partiet. Sökandens farhågor om att domstolen i målet inte var självständig och opartisk ansågs därför objektivt berättigade och Sverige fälldes därför för brott mot artikel 6.

Vid senare överväganden av om det behövs någon ändring av de svenska reglerna till följd av fallet Holm har Europadomstolens dom tolkats så att domstolen inte ansett att redan den politiska tillhörigheten utgör grund för ett legitimt tvivel på domarens opartiskhet; "domskälen talar om betydligt starkare kopplingar än så" (Jurymedverkan och fallet Holm En översyn och analys, Ds 1997:25 s. 48 ff.). Övervägandena utmynnade emellertid såvitt här är av intresse i att eftersom parterna måste kunna få kunskap om sådana omständigheter som kan grunda jäv så bör partibeteckningarna på jurymannalistorerna inte tas bort. En annan sak är att tingsrätternas praxis när det gäller att självmant upplysa parterna om jurymännens partipolitiska hemvist enligt promemorian tydligen är skiftande. "På fråga måste upplysning om det givetvis lämnas även i fortsättningen." (s. 49). I övervägandena konstaterades också att tryckfrihets- och yttrandefrihetsmål med starka politiska övertoner är mycket ovanliga (s. 46).

5 Nämndemännens ersättning

Kommittén har i uppdrag att lämna förslag som möjliggör en mer allsidig och bredare rekrytering av nämndemän. I uppdraget ingår att pröva ersättningsreglerna för nämndemän.

5.1 Bakgrund

5.1.1 Gällande regler om nämndemännens ersättning

Nämndemännens ersättningsvillkor framgår av förordningen (1982:814) om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m. (ersättningsförordningen). Den närmare tillämpningen av bestämmelserna i förordningen framgår av Domstolsverkets informationsblad (DV, juni 2001).

Till alla nämndemän utgår ett grundarvode om 300 kr per sammanträdesdag (2 §). Sedan den 1 januari 1999 gäller vidare att nämndemän som gör en inkomstförlust på grund av uppdraget, genom ett tilläggsbelopp får full ersättning för den del av inkomstförlusten som inte täcks av arvodet. Tidigare gällde ett tak för förlorad inkomst om högst 700 kr per sammanträdesdag men det taket är alltså borttaget. Tilläggsbeloppet, som får utgå för varje dag som nämndemannen har rätt till arvode för sammanträde och som bestäms av DV/domstolen, beräknas med ledning av i första hand uppgifter om löneavdrag och i andra hand uppgifter om beräknad årsinkomst. För egna företagare bestäms tilläggsbeloppet utifrån uppgiven årsinkomst delad med 260 arbetsdagar. Tilläggsbeloppet skall bestämmas för ett år i sänder. Har en förändring inträffat som i väsentlig mån påverkar uppdragstagarens rätt till tilläggsbelopp får dock beloppet ändras (2 a §). Ersättning i form av tilläggsbelopp kan endast utgå för personligt löneavdrag/inkomstbortfall. Kostnader som nämndemannen haft för att t.ex.

anlita annan person ersätts således inte. Nämndemännens inkomst är skattepliktig och grundar rätt till sjukpenning och ATP.

Nämndemännens sammanträdesarvode är 300 kr per dag oavsett sammanträdestidens längd. Arvode för sammanträde betalas även för resdagar, när restiden överstiger åtta timmar mellan kl. 6 och 24 (3 § andra stycket). För nämndemän i länsrätt och kammarrätt utgår arvode för förberedelsearbete med 300 kr per dag, dock inte för dagar då nämndemannen har rätt till arvode för sammanträde (2 § och 3 § första stycket).

Reseersättning och traktamente betalas enligt de bestämmelser om reseförmåner som enligt kollektivavtal gäller för statstjänstemän i allmänhet (4 §). Dessa ersättningar är inte skattepliktiga. Sedan den 1 januari 1999 gäller att nämndemännens bostad är att anse som tjänsteställe. Därigenom betraktas deras resor till och från domstolen som tjänsteresor i beskattningshänseende (12 kap. 8 § tredje stycket inkomstskattelagen [1999:1229]). Ersättning utgår för kostnader för resa till förhandling från ordinarie arbetsplats eller från bostaden. Även fritidsbostad räknas som bostad om denna är belägen inom ett område med fem miles radie räknat från tjänstestället (ordinarie bostaden eller domstolen). I annat fall utgår reseersättning som om resan påbörjats i den ordinarie bostaden. (Undantag från denna grundregel får göras när särskilda skäl finns för att en förhandling skall kunna genomföras.) Resevillkoren innebär bl.a. att nämndemännen vid resa med egen bil erhåller 16 kr per mil. Traktamente utgår endast vid flerdygnsförrättning med 180 kr för hel dag och 90 kr för del av dag. Nattractamente, i de fall nämndemannen själv ordnar logi, utgår med 90 kr.

Enligt en särskild regel får, om ett sammanträde ställs in, ändå betalas ersättning om det föreligger särskilda skäl (7 § ersättningsförordningen).

De ersättningsvillkor som nu redogjorts för gäller också för jurymän.

Domstolen eller nämnden får besluta att ersättning enligt förordningen skall lämnas när nämndemannen kallas till information (6 §).

5.1.2 Ersättning till andra förtroendevalda – en jämförelse

I det följande lämnas som en allmän orientering vissa uppgifter om de ersättningsvillkor som gäller för några andra grupper av förtroendevalda. Redogörelsen motiveras av att ersättningen till nämndemän i den allmänna debatten ofta jämförts med vad som gäller för andra förtroendeuppdrag.

Kommunala förtroendeuppdrag

Ekonomiska villkor för förtroendevalda i kommuner och landsting regleras i 4 kap. 12–15 a §§ kommunallagen (1991:900). Regelverket består av två delar; en för kommunen eller landstinget obligatorisk del, enligt 12–13 och 15 a §§, samt en frivillig del enligt 14–15 §§. Av 4 kap. 12 § följer att förtroendevalda i kommuner och landsting har rätt till skälig ersättning för den arbetsinkomst samt de pensions- och semesterförmåner som de förlorar, när de fullgör sina uppdrag. Enligt 4 kap. 13 § samma lag beslutar fullmäktige enligt vilka grunder ersättningen skall betalas. Fullmäktige kan härutöver, enligt 4 kap. 14 § kommunallagen, besluta att förtroendevalda i skälig omfattning skall få ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget, arvode för det arbete som är förenat med uppdraget, pension samt andra ekonomiska förmåner. Av 4 kap. 15 § följer att eventuellt arvode skall bestämmas till lika belopp för lika uppdrag. En viktig princip är att ersättningen för förlorad arbetsinkomst inte får sammanblandas med arvodet.

Regeringen har i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/2002:80) uttalat att ersättningssystemet för de förtroendevalda måste utformas på ett sådant sätt att det gör det möjligt för alla grupper att åta sig förtroendeuppdrag. Vikten av likställighet mellan olika grupper av förtroendevalda motiverar enligt regeringen bl.a. att rätten till ersättning i större utsträckning görs obligatorisk. Enligt förslaget ändras 4 kap. 12 § på så sätt att kommuner och landsting skall vara skyldiga att ersätta även exempelvis förlorad arbetslöshetsersättning och föräldrapenning (s. 87–89 och 139). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (rskr. 2001/02:190). Det bör anmärkas att de ersättningsregler som gäller för nämndemän redan i dag medger

utgivande av sådan ersättning. Beträffande regeringens förslag, se också avsnitt 5.2.6, kostnader för barntillsyn.

När det gäller de förtroendevaldas arvoden är det som nämnts frivilligt för kommuner och landsting att utge sådana. Regeringen föreslår ingen ändring i detta avseende utan menar att det även fortsättningsvis skall vara en uppgift för kommuner och landsting att lokalt avgöra vilken arvodesnivå de finner rimlig (a. p. s. 88). De flesta kommuner och landsting har någon form av arvodessystem, även om nivån på arvodena skiljer sig åt (SOU 2001:48 s. 175). Kommunallagens regler om ersättning till de förtroendevalda medger i och för sig en generösare ersättning än vad som gäller för nämndemän. På många håll synes de kommunala arvodena också överstiga nämndemännens arvodesnivå. Möjligheten till en generösare ersättning innebär emellertid inte att reglerna överallt tillämpas på det sättet. Vidare lämnar skälighetsrekvisitet i den obligatoriska ersättningsbestämmelsen i 4 kap. 12 § utrymme för begränsningar. Flera kommuner har exempelvis infört ett tak för den ersättning för inkomstförlust som betalas ut.

Statligt förtroendevalda

För statliga förtroendeuppdrag gäller förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. Förordningen gäller ledamöter och ersättare som tillsätts av regeringen och tillämpas också i de allmänna försäkringskassorna (1 §). Styrelserna, nämnderna och råden delas in i kategorierna A–E enligt särskilt regeringsbeslut (2 och 4 §§, regeringsbeslut 2001-08-23, Ju2001/5608/PP). Vid indelningen skall verksamhet och storlek utgöra huvudkriterium (som delkriterium uppställs bl.a. "antal ärenden", "förvaltar medel", "antal anställda").

I kategori A beslutar regeringen i varje enskilt fall om ersättning till ledamöter och ersättare.

I kategori B utgår 1 800 kr till ledamöter och 900 kr till ersättare.

I kategori C utgår 1 300 kr till ledamöter och 650 kr till ersättare.

I kategori D utgår 850 kr till ledamöter och 425 kr till ersättare.

I kategori E utgår 400 kr till ledamöter och ersättare.

Beloppen avser ersättning per sammanträdesdag (4 §). Utöver angivna belopp utgår ersättning för förlorade avlöningsförmåner. Ersättning till den som driver egen verksamhet betalas med högst

det belopp per sammanträdesdag som motsvarar egenföretagarens enligt 3 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring fastställda sjukpenninggrundande inkomst, delad med 365 (7 §).

För kommittéer som tillkallats på grund av regeringsbeslut och som har ett utredningsuppdrag gäller kommittéförordningen (1998:1474). Enligt förordningen får andra ledamöter än ordföranden dagarvode med 350 kr per sammanträdesdag (26 §). Utöver arvode utgår ersättning för förlorade avlöningsförmåner (29 §). Tak för ersättning till den som driver egen verksamhet gäller enligt samma schablon som enligt förordningen om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. (30 §).

5.2 Kommitténs överväganden och förslag

5.2.1 Inledning

Det viktigaste målet att sträva efter när det gäller utformningen av nämndemännens ersättningsvillkor bör vara att ingen skall förlora ekonomiskt på att vara nämndeman. Vid sidan härav bör nämndemännen för sin insats komma i åtnjutande av ett arvode som även täcker en del omkostnader som kan uppkomma i anledning av uppdraget. Detta skall gälla vid sidan av de gängse reseersättningar m.m. som utbetalas.

Nämndemännens ersättning skall samtidigt spegla det förhållandet att uppdraget är ett lekmanuppdrag. Det finns här anledning att påpeka det nära sambandet mellan nämndemännens ersättning och tjänstgöringsfrekvensen.

För att säkerställa en allsidig sammansättning av nämndemanna-kåren och för att engagera fler medborgare som nämndemän måste ersättningssystemet utformas på ett sätt som inte motverkar rekryteringen. Samtidigt skall ersättningen spegla det förhållandet att uppdraget som nämndeman är ett lekmanuppdrag. Dessa är enligt direktiven regeringens utgångspunkter när det gäller ersättningssystemets betydelse vid rekryteringen.

Som en viktig orsak till att nämndemannakåren inte är allsidigt sammansatt har under en lång tid återkommande angetts att nämndemännens ekonomiska ersättning är för låg. Detta har framförts både i den allmänna debatten och i ett flertal riksdags-

motioner. Inom nämndemannakåren har missnöjet med den ekonomiska ersättningen varit utbredd under lång tid. Även DV pekade på ersättningen i sin undersökning år 1992 och uttalade att om inte ersättningsreglerna ändrades så förelåg det en stor risk för att yrkesverksamma nämndemän avsäger sig sina uppdrag och att det blir svårare att rekrytera sådana nämndemän som förlorar ekonomiskt på uppdraget. DV ansåg också att ändrade ersättningsregler i viss utsträckning skulle kunna påverka nämndemannakårens sammansättning vad avser yrken i riktning mot en större allsidighet. Ersättningsreglerna ansågs dock inte i det sammanhanget vara en lika tungt vägande faktor som valsystemet. DV lämnade förslag till nytt ersättningssystem. Förslagen har delvis blivit inaktuella genom senare ändringar som gjorts av nämndemännens ersättningsvillkor (se dock avsnitt 5.2.2 avräkning av arvode, avsnitt 5.2.3 tidsberoende arvode, avsnitt 5.2.5 ersättning för tidsspilla och avsnitt 5.2.9 ersättning för förberedelsearbete i hovrätt).

Även Domarutredningen menade att det är svårt att diskutera frågor om en allsidig sammansättning av nämndemannakåren utan att samtidigt konstatera att rekryteringsproblemen har ett visst samband med den ersättning som utgår till nämndemännen vid tjänstgöringen i domstol. Utredningen pekade bl.a. på sambandet mellan ersättningsnivån och synen på uppdragets betydelse (SOU 1994:99 s. 314).

Enligt vad kommittén erfarit, bl.a. genom de undersökningar som kommittén genomfört, kvarstår bland nämndemännen missnöje med de ekonomiska villkor som är förknippade med uppdraget. Till en del synes missnöjet bottna i att man inte till fullo har uppmärksammat att förmånligare regler numera gäller beträffande ersättning för förlorad inkomst. Som regeringen påminner om i direktiven får sedan den 1 januari 1999 en nämndeman full ersättning för förlorad inkomst. I olika sammanhang har emellertid framkommit specifika behov av och förslag till förändringar av nämndemännens ersättningsvillkor. Dessa redovisas i det följande.

För att få flera människor ur olika grupper i samhället att vilja åta sig uppdrag som nämndeman krävs att dessa finner villkoren förenade med uppdraget och tjänstgöringen acceptabla. De ersättningsvillkor som gäller för uppdraget är naturligtvis för de allra flesta i hög grad väsentliga. Det är viktigt att ersättningssystemet utformas på ett sätt som inte motverkar rekryteringen,

inte minst gäller detta i förhållande till yngre yrkesverksamma människor som i dag är underrepresenterade bland nämndemännen. Regeringen har nyligen, när det gäller kommunalt förtroendevaldas rätt till ersättning, slagit fast som grundläggande utgångspunkt att ingen skall behöva förlora ekonomiskt på att åta sig kommunala förtroendeuppdrag (prop. 2001/2002:80 s. 87). Detta bör enligt kommittén vara den grundläggande utgångspunkten även beträffande nämndemannauppdrag. Att ingen förlorar ekonomiskt på att vara nämndeman bör således vara det viktigaste målet att sträva efter när det gäller utformningen av nämndemännens ersättningsvillkor. Ett avgörande steg i rätt riktning har tagits genom borttagandet av taket för ersättning för inkomstförlust. Nämndemännen bör emellertid också för sin insats komma i åtnjutande av ett arvode som även täcker en del omkostnader som kan uppkomma i anledning av uppdraget. Detta skall naturligtvis gälla vid sidan av de gängse reseersättningar m.m. som utbetalas. Det är samtidigt viktigt att nämndemännens ersättning speglar det förhållandet att uppdraget är ett lekmanuppdrag.

Det finns anledning att påpeka det nära sambandet mellan nämndemännens ersättning och tjänstgöringsfrekvensen. Som utvecklas i avsnitt 6.2.4 bör tjänstgöringsfrekvensen för den enskilde nämndemannen vara rimlig utifrån ett lekmannasynsätt. Det sätt på vilket ersättningsvillkoren är utformade kan i viss mån styra att inte en nämndeman genom alltför frekvent tjänstgöring blir till något annat än just en lekman. Sammanfattningsvis är det kommitténs mening att nämndemännens ersättningsvillkor bör vara så utformade att ingen förlorar ekonomiskt på att åta sig nämndemannauppdrag samtidigt som tjänstgöringsfrekvensen är sådan att den enskilde nämndemannen kan se sig ekonomiskt kompenserad för sin insats. Kommitténs överväganden i fråga om nämndemännens ersättningsvillkor sker mot bakgrund av nu redovisade förhållanden. Särskilt kommitténs uppdrags syfte att åstadkomma en mer allsidig sammansättning av nämndemanna-kåren har fått styra dessa överväganden, som också skett med beaktande av de kostnadsramar som allmänt gäller. Vissa förändringar av ersättningsvillkoren finner kommittén därvid som mer angelägna än andra. Förslagen om ändringar i nämndemännens ersättningsvillkor redovisas därför efter angelägenhetsgrad.

Samma ersättningsvillkor som för nämndemän gäller i stora delar även nämndemän i fastighetsmål och jurymän. Det saknas skäl att

bryta upp denna samhörighet. Kommitténs överväganden och förslag i ovan redovisade hänseenden samt i det följande gäller därför också nämndemän i fastighetsmål och jurymän.

5.2.2 Arvode till alla nämndemän

Kommittén föreslår att nämndemännens ersättning för inkomstförlust skall utges utöver arvodet.

Många nämndemän vänder sig mot att i realiteten endast den som inte förlorar någon inkomst kommer i åtnjutande av arvode. Ersättning för förlorad inkomst utgår nämligen endast till den del beloppet överstiger arvodessumman 300 kr. Konstruktionen kan sägas innebära att endast en del nämndemän ersätts för det arbete och de eventuella omkostnader som är förenade med uppdraget. Samtidigt som många av dessa nämndemän i dag är missnöjda med arvodesnivån (se vidare avsnitt 5.2.8) utför de nämndemän som får ersättning för inkomstförlust sina nämndemannauppdrag utan något arvode alls!

Ersättningsvillkoren för nämndemän i nu nämnt avseende kan jämföras med principerna enligt vilka både kommunalt förtroendevalda och statligt förtroendevalda ersätts. Enligt kommunallagen gäller, som ovan nämnts, att arvodet skall bestämmas till lika belopp för lika uppdrag (4 kap. 15 § första stycket). Det sagda innebär bl.a. att arvodets storlek inte får göras beroende av vilken ersättning den enskilde uppbär för förlorad arbetsinkomst. Beträffande uppdrag i statliga styrelser m.m. gäller att uppdragstagaren har rätt till ersättning för inkomstförlust utöver arvodet (jfr avsnitt 5.1.2).

DV, som i sin rapport år 1992 föreslog en modell för ersättning för inkomstförlust, menade att någon avräkning av arvodet från inkomstförlusten inte borde komma i fråga. (Ersättning för inkomstförlust föreslogs dock utgå endast under förutsättning att inkomstförlusten översteg 300 kr per dag.)

Enligt kommitténs mening bör det vara en självklarhet att vid arvodering av nämndemannauppdrag alla nämndemän skall komma i åtnjutande av samma arvodesbelopp. För detta talar inte minst rättviseskäl. Utgångspunkten att ingen skall behöva förlora ekonomiskt på att åta sig nämndemannauppdrag kräver vidare att ersättning för förlorad inkomst utges utöver arvodesbeloppet. Av

ovan nämnda rättviseskäl och i syfte att skapa ersättningsregler som inte motverkar rekryteringen av nämndemän, särskilt bland yngre yrkesverksamma grupper, är de missförhållanden som på denna punkt råder i nämndemännens ersättningsvillkor något som bör rättas till i första hand. Kommittén föreslår därför att nämndemännens ersättning för inkomstförlust skall utges utöver arvodet.

5.2.3 Ersättning för inkomstförlust

Kommittén föreslår att ersättningsförordningen ändras så att det blir möjligt att utbetala ersättning för den faktiska inkomstförlusten, exempelvis utifrån ett timbaserat system.

Kommittén har under utredningstiden uppmärksammat på att många nämndemän efterfrågar ett system som medger en timbaserad ersättning för inkomstförlust. Gällande regler om ersättning för inkomstförlust där ersättning utgår enligt ett fastställt tilläggsbelopp kan nämligen få till följd att en nämndeman uppbär dubbel ersättning. Detta kan inträffa när en förhandling nämndemannen kallats till och tagit ledigt för ställs in. Om nämndemannen då i stället kan arbeta under en del av dagen görs inte ett så stort avdrag på lönen som svarar mot tilläggsbeloppet. Alternativet i en sådan situation kan vara att nämndemannen i stället för ersättning för inkomstförlust nöjer sig med enbart arvodesbeloppet. Detta kan emellertid få till följd att det löneavdrag som arbetsgivaren gjort för del av dagen inte täcks av arvodesbeloppet.

Nuvarande system innebär att ersättning för inkomstförlust utbetalas i enlighet med ett i förväg bestämt tilläggsbelopp per sammanträdesdag. Att införa ett system som medger att ersättning utbetalas för den faktiska inkomstförlusten är inte möjligt inom ramen för den lydelse ersättningsförordningen nu har. Ett sådant ersättningssystem är emellertid i administrativt hänseende fullt möjligt att införa och harmonierar även med tanken på att en nämndeman bör få full ersättning för inkomstförlust. Med hänsyn till de nackdelar med dubbel ersättning som kan uppstå till följd av det nuvarande systemet anser kommittén att ersättningsförordningen bör ändras så att det blir möjligt att utbetala ersättning för den faktiska inkomstförlusten, exempelvis utifrån ett

timbaserat system. Detta blir möjligt genom att det i förordningen anges att ersättning för inkomstförlust betalas högst med tilläggsbeloppet.

5.2.4 Ersättning för pensions- och semesterförmåner

Kommittén föreslår att de nämndemän som förlorar pensions- och semesterförmåner till följd av uppdraget skall kunna få en schabloniserad ersättning för denna förlust.

Nämndemännens ersättning grundar som nämnts rätt till ATP. Flera nämndemän har uttryckt missnöje över att ersättning för förlorad förmån i fråga om avtalspension inte utges. Nämndemän som påtalat detta för DV säger sig ha fått till svar att det rör sig om så små belopp att det är försumbart. Missnöje har också förts fram beträffande förlorade semesterförmåner.

Enligt de ersättningsvillkor som gäller för nämndemännen saknas för närvarande möjlighet att utge ersättning för förlorade pensions- och semesterförmåner. Storleken på den enskilde nämndemannens förlust i detta avseende hänger naturligt samman med tjänstgöringsfrekvensen. Generellt torde dock inte kunna sägas att det för den enskilde alltid rör sig om belopp som är försumbara. Som nämnts bör nämndemännens ersättningsvillkor vara utformade så att ingen skall behöva förlora ekonomiskt på uppdraget. Mot bakgrund av denna grundläggande utgångspunkt är det kommitténs mening att ersättningsvillkoren bör ändras så att de nämndemän som förlorar pensions- och semesterförmåner till följd av uppdraget kan få ersättning för denna förlust. I sammanhanget kan påminnas om att kommunalt förtroendevalda har rätt till skälig ersättning för bl.a. förlorade pensions- och semesterförmåner (4 kap. 12 § kommunallagen).

Som nyss nämnts hänger storleken på den enskilde nämndemannens förlust av pensions- och semesterförmåner naturligt samman med tjänstgöringsfrekvensen. En rimlig tjänstgöringsfrekvens medför med största sannolikhet att den enskilde nämndemannens förlorade pensions- och semesterförmåner inte blir särskilt stora. Kommittén har därför övervägt om denna förlust skulle kunna anses vara täckt av det arvode som utgår, eventuellt genom en viss höjning av detta arvode. Eftersom alla nämndemän bör ha rätt till samma arvode för sin insats gynnar dock ett sådant

system i första hand de nämndemän som inte förlorar pensions- och semesterförmåner, dvs. i huvudsak pensionärerna. Detta harmonierar knappast med strävandena att åstadkomma en föryngring av nämndemannakären. En sådan lösning strider också mot tanken på en uppdelning mellan å ena sidan ersättning för vad man förlorar och å andra sidan ersättning i form av arvode. Sammanfattningsvis kan denna lösning därför inte förordas.

När det gäller förlorad pensionsförmån innebär det emellertid problem att pensionssystemen skiljer sig åt mellan olika avtalsområden. Detta leder till att en utredning om den förlorade tjänstepensionens storlek i varje enskilt fall blir komplicerad. Av administrativa skäl torde förlusten för den enskilde i stället behöva beräknas enligt någon schablon. Kommundemokratikommittén, som beträffande kommunalt förtroendevalda pekade på denna problematik, föreslog som tänkbar modell att en årlig avgift om 3,5 procent av den sammanlagda arbetsinkomstförlusten under året skulle kunna inbetalas av kommunen eller landstinget till ett pensionsförsäkringsbolag (SOU 2001:48 s. 189 f.). Med hänsyn bl.a. till den omständigheten att domstolarna själva handhar nämndemännens ersättningar framstår ett sådant förfaringsätt inte som möjligt att föreslå när det gäller nämndemännens ersättning. (En annan sak är att Kommundemokratikommitténs förslag synes fordra ändringar i skattelagstiftningen för att kunna genomföras som tänkt är beträffande förtroendevalda. Detta har påpekats av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet i remissyttrande över förslaget, Ju2001/4387/D). Enligt kommitténs mening kan ersättning till nämndemännen för förlust av pensions- och semesterförmåner i stället lämpligast utges som en schablon i form av ett procentuellt påslag på ersättningen för inkomstförlust. Därigenom kan nämndemännen allmänt kompenseras för de förluster som kan uppstå i fråga om pensions- och semesterförmåner. Med ledning av den av Kommundemokratikommittén ovan föreslagna procentsatsen och med hänsyn till att förlorade semesterförmåner enligt semesterlagen (1977:480) beräknas enligt en procentsats om 12 procent, bör påslaget utgöra 15 procent av ersättningen för inkomstförlust.

5.2.5 Reseersättning och traktamente m.m.

Kommittén föreslår införande av ett särskilt inställelsearvode om 100 kr till nämndemän vars resväg överstiger 50 km enkel väg.

Enligt ersättningsförordningen betalas nämndemännens reseersättning och traktamente enligt de bestämmelser om reseförmåner som enligt kollektivavtal gäller för statstjänstemän i allmänhet (4 §). Ersättningsvillkoren korresponderar med bestämmelserna om avdragsgilla belopp m.m. i inkomstskattelagen och är därför inte skattepliktiga. Många nämndemän är missnöjda med reseförmånerna, främst därför att milersättningen anses för dålig och att kostnad för lunch inte ersätts vid tjänstgöring. Nämndemännen har bl.a. uttryckt missnöje över att de inte omfattas av det lokala reseavtalet som tecknats mellan DV och arbetstagarorganisationerna inom verksamhetsområdet. Avtalet gäller för anställda inom domstolsväsendet och vissa uppdragstagare, såsom exempelvis värderingstekniska ledamöter i länsrätt och sakkunniga ledamöter i miljödomstol. Ersättningarna enligt det lokala avtalet är generösare i fråga om både milersättning (12 kr per mil utgår som lönetillägg utöver skattefri del om 16 kr) och traktamente (lönetilläggsdel utöver skattefri del). Det senare utgår även för endagsförrättning. Att nämndemännen inte omfattas av det lokala avtalet får i en del fall till följd att dessa ser sig missgynnade i förhållande till övriga ledamöter. Detta kan exempelvis inträffa vid förrättningar som domstolen företar.

Enligt kommitténs mening tillgodoses nämndemännens berättigade ersättningskrav till följd av resor m.m. i de allra flesta fall genom de allmänna reseförmåner som gäller. Denna slutsats ändras inte av det förhållandet att förmånligare villkor till följd av avtal gäller för vissa arbetstagare och uppdragstagare. Nyligen har ersättningsvillkoren för nämndemän förbättrats genom en ändring i skattelagstiftningen till följd av vilken nämndemännens resor till och från domstolen numera klassas som tjänsteresor. Det saknas därmed skäl att föreslå någon ändring av 4 § i förordningen. I de fall nämndemännen har lång resväg ställer sig saken däremot delvis annorlunda. Enligt vad kommittén erfarit upplever många nämndemän redan i dag de långa avstånden till domstolarna som ett problem. Det är troligt att nyligen genomförda och förutskickade sammanläggningar av domstolarna kan komma att ytterligare understryka dessa problem (jfr avsnitt 6.2.6). Som kommittén

utvecklar på annat håll i betänkandet (avsnitt 4.3.5 och 6.2.4) är det viktigt att nämndemännen rekryteras från domstolens hela upptagningsområde och att alla nämndemän ges möjlighet att tjänstgöra i lika stor utsträckning. För nämndemän med lång resväg är det därför angeläget att rätten till ersättning vidgas något.

DV föreslog i sin undersökning år 1992 (i ett delvis annorlunda sammanhang) att ersättning för tidsspillan skulle införas för nämndemän med långa inställelseresor. Ersättning föreslogs utgå med 100 kr per sammanträdesdag under förutsättning att reslängden överstiger 50 km enkel väg. Denna bestämmelse föreslogs ersätta den i ersättningsförordningen om sammanträdesarvode för resdag när restiden överstiger åtta timmar mellan kl. 6 och 24 (3 § tredje stycket, jfr avsnitt 5.1.1). Kommittén anser att DV:s förslag bör genomföras. Därigenom kan de nämndemän som har lång resväg till domstolen kompenseras för detta. Ersättning bör kunna utges endast under förutsättning att reslängden överstiger 50 km enkel väg från ordinarie arbetsplats eller från bostaden och benämnas särskilt inställelsearvode. Den nyss nämnda bestämmelsen om sammanträdesarvode för resdag tillämpas enligt uppgift sällan men bör finnas kvar för de särskilda fall där längre restid gör det motiverat med en högre ersättning. Sådan ersättning bör emellertid inte kunna utgå i kombination med nu föreslagen ersättning. Inte heller bör särskilt inställelsearvode kunna utgå i kombination med ersättning vid flerdygnsförrättning. Särskilt inställelsearvode bör utgå med 100 kr per sammanträdesdag.

5.2.6 Ersättning för barntillsynskostnader

Kommittén föreslår införande av skälig ersättning för barntillsynskostnader som uppkommer när nämndemannen fullgör uppdraget.

I riksdagsmotioner har återkommande pekats på att en grupp i samhället helt har förbisetts när det gäller möjligheten att fullgöra nämndemannauppdrag. Det gäller hemarbetande föräldrar, oftast mammor, som för att kunna utföra nämndemannauppdrag behöver hjälp med att ordna barntillsyn. En hemarbetande förälder utan inkomst av tjänst kan inte få någon ersättning för förlorad inkomst utan är hänvisad till att använda arvodet för att täcka kostnader för barntillsyn. En åtgärd som kan vidtas för att underlätta spridningen

av nämndemannauppdragen är därför att införa en rätt till ersättning för barntillsynskostnader. Vid Justitieutskottets behandling av nämndemannafrågor år 2001 enades flera partier i denna fråga i ett särskilt yttrande (bet. 2000/01:JuU32).

Enligt uppgift från DV har flera nämndemän påtalat det förhållandet att kostnader som uppkommer till följd av barntillsyn inte ersätts.

Regeringen har nyligen på grundval av Kommundemokrati-kommitténs betänkande föreslagit en bestämmelse som ger kommunalt förtroendevalda med barn rätt till skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som uppkommer när de fullgör sina uppdrag (SOU 2001:48 och prop. 2001/02:80 s. 90 och 140). Riksdagen har beslutat i enlighet med regeringens förslag (rskr. 2001/02:190).

Som skäl för förslaget anför regeringen följande. Flera kommuner har redan i dag infört ersättningssystem för barntillsynskostnader. Ersättningen är dock ofta låg. Med beaktande av att ersättningen är skattepliktig samt att den förtroendevalde kan bli skyldig att betala sociala avgifter m.m. för den utgivna lönen till den som tagit hand om barnen är det en realitet att förtroendeuppdraget medför kostnader som inte ersätts. Den förtroendevalde gör en ekonomisk förlust på grund av sitt uppdrag och risken är uppenbar att han eller hon därmed väljer att avstå från sitt förtroendeuppdrag. Riksdagen har därför beslutat att en rätt till ersättning för barntillsynskostnader skall införas i kommunallagen. Med barn som har behov av tillsyn avses enligt regeringens förslag i princip barn under tolv års ålder. Ersättningen skall vara skälig. Ersättningen kan anses skälig bara om behovet av barntillsyn uppkommit som en följd av uppdragets fullföljande. Så kan t.ex. inte anses vara fallet vid barntillsyn som kan tillgodoses inom den ordinarie barnomsorg som den förtroendevalde anlitar. Ersättning för kostnader för barntillsyn som en nära anhörig, t.ex. en familjemedlem, utför kan inte heller anses skälig. Kommuner och lands-ting måste beakta att ersättningen kommer att vara skattepliktig för den enskilde och beräkna ersättningen med hänsyn till detta. Riksdagens beslut var enhälligt.

Kommittén anser att det, på samma skäl som för kommunalt förtroendevalda, bör införas en möjlighet till ersättning för visade kostnader för barntillsyn även för nämndemän. Det finns en risk för att nämndemannen annars väljer att avstå från sitt uppdrag. Den närmare utformningen av denna ersättning har, när det gäller

kommunalt förtroendevalda, överlämnats till kommunerna. För nämndemän bör de närmare ramarna för denna ersättning anges direkt i ersättningsförordningen, detta med hänsyn bl.a. till den omständigheten att domstolarna själva handhar nämndemännens ersättningar. Med barn som har behov av tillsyn avses, precis som enligt regeringens förslag, i princip barn under tolv års ålder. Ersättningen skall vara skälig. Ersättningen kan anses skälig bara om behovet av barntillsyn uppkommit som en följd av uppdragets fullföljande. Så kan t.ex. inte anses vara fallet vid barntillsyn som kan tillgodoses inom den ordinarie barnomsorg som nämndemannen anlitar. Ersättning för kostnader för barntillsyn som en nära anhörig, t.ex. en familjemedlem, utför kan inte heller anses skälig. Enligt kommitténs mening bör ersättningen omfatta styrkta kostnader för lön och sociala avgifter till ett belopp som högst bör motsvara exempelvis vad som maximalt skulle ha utgått till anställd med samma arbetsuppgifter inom den kommunala barnomsorgen. Det bör ankomma på DV att bestämma det högsta belopp som får betalas i sådan ersättning.

5.2.7 Nya arbetsformer i arbetslivet – ersättning för egenföretagares merkostnader

Kommittén uppmanar regeringen att snarast ta initiativ till åtgärder som i ersättningshänseende neutraliserar arbetslivets förändrade arbetsformer.

Kommittén föreslår införande av skälig ersättning för merkostnader som uppkommer i nämndemannens näringsverksamhet vid fullgörande av uppdraget.

Förändringar i arbetslivet

Regeringen har i demokratipropositionen pekat på det förhållandet att regleringen av förtroendevaldas rätt till ersättning är konstruerad utifrån en traditionell förvärvsform (prop. 2001/02:80 s. 87).

För närvarande genomgår arbetslivet en förändring där de traditionella arbetsformerna alltmer ersätts av mer lösa och temporära anknytningsformer till arbetsmarknaden. Det är inte

ovanligt att en arbetstagare växlar mellan perioder av arbetslöshet och olika former av tillfälliga projektanställningar. Förvärvsarbete kan också avbrytas för vård av barn och perioder av studier.

Den förändring av arbetslivet som regeringen pekar på utgör en verklighet för och påverkar även nämndemännen. Också deras rätt till ersättning är konstruerad utifrån en traditionell förvärvsform. Nya företeelser på arbetsmarknaden möts inte av en flexibilitet i ersättningsvillkoren. I kommittén har några sådana företeelser särskilt diskuterats. Som exempel kan nämnas de särskilda villkor som upplevs av projektanställda. Att åta sig ett nämndemannauppdrag kan för den projektanställda innebära att han eller hon dels inte får någon ersättning för inkomstförlust eftersom en sådan inte kan visas, dels att projektarbetet till följd av tjänstgöring som nämndeman måste utföras på en tid när han eller hon egentligen skulle varit ledig. Även fast anställda med oreglerad arbetstid kan uppleva liknande problem. Kommittén har också, i likhet med Kommundemokratikommittén, övervägt egenföretagarens särskilda villkor (jfr SOU 2001:48 s. 180). För denne kan det exempelvis vara ett särskilt problem att det egna företaget, som en effekt av engagemanget i ett förtroendeuppdrag, inte växer som det kanske skulle ha gjort om företagaren hade haft möjlighet att ägna sig åt verksamheten på heltid.

Kommittén ser det dock inte som möjligt att inom ramen för uppdraget söka finna lösningar på mera generella problem som förändringar av arbetslivet ger upphov till. Eftersom problemen berör inte bara nämndemän bör överväganden i dessa frågor i första hand ske i ett vidare sammanhang. Att så sker ser kommittén som nödvändigt eftersom det på längre sikt annars kan antas komma att påverka möjligheterna att rekrytera yngre yrkesverksamma människor till nämndemannauppdrag. Kommittén uppmanar därför regeringen att snarast ta initiativ till åtgärder som i ersättningshänseende neutraliserar arbetslivets förändrade arbetsformer.

Förslag beträffande egenföretagare

Enligt kommitténs mening finns det emellertid möjlighet och anledning att beträffande egenföretagaren föreslå en förändring av ersättningsvillkoren. En egenföretagares rätt till ersättning för

inkomstförlust beräknas utifrån uppgiven årsinkomst delad med 260 arbetsdagar (jfr avsnitt 5.1.1). Ersättning i form av tilläggsbelopp utgår alltså endast för personligt löneavdrag/inkomstbortfall. Kostnader som nämndemannen haft för att t.ex. anlita annan person ersätts däremot inte (jfr avsnitt 5.2.6). Reglerna innebär exempelvis att lantbrukares kostnad för avbytare inte ersätts men har naturligtvis betydelse också för andra egenföretagare. Missnöje med detta förhållande har påtalats från nämndemannahåll. Enligt kommitténs mening bör det införas en möjlighet att utge ersättning för merkostnader som uppkommer i egenföretagarens näringsverksamhet till följd av uppdraget. Skälen härför är desamma som beträffande barntillsynskostnader, dvs. att det finns en risk för att nämndemannen annars väljer att avstå från sitt uppdrag. Det är viktigt att rekryteringen av nämndemän ur denna grupp medborgare inte motverkas av hur ersättningsvillkoren är utformade. I den mån merkostnader uppkommer i egenföretagarens näringsverksamhet till följd av nämndemannauppdraget bör sådana därför kunna ersättas inom ramen för ersättningsvillkoren. Härmed avses styrkt kostnad som överstiger vad nämndemannen får i ersättning för inkomstförlust. Ersättning bör kunna utges med högst ett belopp som motsvarar det tilläggsbelopp som bestämts för nämndemannen. Ersättning bör vidare kunna utges endast i den mån den är skälig. Liksom fallet är med barntillsynskostnader kan ersättning till en nära anhörig inte anses skälig.

5.2.8 Nämndemännens arvode

Kommittén anser att uppdraget som nämndeman i svensk domstol av tradition är ett betydelsefullt och ansvarsfullt uppdrag. Den utgående ersättningen, arvodet, bör beakta detta. Den nuvarande arvodesmodellen med ett grundarvode bör användas även fortsättningsvis och arvodet föreslås höjt till 500 kr år 2004. Förslaget är ett första steg. Ett andra steg bör tas under nästföljande mandatperiod då kommitténs förslag i övrigt genomförs.

Uppdraget som nämndeman i svensk domstol är av tradition ett betydelsefullt och ansvarsfullt uppdrag. Den utgående ersättningen,

arvodet, bör beakta detta på ett helt annat sätt än som varit fallet under senare år.

När det gäller påpekanden om behov av förändringar av nämndemännens ekonomiska villkor synes det främst vara det låga arvodet om 300 kr per sammanträdesdag som under lång tid stått i fokus, inte minst bland nämndemännen själva. Arvode till nämndemännen började utgå år 1953 och var då 20 kr per dag. Arvodet har därefter höjts med några års intervall och den senaste höjningen skedde år 1989. Under senare år har höjning av arvodet diskuterats flera gånger men inte varit möjlig på grund av det statsfinansiella läget.

Det synes råda enighet om att nämndemännens arvode i och för sig inte har räknats upp i erforderlig omfattning. Andra gruppers behov av förbättringar har prioriterats och det statsfinansiella utrymmet har helt enkelt inte varit tillräckligt. Kommittén bedömer att det nu är hög tid att ompröva nämndemännens arvode. Längre tillbaka i tiden rädde visserligen det synsättet att nämndemannauppdraget var ett hedersuppdrag vilket därför inte behövde ersättas, en tanke som för övrigt fortfarande är förhärskande i andra länders rättssystem (jfr bilaga 2). Detta synsätt har dock allt mer övergetts och måste i dag betecknas som otidsenligt. Visserligen är nämndemannauppdraget ett hedersamt uppdrag men skäl saknas för varför inte nämndemän precis som andra uppdragstagare med förtroendesysslor i stat och kommun skall erhålla ett rimligt arvode för sin insats. Arvodet måste följaktligen höjas i den omfattning kommittén föreslår.

Samtidigt vill kommittén framhäva att nämndemannauppdragets samhälleliga status inte enbart följer arvodets storlek. Ett förtroendeuppdrag måste vara förankrat i allmänhetens vilja att ge ett förtroende. I den processen är nämndemännens aktivitet och agerande av avgörande betydelse. Nämndemännens vilja och förmåga att ta ansvar för de domar de medverkar i är viktig när det gäller att förankra nämndemännens legitimitet bland människor i allmänhet.

Kommitténs överväganden i fråga om nämndemännens ersättningsvillkor sker som nämnts med beaktande av de kostnadsramar som allmänt gäller. Uppdragets syfte att åstadkomma en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren är kostnadsdrivande i sig (se vidare avsnitt 9). Som anges inledningsvis i detta avsnitt (5.2.1) finner kommittén vidare att vissa förändringar av ersättningsvillkoren är mer angelägna än andra. Kommitténs förslag

att alla nämndemän skall ha rätt till samma arvode (avsnitt 5.2.2) är exempelvis något som kommittén menar bör prioriteras inte minst för att ersättningsvillkoren skall få en utformning som inte motverkar rekryteringen. När det gäller principerna för arvodering av nämndemännen gör kommittén följande överväganden.

Arvodesmodell

I kraven på översyn av nämndemännens ersättningsvillkor har från olika håll framförts att denna också bör avse om arvodets storlek bör bestämmas med hänsyn till arbetstiden. Detta var även innebörden av DV:s förslag år 1992. DV pekade på att sammanträdestidens längd uppvisar en inte obetydlig spridning och att det enhetliga grundarvodet därför inte speglar nämndemännens arbetsinsats. Verket föreslog att arvodet skulle beräknas enligt en modell med rak timersättning, dock högst åtta timmar per sammanträdesdag. Normal måltidspaus skulle inte räknas in i tjänstgöringstiden. Arvode skulle enligt förslaget utgå med högst 400 kr per sammanträdesdag.

Timbaserade arvoderingsystem förekommer i många kommuner medan det beträffande statliga förtroendeuppdrag traditionsenligt utgår dagarvode. Kommittén har inte under utredningstiden fått några indikationer på att det bland en större grupp av nämndemännen efterfrågas ett timbaserat arvoderingsystem. Enligt uppgift från DV har detta efterfrågats av ett fåtal (däremot efterfrågar flera ett system som medger en timbaserad ersättning för inkomstförlust, se vidare avsnitt 5.2.3). Förutom ett timbaserat arvoderingsystem skulle man kunna tänka sig ett antal andra modeller för arvodering, exempelvis att en högre ersättning utgår vid mycket långa sammanträden eller vid flerdagarsförhandlingar. DV redogjorde i sin undersökning för ett par modeller som emellertid inte förespråkades. Dessa innebar att ersättningen kunde delas upp på hel och halv tjänstgöringsdag (befanns mindre lämpligt med hänsyn till att differentieringen ansågs bli för liten) och att ersättningen kunde utges i form av fast timersättning med påslag för första timmen (ansågs medföra en överkompensation för mycket korta sammanträden).

Enligt kommitténs mening har det inte framkommit tillräckliga skäl att nu överväga en annorlunda arvodesmodell för nämndemännen. Visserligen kan ett belopp "i ett för allt", som det

nuvarande arvodet innebär och som DV var inne på i sin undersökning år 1992, sägas medföra en överkompensation i de fall sammanträdestiden blir mycket kort. Emellertid är det sannolikt så att samme nämndemans tjänstgöring vid ett annat tillfälle drar ut på tiden av olika skäl. Att den nuvarande modellen, som ändå har den fördelen att den är tämligen enkel att administrera, inte alltid speglar den enskilda arbetsinsatsen gör därför inte så mycket. Sammanfattningsvis menar kommittén att den nuvarande modellen med ett grundarvode bör användas även fortsättningsvis.

Arvodesnivån

Bland nämndemännen finns emellertid som nämnts ett missnöje med arvodesbeloppet som inte har höjts på många år. Det kan konstateras att nämndemännens ersättning vid en jämförelse med flera andra samhällliga uppdrag, såväl kommunala som statliga, är låg. Även bland vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet, vars ersättning regleras av samma förordning som nämndemännens, är arvodet högre (som högst 680 kr). Detta gäller dock inte jurymän vars arvode också är 300 kr. I den allmänna debatten har även andra jämförelser gjorts, exempelvis med lekmannadomare i andra länder och med vittnen. Vid en jämförelse med exempelvis de övriga nordiska länderna måste emellertid hänsyn tas till att ersättning för inkomstförlust där alls inte utgår (Finland) alternativt endast utgår i särskilda fall (Danmark och Norge, se vidare bilaga 2). När det gäller vittnen erhåller dessa inget arvode. Däremot får de ersättning för tidspilan, vari inräknas mistad inkomst, med maximalt 700 kr (beloppet höjdes från 300 kr fr.o.m. den 1 september 1999).

I kraven på översyn av nämndemännens ersättningsvillkor har anförts att det bör övervägas att anpassa arvoden till vad som är praxis i kommun, landsting och statlig verksamhet i övrigt. Kommittén har i annat sammanhang redogjort för sin syn på nämndemannauppdragets ställning (avsnitt 3.1). Detta bör inte i olika avseenden jämföras med än kommunala uppdrag, än statliga. Nämndemannauppdraget har en särställning genom dess prägel av statligt förtroendeuppdrag till vilket man väljs av kommunerna. Relevanta jämförelser med ersättningar som utgår för andra uppdrag är därmed svåra att göra. Mot att jämföra nämndemannauppdraget med kommunala förtroendeuppdrag har exempelvis

invänts att nämndemännen vid sin tjänstgöring i domstol inte är representanter för något politiskt parti. När det gäller de kommunala arvoden är dessutom bilden av dessa alltför splittrad för att kunna läggas till grund för en jämförelse.

Som kommittén utvecklat i avsnitt 5.2.1 är det viktigt att nämndemännens ersättning speglar det förhållandet att uppdraget är ett lekmanuppdrag. För uppdraget uppställs inte heller i formellt hänseende några särskilda intresse- eller kunskapskrav. Samtidigt fullgör nämndemännen värdefulla insatser i den dömande verksamheten med samma mandat som yrkesdomare. Domarutredningen uttalade år 1994 att man inte bör underskatta att ersättningsnivån kan komma att spegla synen på uppdragets betydelse. Efter detta uttalande har emellertid ersättningsvillkoren förbättrats bl.a. genom att taket för ersättningen för inkomstförlust tagits bort. De förslag som kommittén har presenterat är avsedda att ytterligare förbättra ersättningsvillkoren. Att ersättningssystemet skall utformas på ett sätt som inte motverkar rekryteringen har sin främsta betydelse för reglerna om ersättning för inkomstförlust. Nämndemännens arvode har sedan den senaste höjningen år 1989 urholkats värdemässigt. Utifrån olika bedömningsgrunder beträffande kostnadsutvecklingen motsvarar 1989 års arvode i dag ca 440 kr. Eftersläpningen framstår som än större om en jämförelse görs med lönekostnadsutvecklingen. Därtill skall läggas kommitténs bedömning att det nya arvodet kan börja gälla först från och med år 2004. Sammantaget finner kommittén att en höjning av arvodet till 500 kr är motiverad. Förslaget skall ses som ett första steg. Arvodesnivån för nämndemännen bör i framtiden inte bli föremål för eftersläpning utan i stället omprövas regelbundet, exempelvis inför varje mandatperiod. Enligt kommitténs mening bör ett andra steg i form av en höjning av arvodet tas under nästföljande mandatperiod då kommitténs förslag i övrigt genomförs (jfr 9.3).

5.2.9 Arvode för förberedelsearbete

Enligt kommitténs mening är inte det förberedande arbete som nämndemännen i hovrätt utför för närvarande av sådan omfattning att det motiverar särskilt förberedelsearvode. När det gäller nivån på det förberedelsearvode som kan utgå till nämndemän i länsrätt och kammarrätt anser kommittén att någon höjning inte är motiverad.

För nämndemän i hovrätt

För närvarande är det endast nämndemän i länsrätt och kammarrätt som har möjlighet att få arvode för förberedelsearbete. Arvodesbeloppet är 300 kr och kan utgå endast för dagar då nämndemannen inte har rätt till sammanträdesarvode. För kammarrätt infördes denna möjlighet för bara några år sedan (SFS 1998:1806). Det har från olika håll framförts att s.k. inläsningsarvode bör införas också för nämndemän i hovrätt. Dessa får inför tjänstgöringen visst material hemskickat, exempelvis tingsrättens dom.

DV föreslog i sin rapport år 1992 att även nämndemännen i hovrätt (och kammarrätt) skulle få rätt till arvode för förberedelsearbete. Förslaget motiverades med att även nämndemännen i hovrätt (och kammarrätt) i allmänhet tillställs material för inläsning. Dock föreslogs att arvodet skulle begränsas till 150 kr per dag med hänsyn till att den tid som nämndemännen i överrätterna lägger ner på sådant arbete ansågs jämförelsevis kortare än för länsrättsnämndemännen. Efter DV:s förslag har förberedelsearvode införts för nämndemän i kammarrätt, dock med samma belopp som utgår till nämndemän i länsrätt.

Det är visserligen så att nämndemännen i hovrätt i allmänhet tillställs ett material, s.k. tryck, inför huvudförhandlingarna. Detta sker som ett led i att alla rättens ledamöter får tillgång till materialet i god tid till förhandlingarna. Mot att införa arvode för förberedelsearbete för nämndemännen i hovrätt kan anföras att nämndemännen där deltar i muntliga förhandlingar vid vilka tingsrättens dom och annat relevant material går igenom. Det material som tillställs bl.a. nämndemännen torde med hänsyn härtill knappast behöva ägnas några närmare studier i förväg. Av materialet kan man bl.a. utläsa underrättens avgörande, yrkandena i

målet, personer som kallats m.m. och av detta bilda sig en uppfattning om den arbetsuppgift som väntar. Enligt kommitténs mening kan denna form av förberedelsearbete inte jämföras med vad som fordras av nämndemännen i länsrätt och kammarrätt. I förvaltningsdomstolarna, där förfarandet oftast är skriftligt, krävs av nämndemännen att dessa i förväg läser in sig på ett ibland ganska omfattande material. En nämndeman som inte ägnar tid åt sådan förberedelse kan få svårigheter att följa den föredragning som föregår avgörandet av målet. Enligt kommitténs mening är inte det förberedande arbete som nämndemännen i hovrätt utför för närvarande av sådan art och omfattning att det motiverar särskilt förberedelsearvode. Hur den framtida hovrättsprocessen kommer att se ut är dock i viss mån osäkert. Hithörande frågor är för närvarande föremål för överväganden (jfr En modernare rättegång, SOU 2001:103, och Hovrättsprocessen i framtiden, Ds 2001:36). För det fall förfarandet i framtiden utformas på ett sådant sätt att mer omfattande inläsning krävs av nämndemännen bör frågan om förberedelsearvode tas upp på nytt.

Arvodesnivån

För närvarande är arvodesbeloppet för förberedelsearbete detsamma som för sammanträdesarvode. Kommittén har i avsnitt 5.2.8 föreslagit en höjning av sammanträdesarvodet. När det gäller nivån på förberedelsearvodet gör kommittén följande överväganden. Genom att det inte uppställs någon begränsning i fråga om antal förberedelsearvoden är det möjligt att anpassa dessa till den faktiska förberedelsestid som åtgått. Det är också så att förberedelsearbete kan utföras i hemmet utan bundenhet till viss sammanträdestid etc. Med hänsyn härtill anser kommittén att någon höjning av förberedelsearvodet inte är motiverad. Det kan också anmärkas att nivån på övriga förberedelsearvoden enligt ersättningsförordningen är lägre jämfört med motsvarande uppdragstagares sammanträdesarvoden, ett förhållande som framstår som rimligt i sig.

5.2.10 Övrigt

Kommittén föreslår att ordet introduktionsutbildning, som ett språkligt förtydligande, läggs till i 6 § ersättningsförordningen.

Kommittén pekar på att ersättning för inkomstbortfall, arvode och reseersättning bör kunna utges enligt 7 § ersättningsförordningen om ersättning vid inställda sammanträden. Även kommitténs föreslagna ersättningar för barntillsynskostnader och merkostnader i egenföretagares näringsverksamhet bör kunna utges vid inställda sammanträden.

Till sist tar kommittén upp ett par områden där det synes förekomma otydligheter och lämnar två förslag, varav ett språkligt förtydligande.

Ersättning vid introduktionsutbildning och information

Enligt ersättningsförordningen får ersättning beslutas när nämndemän kallas till information (6 §).

Kommittén utvecklar i avsnitt 7 vikten av att introduktionsutbildning och fortlöpande information ges till nämndemännen. Det är mot denna bakgrund viktigt att ersättningsbestämmelsen korresponderar med domstolschefernas och domstolarnas ansvar för introduktionsutbildning och information (se exempelvis 6 a § förordningen [1996:381] med tingsrättsinstruktion). Enligt kommittén bör därför ordet introduktionsutbildning läggas till i ersättningsbestämmelsen. Enligt uppgift tillämpas bestämmelsen på så sätt redan i dag att ersättning beslutas både vid introduktionsutbildning och vid information. Det förtydligande som kommittén föreslår är därför inte avsett att innebära någon utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde utan utgör endast en språklig ändring.

Ersättning vid inställda sammanträden

Enligt ersättningsförordningen får ersättning för sammanträde som ställs in ändå betalas om det finns särskilda skäl för det (7 §). Sådana skäl kan vara att nämndemannen har påbörjat sin resa till förhandlingen eller har tagit ledigt för att kunna tjänstgöra.

Bestämmelsen i förordningen avser såväl arvode som ersättning för inkomstförlust m.m. Kommittén har erfärit att bestämmelsen tillämpas på olika sätt på olika håll i landet. I DV:s informationsblad anges att vid inställd förhandling betalas ändå ersättning "för inkomstbortfall om det föreligger särskilda skäl för det". Däremot sägs inget om exempelvis arvode.

Av principen att den enskilde inte skall förlora ekonomiskt på nämndemannauppdraget följer att ersättning skall kunna utbetalas också när sammanträde ställs in. Detta bör gälla såväl ersättning för inkomstbortfall som arvode och reseersättning. Ordalydelsen i 7 § ger stöd för en sådan tolkning och enligt uppgift tillämpas bestämmelsen på flera håll på detta sätt. Det ligger i sakens natur att rätten till ersättning får avgöras från fall till fall. Den närmare tillämpningen av bestämmelsen bör kunna överlätas till DV och domstolarna. Kommittén vill dock peka på vikten av en enhetlig tillämpning över landet. Här är det naturligtvis av stor betydelse att DV:s informationsblad ger uttryck för en riktig tolkning av bestämmelsens innebörd. Även de av kommittén föreslagna ersättningarna för barntillsynskostnader och merkostnader i egenföretagares näringsverksamhet bör kunna utges vid inställda sammanträden.