

Nämndemannauppdraget

– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan

Betänkande av Nämndemannautredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:49

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23977-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 31 maj 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av nämndemanna-systemet (dir. 2012:51).

Till särskild utredare förordnades samma dag lagmannen Inger Söderholm.

I utredningen har fr.o.m. den 12 juli 2012 följande experter medverkat: chefsåklagaren Katarina Eriksson, åklagarkammaren i Östersund, hovrättslagmannen Hjalmar Forsberg, Hovrätten för Västra Sverige, advokaten Bengt Ivarsson, Sveriges advokatsamfund, chefsrådmannen Marie Jönsson, Förvaltningsrätten i Stockholm, förbundsordföranden Lars Lassinantti, Nämndemännens Riksförbund, rättssakkunniga Martina Löfstrand, Justitiedepartementet, avdelningschefen Karin Nacke, Domstolsverket, chefsrådmannen Stefan Reimer, Helsingborgs tingsrätt och kammarrättslagmannen Annika Sandström, Kammarrätten i Sundsvall.

Som ledamöter i en till utredningen knuten referensgrupp förordnades från och med den 7 augusti 2012 riksdagsledamoten Johan Linander, Centerpartiet, riksdagsledamoten Lena Olsson, Vänsterpartiet, f.d. riksdagsledamoten Gunilla Tjernberg, Kristdemokraterna, riksdagsledamoten Mattias Jonsson, Socialdemokraterna, oppositionsrådet Eva Dannstedt Branting, Miljöpartiet de gröna, advokaten Paula Röttorp, Folkpartiet liberalerna, riksdagsledamoten Kent Ekeröth, Sverigedemokraterna och riksdagsledamoten Jan R Andersson, Moderata Samlingspartiet. Genom beslut den 21 november entledigades Kenth Ekeröth, med verkan från och med den 19 november 2012, och i hans ställe förordnades kommunalrådet Michael Rosenberg. Genom beslut den 10 december 2012 entledigades Gunilla Tjernberg och i hennes ställe förordnades riksdagsledamoten Caroline Szyber.

Ledamöterna i referensgruppen har redovisat olika åsikter och ställningstagande i de frågor som utredningen behandlar. Deras synpunkter, som inte redovisas närmare i betänkandet, har varit av stort värde för utredningen.

Sekreterare i utredningen har fr.o.m. den 1 september 2012 varit hovrättsassessorerna Emma Regnér och Réka Gödri-Mártis.

Utredningen, som har antagit namnet Nämndemannautredningen, överlämnar härmed sitt betänkande *Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan* (SOU 2013:49). Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Deras bidrag med kunskap och erfarenheter inom aktuella rättsområden har varit mycket värdefullt. Betänkandet är därför formulerat i vi-form, vilket inte innebär att alla experter står bakom samtliga förslag och bedömningar. Till betänkandet är fogat ett särskilt yttrande.

Uppdraget är med detta slutfört.

Stockholm i juni 2013

Inger Söderholm

*/ Emma Regnér
Réka Gödri-Mártis*

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	17
Summary	27
1 Författningsförslag	37
1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)	37
1.2 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken (1949:381)	44
1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)	46
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	48
1.5 Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)	60
1.6 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	62
1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud.....	64
1.8 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken (1987:230)	65
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.....	67

1.10	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.	68
1.11	Förslag till lag om ändring i sambolagen (2003:376)	69
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation	70
1.13	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud.....	72
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.....	73
1.15	Förslag till förordning (20xx:xxx) om förfarandet vid ansökan om och nominering till nämndemannauppdrag.....	75
1.16	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:814) om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m.	78
1.17	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion.....	83
1.18	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion	84
1.19	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion.....	85
1.20	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion	88
1.21	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	91
2	Utredningens uppdrag och arbete	95
2.1	Utredningens uppdrag	95
2.2	Utredningens arbete	96
2.3	Betänkandets disposition.....	97

2.4	Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag	98
3	Allmänt om nämndemannasystemet.....	101
3.1	Kort om dagens nämndemannasystem.....	101
3.2	Historisk tillbakablick	102
3.3	Tidigare utredningar och lagstiftningsarbete	103
3.3.1	1972 års domarutredning.....	103
3.3.2	1983 års nämndemannareform	104
3.3.3	1987 års förändringar	104
3.3.4	Domarutredningen	105
3.3.5	1997 års reform	105
3.3.6	Nämndemannakommittén	106
3.3.7	Domarlagsutredningen	107
3.3.8	Justitiedepartementets kartläggning	108
3.3.9	Straffprocessutredningen	108
3.4	Andra inslag av lekmanndomare i de svenska domstolarna.....	109
4	Ändamålsenlig nämndemannamedverkan i domstolarna	113
4.1	Nämndemannamedverkan i de svenska domstolarna.....	113
4.1.1	Inledning.....	113
4.1.2	Argument för nämndemannamedverkan.....	115
4.1.3	Våra utgångspunkter för de fortsatta övervägandena.....	119
4.2	Nämndemännens rösträtt	124
4.2.1	Gällande rätt	124
4.2.2	Nordisk utblick.....	124
4.2.3	Våra överväganden	125
4.3	Antalet nämndemän och andra frågor kring rättens domförhet.....	126
4.3.1	Dagens system.....	126
4.3.2	Nordisk utblick.....	128
4.3.3	Våra överväganden och förslag.....	129

4.4	Tingsrättens sammansättning i brottmål.....	133
4.4.1	Dagens system.....	133
4.4.2	Nordisk utblick.....	136
4.4.3	Straffprocessutredningens förslag.....	141
4.4.4	Våra överväganden och förslag.....	142
4.5	Tingsrättens sammansättning i tvistemål.....	153
4.5.1	Dagens system.....	153
4.5.2	Nordisk utblick.....	155
4.5.3	Våra överväganden.....	156
4.6	Tingsrättens sammansättning vid handläggning av domstolsärenden.....	157
4.6.1	Dagens system.....	157
4.6.2	Våra överväganden och förslag.....	158
4.7	Tingsrättens sammansättning när mål avgörs utan huvudförhandling.....	162
4.7.1	Inledning.....	162
4.7.2	Våra överväganden.....	163
4.8	Förvaltningsrättens sammansättning.....	163
4.8.1	Dagens system.....	163
4.8.2	Nordisk utblick.....	171
4.8.3	Våra överväganden och förslag.....	171
4.9	Hovrättens sammansättning.....	182
4.9.1	Dagens system.....	182
4.9.2	Nordisk utblick.....	185
4.9.3	Våra överväganden och förslag.....	187
4.10	Kammarrättens sammansättning.....	190
4.10.1	Dagens system.....	190
4.10.2	Våra överväganden och förslag.....	192
5	Lämpliga nämndemän.....	195
5.1	Inledning.....	195
5.2	Dagens krav.....	195
5.3	Överväganden bakom den nuvarande regleringen.....	196

5.4	Lämplighetskrav för några andra yrkeskategorier och aktörer som utför uppdrag åt det allmänna.....	199
5.4.1	Stämningmän	199
5.4.2	Tolkar.....	200
5.4.3	Ordinarie domare.....	202
5.4.4	Några andra förtroendeuppdrag och yrkeskategorier	204
5.5	Nordisk utblick.....	204
5.5.1	Lämplighetskraven i Finland	204
5.5.2	Lämplighetskraven i Danmark	205
5.5.3	Lämplighetskraven i Norge	205
5.6	Överväganden och förslag.....	206
5.6.1	Lämplighetskravet.....	206
5.6.2	Bör konkursfrihet införas som behörighetskrav?	210
6	Rekrytering och val av nämndemän	213
6.1	Inledning	213
6.2	Dagens rekryteringssystem	214
6.2.1	Reglerna kring rekrytering, nominering och val av nämndemän.....	214
6.2.2	Nämndemannakårens sammansättning	217
6.2.3	Hur fungerar rekryteringen av nämndemän i praktiken?	221
6.2.4	Domstolsverkets informationsinsatser inför valet 2010	224
6.3	Nordisk utblick.....	225
6.3.1	Rekrytering av nämndemän i Finland.....	225
6.3.2	Rekrytering av lekmannadomare i Danmark.....	227
6.3.3	Rekrytering av lekmannadomare i Norge	229
6.4	Överväganden och förslag.....	232
6.4.1	Utgångspunkter för våra fortsatta överväganden	232
6.4.2	Hur ska nämndemännen utses?	234
6.4.3	Vem ska få ansöka till nämndemannauppdrag?	240

6.4.4	Bör det närmare regleras hur kandidaterna ska väljas?	244
6.4.5	Vem ska sköta arbetet med att bereda och administrera ansökningarna till valet?	250
6.4.6	Närmare om lämplighetsprövningen och ansökningsförfarandet	254
6.4.7	Kontroll av kandidaternas behörighet.....	263
6.4.8	Nämndemannavalen ska förläggas på annan tid än de allmänna valen.....	265
6.4.9	Tjänstgöringsplikt	266
6.4.10	En övre åldersgräns?.....	268
6.4.11	Begränsning av hur många mandatperioder en nämndeman får tjänstgöra?	270
7	Entledigande och avstängning	273
7.1	Inledning.....	273
7.2	Den nuvarande ordningen	273
7.2.1	Regelverket kring entledigande och avstängning.....	273
7.2.2	Överväganden bakom den nuvarande ordningen	275
7.2.3	Hur fungerar reglerna om avstängning och entledigande i praktiken?	278
7.3	Regler om entledigande av vissa andra offentliga uppdragstagare och yrkeskategorier	288
7.4	Nordisk utblick	290
7.4.1	Regelverket i Finland	290
7.4.2	Regelverket i Danmark	291
7.4.3	Regelverket i Norge	291
7.5	Överväganden och förslag	292
7.5.1	Inledning	292
7.5.2	Entledigande med hänvisning till giltigt hinder.....	293
7.5.3	Entledigande på grund av olämplighet för uppdraget.....	294
7.5.4	Avstängning av nämndemän.....	302

8	Moderna villkor för nämndemannauppdraget.....	305
8.1	Inledning	305
8.2	Nämndemännens ersättningsvillkor.....	305
8.2.1	Gällande rätt och hur reglerna tillämpas i praktiken	305
8.2.2	Överväganden bakom den nuvarande ordningen.....	311
8.2.3	Ersättning till vissa andra uppdragstagare och förtroendevalda.....	312
8.3	Nämndemännens tjänstgöringsvillkor	314
8.3.1	Allmänna utgångspunkter	314
8.3.2	Faktorer av betydelse för nämndemännens tjänstgöringsvillkor	314
8.3.3	Representativitet och avhopp i andra grupper ..	329
8.4	Nordisk utblick.....	330
8.4.1	Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor för nämndemän i Finland.....	330
8.4.2	Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor för lekmanndomare i Danmark.....	331
8.4.3	Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor för lekmanndomare i Norge.....	331
8.5	Överväganden och förslag.....	332
8.5.1	Allmänna utgångspunkter	332
8.5.2	Ersättningsvillkor.....	334
8.5.3	Tjänstgöringsvillkor.....	343
9	Information och utbildning till nämndemän	351
9.1	Inledning	351
9.2	Gällande ordning.....	351
9.2.1	Information före nominering och val	351
9.2.2	Information och utbildning efter tillträdet	352
9.3	Nordisk utblick.....	357
9.3.1	Information om uppdraget och utbildning av nämndemän i Finland.....	357
9.3.2	Information om uppdraget och utbildning av nämndemän i Danmark.....	358

9.3.3	Information om uppdraget och utbildning av nämndemän i Norge	358
9.4	Överväganden och förslag	359
9.4.1	Allmänna utgångspunkter	359
9.4.2	Informationsinsatser inför val av nämndemän	360
9.4.3	Utbildning och information efter valet.....	362
10	Genomförande, ikraftträdande och övergångsbestämmelser	371
10.1	Genomförandet	371
10.2	Dag för ikraftträdande	373
10.3	Övergångsbestämmelser	373
10.3.1	Rättens domförhet	374
10.3.2	Val och rekrytering av nämndemän	375
10.3.3	Utbildning	376
10.3.4	Övriga förslag.....	376
11	Konsekvenser	377
11.1	Inledning.....	377
11.2	Krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande	377
11.3	Problembeskrivning och målsättning	378
11.4	Alternativa lösningar m.m.	380
11.5	Vilka berörs av förslagen?	380
11.6	Ekonomiska konsekvenser	381
11.6.1	Inledning	381
11.6.2	Förslagens konsekvenser för nämndemännens medverkan	382
11.6.3	Förslagens kostnadsmässiga effekter	384
11.7	Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen	387

11.8	Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen.....	388
11.8.1	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	388
11.8.2	Konsekvenser för jämställdhet mellan män och kvinnor och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen samt övriga konsekvenser	390
12	Författningskommentarer	391
12.1	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	391
12.2	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken	400
12.3	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	402
12.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	403
12.5	Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)	413
12.6	Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)	415
12.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud.....	416
12.8	Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken (1987:230)	417
12.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud.....	420
12.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.	421
12.11	Förslaget till lag om ändring i sambolagen (2003:376) ..	421
12.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.....	422
12.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud	424

12.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt	425
12.15	Förslaget till förordning (20xx:xxx) om förfarandet vid ansökan om och nominering till nämndemannauppdrag.....	426

Särskilt yttrande..... 431

Referenser..... 437

Bilagor

1	Kommittédirektiv 2012:51.....	443
2	Intervjufrågor	453
3	Enkätfrågor.....	455
4	Lekmannadomarsystemet i Finland, Danmark och Norge	459

Förkortningar

BrB	brottsbalken
DelgL	delgivningslagen (2010:1932)
Dir.	direktiv
Ds	promemoria i departementsserien
f.	och följande sida
FB	föräldrabalken
ff.	och flera följande sidor
FL	förvaltningslagen (1986:223)
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
förvaltnings- rättsinstruktionen	förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion
hovrätts- instruktionen	förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion
JuU	Justitieutskottet
kammarrätts- instruktionen	förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion
kap.	kapitel

KL	kommunallagen (1991:900)
LAFD	lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar
LAS	lagen (1982:80) om anställningsskydd
LOA	lagen (1994:260) om offentlig anställning
LPT	lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LVM	lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MIG	Migrationsöverdomstolens vägledande avgöranden
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RF	regeringsformen
SOU	statens offentliga utredningar
TF	tryckfrihetsförordningen
tingsrätts- instruktionen	förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion
ÄB	ärvdabalken
ÄktB	äktenskapsbalken

Sammanfattning

Uppdraget

Vi har fått i uppdrag att genomföra en översyn av nämndemannasystemet och överväga åtgärder för att skapa ett modernt nämndemannasystem som även i framtiden kan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Inom ramen för denna översyn har vi mer specifikt haft i uppdrag att

- göra nämndemännens *medverkan* i domstolarna mer ändamålsenlig,
- reformera *rekryteringen* av nämndemän,
- överväga behovet av att ändra reglerna om *entledigande och avstängning* av nämndemän,
- skapa moderna *tjänstgörings- och ersättningsvillkor* för nämndemannauppsatserna och
- förbättra *information* till och *grundutbildning* av nämndemän samt den löpande informationen och övriga kontakter mellan domstolarna och nämndemännen.

Utredningens utgångspunkter

Det är utredningens uppfattning att nämndemännen har en viktig funktion i våra domstolar. Genom att utöva insyn i domstolarna och ha inflytande över avgörandena bidrar nämndemännen till att bibehålla förtroendet för rättsväsendet och skapa legitimitet för domstolarnas avgöranden. Vi har därför haft som utgångspunkt i vårt utredningsarbete att det är värdefullt med nämndemannamedverkan i våra domstolar och att uppdragets betydelse bör tydliggöras. Samtidigt har vi konstaterat att nämndemännens med-

verkan kan göras mer ändamålsenlig och att resurser därmed kan frigöras till att förbättra nämndemännens tjänstgöringsvillkor. Vi har även identifierat åtgärder som bör vidtas för att förstärka förtroendet för nämndemannasystemet. Bland annat är det angeläget att nämndemannakåren på ett bättre sätt än i dag representerar den svenska befolkningen i fråga om ålder. Ytterligare en utgångspunkt för våra förslag är att nämndemännen är lekmanadomare. Ur ett förtroendeperspektiv är det också viktigt att tydliggöra att uppdraget är opolitiskt.

Ändamålsenlig nämndemannamedverkan i domstolarna

Allmänt

Det är vår uppfattning att behovet av insyn i våra domstolar kan tillgodoses genom en övergripande insyn i domstolarnas verksamhet i stort och tillgodoses även om nämndemännen inte deltar i vart och ett av domstolarnas mål. Nämndemännen bör medverka i de mål och domstolsinstanser där de, förutom att utöva insyn, gör mest nytta ur andra aspekter, t.ex. genom att bidra med ytterligare erfarenhet och perspektiv på de frågor som prövas i målet. Det är utredningens bedömning att nämndemän inte bör medverka i mål som är av enkel beskaffenhet. Nämndemannamedverkan är vanligtvis inte heller motiverad i sådana mål som huvudsakligen innefattar komplicerade rättsfrågor. Nämndemannamedverkan bör koncentreras till mål som innefattar mer omfattande utredning eller aktualiserar svårare skälighets- eller bevisbedömningar.

Våra förslag leder till en minskning av nämndemännens medverkan i domstolarna. En mer koncentrerad medverkan, där nämndemännen deltar i sådana mål där de gör störst nytta och där de på ett konstruktivt sätt medverkar i diskussionerna under rättens överläggningar, skapar enligt vår uppfattning engagemang hos nämndemännen, vilket i sin tur bidrar till att öka uppdragets betydelse och attraktivitet. En minskad nämndemannamedverkan i enkla mål leder också till en effektivare handläggning och kan förväntas korta genomströmningstiderna. Med dessa utgångspunkter har vi lämnat följande förslag om nämndemännens medverkan.

Antalet nämndemän och nämndemännens rösträtt

I sådana mål och ärenden i tingsrätten och förvaltningsrätten där nämndemän ska medverka föreslår vi att rätten ska vara domför med en lagfaren domare och två nämndemän i stället för tre. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats ska rätten vara domför med en lagfaren domare och en nämndeman. Om rätten har förstärkt sammansättning, och två av nämndemännen får förhinder, ska rätten inte vara domför om nämndemännen är i minoritet. Vi bedömer att förutsättningarna för en bra dialog i rätten ökar med denna minskning och det blir då också ett ojämnt antal ledamöter vilket är en fördel vid omröstning. Vi föreslår ingen förändring beträffande nämndemännens individuella rösträtt utan anser att den är viktig för att markera uppdragets betydelse och för att nämndemännen ska känna och ta ansvar för avgörandena.

Nämndemännens medverkan i tingsrätten

Utredningen föreslår att tingsrätten vid huvudförhandling i brottmål ska vara domför med en lagfaren domare om det inte för något av de brott som prövas i målet är föreskrivet svårare straff än fängelse i två år. Detsamma ska gälla när tingsrätten avgör en fråga som avses i 38 kap. 6 § brottsbalken (undanröjande av påföljd m.m.) och för mål om förvandling av bötesstraff. Utredningen föreslår även att kravet på att nämndemän alltid ska delta i avgörandet när en notarie eller tingsmeriterad beredningsjurist handlägger brottmål i tingsrätten tas bort.

Utredningen föreslår inga förändringar beträffande nämndemännens medverkan i familjemål.

Vad gäller ärenden föreslår vi att kravet på att nämndemän alltid ska delta när tingsrätten avgör frågor om verkställighet enligt föräldrabalken, kontaktförbud, tillträdesförbud och näringsförbud tas bort. I stället ska samma domförhetsregler som för övriga ärenden gälla, nämligen att nämndemän ska kunna medverka om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till ärendets beskaffenhet.

Nämndemännens medverkan i förvaltningsrätten

Utredningen föreslår en ny utformning av domförhetsreglerna för förvaltningsrätten. Till skillnad från vad som gäller i dag föreslår vi att rätten som huvudregel ska bestå av en lagfaren domare. Nämndemän ska delta i rätten när en förvaltningsrätt avgör ett mål slutligt i sak, om någon av parterna är en fysisk person och målet innefattar omfattande skälighets- eller bevisbedömningar som inte avser uttag av skatter, avgifter eller tull eller om målet rör frihetsberövande eller omhändertagande för vård. Nämndemän får också delta i andra mål om det finns skäl för det med hänsyn till målets beskaffenhet. Bortsett från att nämndemän framöver inte kommer att medverka i skattemål innebär den föreslagna domförhetsregeln i praktiken inte några större förändringar beträffande nämndemännens medverkan i förvaltningsrätten.

Vi föreslår även att det ska bli lättare att förstärka rätten med ytterligare ledamöter genom att kravet på särskilda skäl tas bort. Det ska framöver räcka med att det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Det ska vara möjligt för förvaltningsrätten att förstärka sammansättningen även i sådana mål där nämndemän inte medverkar, vilket innebär att förvaltningsrätten framöver kan ha en sammansättning bestående av två lagfarna domare utan nämndemän. Möjligheten med en utökad sammansättning i mål med nämndemannamedverkan ska finnas kvar.

Slutligen föreslår utredningen att kravet på att nämndemän alltid ska delta i avgörandet när en notarie eller tingsmeriterad beredningsjurist handlägger mål i förvaltningsrätten tas bort.

Nämndemännens medverkan i hovrätten och kammarrätten

Utredningen föreslår att nämndemän inte ska delta i hovrätt och kammarrätt. Tyngdpunkten i rättsprocessen ligger i första instans. Hovrättens och kammarrättens roll är att överpröva underrätternas avgöranden och de grundar vanligtvis sina avgöranden på samma underlag som underrätterna. Att nämndemän då deltar även när hovrätten och kammarrätten avgör mål har enligt vår bedömning ett begränsat mervärde; behovet av insyn har redan tillgodosetts väl genom nämndemännens medverkan i underrätt. Möjligheterna att använda hänvisning underlättas också om nämndemän inte deltar.

Lämpliga nämndemän

Allmänhetens förtroende och legitimiteten för lekmanamedverkan i den dömande verksamheten är beroende av att de personer som väljs till nämndemän själva är förtroendeingivande och lämpliga för uppdraget. Enligt nuvarande regler *bör* endast den utses till nämndeman som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget (4 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken och 20 § fjärde stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Utredningen föreslår att bestämmelsen ändras så att bara den som är lämplig *får* utses till nämndeman. Förslaget innebär ett förtydligande av kravet på kommuner och landsting att göra en noggrann prövning av varje enskild kandidats lämplighet.

Konkursfrihet är i dag en omständighet som beaktas inom ramen för lämplighetsbedömningen. Detta skiljer sig från vad som gäller för ordinarie domare i behörighetshänseende. Utredningen föreslår att konkursfrihet införs som ett behörighetskrav för nämndemannauppdrag.

Rekrytering och val av nämndemän

Utredningen har övervägt ett antal olika metoder för att utse nämndemän. Gemensamt för dessa alternativa system är att de innebär en centralisering eller regionalisering av rekryteringsförfarandet. Utredningen har kommit fram till att nämndemännen även framöver ska utses genom val av kommun- och landstingsfullmäktige. De lokala folkvalda församlingarna har en tydlig demokratisk förankring och fungerar på samma sätt i hela landet. Medborgarna och andra fast bosatta har inflytande över valförsamlingarnas sammansättning och det kan på så sätt säkerställas att nämndemännen är allmänhetens representanter i domstolarna.

I dag är det de politiska partier som är företrädade i fullmäktige som föreslår nämndemän till kommun- och landstingsfullmäktige, och det är också de politiska partierna som i praktiken ansvarar för rekryteringen av samtliga nämndemän. Det är utredningens uppfattning att partierna tar denna uppgift på stort allvar, och att de också lägger ner kraft och arbete på nomineringsprocessen. Trots olika insatser i form av bl.a. informationskampanjer är emellertid yngre personer fortfarande underrepresenterade bland nämnde-

männen. Detta är ett problem eftersom det riskerar att urholka förtroendet för nämndemannasystemet. Den undersökning som utredningen har genomfört visar att partierna i mycket begränsad utsträckning har ändrat sitt sätt att arbeta i denna fråga och att rekryteringen fortfarande till den allra största delen sker inom den partipolitiska kretsen. Knappt fyra procent av den svenska väljarkåren är medlemmar i ett politiskt parti. Utredningen har kommit fram till att rekryteringen måste breddas till andra kretsar än de politiska för att en förnyring av kåren ska kunna ske. En sådan ordning tydliggör även nämndemannauppdragets opolitiska karaktär.

Utredningen föreslår ett reformerat rekryteringsförfarande. Var och en som är intresserad av uppdrag som nämndeman ska kunna ansöka till uppdraget till den kommun respektive landsting där han eller hon är folkbokförd. Ansökan ska ske på ett för ändamålet framtaget formulär. Det ska även vara möjligt för var och en att nominera annan till uppdraget. Den som blivit nominerad till nämndemannauppdrag ska, genom att underteckna ett för ändamålet framtaget formulär, bekräfta nomineringen.

Vi har gjort bedömningen att det inte är tillräckligt med enbart ett öppnare ansökningsförfarande för att bredda rekryteringskretsen och föryngra nämndemannakåren. Utredningen föreslår att det införs ett lagfäst krav på att fullmäktige ska välja minst hälften av nämndemännen från den grupp av kandidater som inte är nominerade av ett politiskt parti som är representerat i fullmäktige (en s.k. fria kvot). Den fria kvoten ska väljas genom majoritetsval. För valet i övrigt ska möjligheten att begära proportionella val finnas kvar.

Kommuner och landsting ska, precis som med dagens ordning, inför nämndemannavalet kontrollera kandidaternas behörighet och göra en bedömning av kandidaternas lämplighet för nämndemannauppdrag. Detta ska gälla för såväl de kandidater som blir nominerade av de politiska partierna som för de som ansöker genom den fria kvoten. Det står kommuner och landsting fritt att själva avgöra hur valet av nämndemän ska beredas, men enligt utredningens bedömning är det lämpligt att detta arbete utförs på tjänstemannanivå.

Domstolarna ska även framöver kontrollera att den som har valts till nämndeman är behörig för uppdraget. Vi föreslår att domstolarna dessutom ska kontrollera om de nyvalda nämndemännen förekommer i belastningsregistret.

För att ytterligare tydliggöra att uppdraget är opolitiskt föreslår utredningen att tiden för val av nämndemän ska särskiljas från de

allmänna valen. Genom en övergångsbestämmelse föreslås att mandatperioden för de nämndemän som ska väljas vid nästa val (hösten 2014) endast ska vara ett år. På så sätt ska nyval av nämndemän återigen ske under hösten 2015. Framöver kommer nämndemän därmed att väljas under hösten året efter att allmänna val har hållits.

Vi föreslår ingen övre åldersgräns för att vara valbar till nämndeman och inte heller någon begränsning i hur många mandatperioder en nämndeman kan tjänstgöra.

Entledigande och avstängning

En för förtroendeaspekten viktig omständighet är att enbart sådana personer som är lämpliga för uppdraget tjänstgör som nämndemän i våra domstolar. En nämndeman ska enligt den nuvarande ordningen entledigas om han eller hon har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget (4 kap. 8 § tredje stycket rättegångsbalken och 21 § andra stycket lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar). Utredningen föreslår att en nämndeman ska kunna entledigas redan om han eller hon har visat sig olämplig för uppdraget. Kravet på uppenbar olämplighet för att entledigande ska kunna ske ersätts således med krav på olämplighet. Detta innebär att domstolarna får utökade möjligheter att entlediga en nämndeman som visar sig vara olämplig att fortsätta sitt uppdrag.

Utredningen föreslår ingen ändring av reglerna om avstängning av nämndemän.

Ersättnings-och tjänstgöringsvillkor

Arvodet uppfattas som, och är, en viktig markör för nämndemannauppdragets vikt och ställning i samhället. Samtidigt ska ersättningsnivån återspegla det förhållandet att nämndemannauppdraget är ett lekmannauppdrag. Utredningen föreslår med dessa utgångspunkter en dubblering av dagarvodet. Vad gäller arvodesmodellen innebär vårt förslag att det för tjänstgöring under högst fyra timmar inklusive pauser ska betalas halvdagsersättning (500 kr) och att hel-dagsersättning (1 000 kr) ska utgå för tjänstgöring överstigande fyra timmar. Utredningen föreslår även att det för tjänstgöring efter kl. 16.30 ska utgå extra ersättning (250 kr). Vi föreslår vidare att inläsningsarvode ska kunna utgå för förberedelsearbete som överstiger en

timme, lika för tings- och förvaltningsrätt. Det föreslås inga ändringar vad gäller reglerna om ersättning vid inställd förhandling och ersättning för utebliven arbetsförtjänst.

För att uppnå en allsidig sammansättning av nämndemanna-kåren är det viktigt att tjänstgöringsfrekvensen för nämndemännen är jämn och förutsebar. Vi föreslår att det införs en målsättningsregel som innebär att varje nämndeman under ett år ska tjänstgöra åtta dagar och inte mer än tjugofem dagar.

Information och utbildning som riktas till nämndemän

En omfattande utbildning av nämndemän är inte förenlig med nämndemännens roll som lekmän. Det är däremot viktigt att nämndemännen är väl införstådda med sin roll i domstolen och har kunskap om frågor som har betydelse för tjänstgöringen. Även om det på det stora flertalet domstolar anordnas introduktion för nya nämndemän är det långt ifrån alla nyvalda nämndemän som deltar i utbildningen. Utredningen föreslår att genomgången introduktionsutbildning ska vara en förutsättning för att en ny nämndeman ska kunna påbörja sin tjänstgöring i domstolen. De frågor och ämnen som ska behandlas vid introduktionen kan behöva belysas på nytt efter en tid. Vi anser därför att även omvalda nämndemän, som tidigare har deltagit i introduktion, ska genomgå av domstolen anordnad repetitionsutbildning. Det ska ske inom sex månader från det att den omvalde nämndemannen har tillträtt och ska vara en förutsättning för fortsatt tjänstgöring.

Domstolarna har redan i dag en skyldighet att lämna nämndemännen löpande information i frågor som har betydelse för deras tjänstgöring. Vi anser att domstolarna i större utsträckning bör föra dialog med nämndemännen inför bl.a. schemaläggning. En bra dialog skapar bättre arbetsklimat för alla och gagnar i förlängningen förtroendet för domstolarna.

Den lagfarne domaren har en viktig roll när det gäller samverkan med nämndemännen. Vi gör bedömningen att det i domarutbildningen bör ingå moment som tar sikte på detta och hur man får till stånd en bra överläggning.

Konsekvenser av förslagen

Vårt övergripande mål har varit att lämna förslag på åtgärder som gör att vi även i framtiden har ett nämndemannasystem som kan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna och att vi har en ändamålsenlig medverkan av nämndemän.

Ändringarna kommer att beröra de personer som kan komma i fråga för att väljas till nämndemannauppdrag samt domstolar och kommuner och landsting.

Förslaget att nämndemän inte längre ska medverka i hovrätt och i kammarrätt kommer att leda till kostnadsminskningar. Även förslaget att minska antalet nämndemän från tre till två och nämndemännens medverkan i olika måltyper kommer att medföra minskade kostnader. Förslagen om förbättrade ekonomiska villkor för nämndemännen innebär en kostnadsökning som dock ryms inom den kostnadsminskning som övriga förslag föranleder. Med nämnda kostnadsminskning kommer resurser att finnas för att finansiera den kostnadsökning som uppstår för kommuner och landsting till följd av det reformerade rekryteringssystemet. Det kommer dessutom att finnas utrymme för anslag till Domstolsverket för informationsinsatser.

Vad gäller förslagens konsekvenser på storleken av nämndemannakåren kommer våra förslag att medföra en minskning av antalet nämndemän från cirka 8 300 till 5 200.

De förändringar vi föreslår vad gäller rekrytering innebär ett visst ingrepp i kommunernas och landstingens rätt att bestämma hur de ska organisera arbetet med nämndemannaval. Det är vår uppfattning att denna begränsade inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten är väl motiverad av det övergripande intresset av en allsidig sammansättning av nämndemannakåren och ett tydliggörande av att nämndemannauppdraget är opolitiskt.

Ikraftträdande och genomförande

Lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 januari 2015. De nya bestämmelserna om val och rekrytering av nämndemän ska enligt vårt förslag tillämpas första gången för de nämndemän som väljs under hösten 2015 för tiden från och med den 1 januari 2016.

Utredningens förslag innefattar relativt ingripande förändringar i nämndemannasystemet. Vi föreslår att Domstolsverket får i upp-

drag av regeringen att med ledning i den föreslagna förordningen om förfarandet vid ansökning och nominering till nämndemannauppdrag utarbeta formulär för detta ändamål samt genomföra en informationskampanj riktad till allmänhet och valförsamlingar om det nya rekryteringsförfarandet.

Summary

Remit

Our remit was to conduct a review of the lay judge system and to consider measures to create a modern lay judge system that can continue to maintain public confidence in the courts in the future. Within the context of this review, we were tasked more specifically with

- making the *participation* of lay judges in court proceedings more effective,
- reforming the *system of recruitment* of lay judges,
- considering the need to change the rules concerning the *dismissal and suspension* of lay judges,
- creating modern *terms of service and compensation* for lay judge assignments, and
- improving the *information and basic training* provided to lay judges, as well as the ongoing exchange of information and other contacts between the courts and lay judges.

The Inquiry's starting points

In the Inquiry's view, lay judges have an important function in our courts. By monitoring the operations of the courts and having an influence over decisions, lay judges help to maintain public confidence in the judicial system and lend court decisions legitimacy. Therefore, the starting point for our inquiry work was that lay judges make a valuable contribution to our courts and that the importance of such an assignment should be made clear. However, we have observed that the participation of lay judges could be made

more effective and that this would free up resources that could improve the terms of service for lay judges. We have also identified measures that should be taken to strengthen public confidence in the lay judge system. One of the important points is that the body of lay judges should be more representative of the Swedish population in terms of age than is currently the case. Another starting point for our proposals is the fact that lay judges are laypersons. From a public confidence perspective, it is also important to make it clear that the assignment is non-political.

Effective participation by lay judges in court proceedings

General

In our view, the need for transparency in our courts can be met through the overall control of the courts' operations in general; this need is met even if lay judges do not participate in every single court case. Lay judges should contribute to the cases and court instances in which they, other than monitoring operations, can be of most use from other perspectives, e.g. by contributing their additional experience and view of the issues being examined in the case. The Inquiry considers that lay judges should not participate in cases of a straightforward nature. Nor is the participation of lay judges normally justified in cases mainly involving complicated legal issues. Lay judge participation should be concentrated on cases involving more extensive investigation or more complex assessments of reasonability or evidence.

Our proposals would lead to a reduction in lay judge participation in court proceedings. More concentrated participation – whereby lay judges take part in cases where they are most useful and are involved in a constructive way in the discussions during the court's deliberations – would in our view create engagement on the part of the lay judges, which would in turn help to increase the importance and attractiveness of the assignment. Reduced lay judge participation in simple cases would also result in more efficient processing and can be expected to shorten processing times. On the basis of these starting points, we have submitted the following proposals on lay judge participation.

Number of lay judges and lay judges' right to vote

For cases and matters before district and administrative courts in which lay judges participate, we propose that the court have a quorum of one legally qualified judge, and two lay judges, instead of three. If one of the lay judges is unable to attend once the main hearing has begun, the court is to have a quorum of one legally qualified judge and one lay judge. If the court has a reinforced composition and two of the lay judges are unable to attend, the members of the court should not constitute a quorum if the lay judges are in the minority. We consider that the conditions for a good dialogue in court would improve with such a reduction, and there would then also be an odd number of members, which is an advantage when it comes to voting. We do not propose any changes concerning lay judges' individual right to vote; on the contrary, we consider it is an important way to stress the importance of the assignment and ensure that lay judges feel and take responsibility for decisions.

Lay judge participation in district court proceedings

The Inquiry proposes that for main hearings in criminal cases, a district court should have a quorum of one legally qualified judge if the offences being considered in the case do not carry a heavier penalty than two years' imprisonment. The same should apply when a district court rules on a matter referred to in Chapter 38, Section 6 of the Swedish Penal Code (revocation of a sanction, etc.) and to cases concerning the conversion of fines. The Inquiry also proposes removing the requirement that a lay judge always participate in the decision when a court clerk or drafting lawyer qualified to serve in the district court processes criminal cases in the district court.

The Inquiry does not propose any changes concerning the participation of lay judges in family cases.

We propose removing the requirement that lay judges always participate when the district court rules on matters concerning enforcement under the Children and Parents Code, non-contact orders, access bans and trading prohibitions. Instead, the same quorum rules should apply as apply to other matters, i.e. that lay judges

should be able to participate if there are special grounds for this considering the nature of the matter.

Lay judge participation in administrative court proceedings

The Inquiry proposes new quorum rules for administrative courts. In contrast to the regulations currently applicable, we propose that the court should, as a rule, comprise one legally qualified judge. Lay judges should participate in proceedings when an administrative court makes a final ruling on the substance of a case if any of the parties is a natural person and the case involves comprehensive assessments of reasonability or evidence that do not refer to the levying of taxes, fees or duties, or if the case concerns deprivation of liberty or committing a person for care. Lay judges may also participate in other cases if there are grounds for this considering the nature of the case. Apart from the fact that lay judges will no longer participate in tax cases, the proposed quorum rule does not entail any major changes in practice concerning lay judge participation in administrative court proceedings.

We also propose that it should be made easier to reinforce the court with additional members by removing the requirement for special grounds. In future, it should suffice that there are grounds for doing so, considering the scale or complexity of the case. It must be possible for administrative courts to reinforce their composition, including in cases in which lay judges are not participating; this means that administrative courts may in future have a quorum of two legally qualified judges and no lay judge. The option of reinforcing the court's composition in cases with lay judge participation should remain in place.

Finally, the Inquiry proposes removing the requirement that a lay judge always participate in the decision when a court clerk or drafting lawyer qualified to serve in the district court processes cases in the administrative court.

Lay judge participation in court of appeal and administrative court of appeal proceedings

The Inquiry proposes that lay judges should not participate in court of appeal and administrative court of appeal proceedings. The main focus of the legal process lies in the first instance. The role of the court of appeal and the administrative court of appeal is to review decisions made by the lower courts, and they usually base their decisions on the same material as the lower courts. In our view, lay judge participation when the court of appeal and the administrative court of appeal settle cases has limited added value; the need for transparency has already been sufficiently well met through lay judge participation in the lower court proceedings. The possibilities of referring to evidence already presented in the lower courts are also made easier when lay judges do not participate.

Suitable lay judges

Public confidence in, and the legitimacy of, participation by laypersons in the adjudication process depend on the people chosen as lay judges themselves inspiring confidence and being suitable for the assignment. Under the current rules, only persons who are suitable for the assignment in terms of judgment, independence, abidance by the law and other circumstances may be appointed lay judges (Chapter 4, Section 6 of the Code of Judicial Procedure and Section 20 of the Administrative Courts Act (1971:289)). The Inquiry proposes amending the provision so that only persons who are suitable may be appointed lay judges. The proposal entails a clarification of the requirement that municipalities and county councils conduct a careful examination of each individual candidate's suitability.

Bankruptcy is currently a circumstance that is considered within the context of the suitability assessment. This differs from the eligibility requirements for permanent judges. The Inquiry proposes introducing an eligibility requirement stating that lay judges may not be bankrupt.

Recruitment and election of lay judges

The Inquiry has considered a number of different methods for appointing lay judges. Common to all of these alternative systems is that they entail centralisation or regionalisation of the recruitment procedure. The Inquiry has concluded that lay judges should continue to be appointed through election by municipal and county council assemblies. These locally elected assemblies have a sound democratic base and function in the same manner throughout the country. Citizens and other permanent residents have an influence on the composition of these elected assemblies; therefore, this is a way of ensuring that lay judges are the public's representatives in the courts.

It is currently the political parties represented in the assemblies that nominate lay judges to the municipal and county council assemblies, and the political parties are also responsible in practice for recruiting all lay judges. It is the Inquiry's view that the parties take this task very seriously, and that they also put due effort into the nomination process. However, despite various initiatives, such as information campaigns, young people are still underrepresented among lay judges. This is a problem as it risks undermining public confidence in the lay judge system. The investigation carried out by the Inquiry has shown that the parties have done very little to change their working methods on this matter and that recruitment still largely occurs within party circles. Less than four per cent of the Swedish electorate are members of a political party. The Inquiry has concluded that the recruitment process needs to be broadened to circles other than the political parties if the body of lay judges is to be rejuvenated. Such a system would also make clear the non-political nature of the lay judge assignment.

The Inquiry proposes a reform of the recruitment process. Anyone who is interested in becoming a lay judge should be able to apply for the assignment to the municipality or county council where he or she is registered as a resident. Applications should be made on a form designed for this purpose. It should also be possible for anyone to nominate another person for the assignment. The nominee for the lay judge assignment should confirm the nomination by signing a form designed for this purpose.

We consider that merely opening up the applications procedure is not enough to broaden the recruitment base and rejuvenate the body of lay judges. The Inquiry proposes the introduction of a

requirement, established in law, that an assembly must elect at least half of the lay judges from those candidates who have not been nominated by a political party that is represented in the assembly (a 'free quota'). The free quota is to be elected through a majority vote. For voting in general, the option of requesting proportional voting should remain.

As is currently the case, municipalities and county councils must check the eligibility of candidates and assess the candidates' suitability for the lay judge assignment before electing lay judges. This applies to the candidates nominated by political parties and to those applying through the free quota. Municipalities and county councils are free to determine how the lay judge election is to be prepared, but the Inquiry considers it appropriate that this work be carried out by officials.

In future, the courts must also check that those elected as lay judges are eligible for the assignment. We propose that the courts should also check whether the newly elected lay judges have a criminal record.

To further clarify that the assignment is non-political, the Inquiry proposes that the election of lay judges be carried out on a separate occasion to the general elections. We propose a transitional provision stating that the term of office for the lay judges elected in the next election (autumn 2014) be limited to one year only. New lay judge elections will thus be held in the autumn of 2015. In future, this will mean that lay judges are elected in the autumn of the year following the general elections.

We do not propose any upper age limit to be eligible for election as a lay judge, nor do we propose any limit to the number of terms a lay judge may serve.

Dismissal and suspension

One aspect that is important from a public confidence perspective is that only people who are suitable for the assignment should serve as lay judges in our courts. Under the current rules, a lay judge is to be dismissed if he or she has proved to be *clearly* unsuitable for the assignment (Chapter 4, Section 8, third paragraph of the Swedish Code of Judicial Procedure and Section 21, second paragraph of the Administrative Courts Act (1971:289)). The Inquiry proposes that it should be possible to dismiss a lay judge if he or she has proved

to be merely unsuitable for the assignment. The requirement that a lay judge is *clearly* unsuitable for the assignment will thus be replaced by the requirement that he or she is unsuitable. This means that the courts are given greater scope to dismiss a lay judge who proves to be unsuitable to continue the assignment.

The Inquiry does not propose any changes to the rules on suspending lay judges.

Terms of service and compensation

Remuneration is perceived to be, and is, an important marker for the importance and status in society of the lay judge assignment. At the same time, the level of compensation should reflect the fact that the lay judge assignment is a lay assignment. In light of this, the Inquiry proposes that the daily remuneration be doubled. Our proposal means that the remuneration model would provide payment for half a day (SEK 500) for service for a maximum of four hours including breaks, and payment for a whole day (SEK 1 000) for service in excess of four hours. The Inquiry also proposes that extra compensation (SEK 250) should be paid for service after 16.30. In addition, the Inquiry proposes that background reading remuneration should be paid for preparatory work in excess of one hour, the same level for district and administrative courts. There are no proposed changes to the rules on compensation for a cancelled hearing and compensation for loss of income from work.

In order to achieve a more balanced composition of the body of lay judges, it is important that the frequency with which lay judges are required to serve is steady and predictable. We propose introducing a target rule, whereby every lay judge should serve a minimum of eight days and no more than twenty-five days in one year.

Information and training for lay judges

Comprehensive training for lay judges is not reconcilable with their role as laypersons. However, it is important that lay judges have a good understanding of what their role in the court entails and have knowledge of the issues that are important for their assignment. While the large majority of courts organise induction courses for new lay judges, far from all newly elected lay judges take part in

this training. The Inquiry proposes that attendance of an induction course be a prerequisite for a new lay judge being permitted to start serving in court. It may be necessary to revisit the issues and subjects covered in the induction course after a period of time. We therefore consider that re-elected lay judges who have previously taken part in an induction course should attend a repeat course organised by the court. This should be done within six months of the re-elected lay judge beginning service and should be a prerequisite for continued service.

It is already the case that the courts have an obligation to continuously provide lay judges with information on issues that are important for their assignment. We consider that the courts should become better at holding a dialogue with the lay judges concerning scheduling, for example. A good dialogue creates a better working atmosphere for all involved and ultimately benefits public confidence in the courts.

The qualified judge has an important role as regards cooperation with lay judges. We consider that judicial training programmes should include elements that focus on this and on how to achieve good deliberations.

Consequences of the proposals

Our overarching objective was to submit proposals for measures that ensure that we will continue to have a lay judge system that can help to maintain public confidence in the courts, and that we have the appropriate level of participation by lay judges.

The changes will affect the people who may be elected lay judges, as well as the courts, municipalities and county councils.

The proposal that lay judges no longer participate in court of appeal and administrative court of appeal proceedings will result in reduced costs. The proposal to reduce the number of lay judges from three to two and to limit lay judge participation in various types of cases will also mean a reduction in costs. The proposals concerning improved financial terms for lay judges will mean a rise in costs, but this will be covered by the reduction in costs brought about by the other proposals. With the abovementioned reduction in costs, resources will be available to finance the increase in costs that will arise for municipalities and county councils as a result of reforming the recruitment system. Further, there will be scope for

appropriations to the National Courts Administration for information initiatives.

As regards the consequences of the proposals for the size of the lay judge body, our proposals will lead to a reduction in the number of lay judges from approximately 8 300 to 5 200.

The changes we propose to the recruitment system will entail a certain amount of interference in the municipalities' and county councils' right to decide how they organise their work on lay judge elections. In our view, this limited interference in municipal self-determination is justified by the overarching interest in ensuring the balanced composition of the lay judge body and clarification that the lay judge assignment is non-political.

Entry into force and implementation

The proposed date of entry into force of these legislative amendments is 1 January 2015. Under our proposal, the new provisions concerning the election and recruitment of lay judges should be first implemented for the lay judges elected during the autumn of 2015 for the period starting 1 January 2016.

The Inquiry's proposals will mean relatively extensive changes to the lay judge system. We propose that the National Courts Administration be instructed by the Government to use the proposed ordinance concerning the procedure for lay judge applications and nominations as a guide in designing a form for this purpose, and carrying out an information campaign about the new recruitment procedure targeted at the general public and election assemblies.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken¹
dels att 2 kap. 4 b § ska upphöra att gälla,
dels att 1 kap. 3 b §, 2 kap. 4 §, 4 kap. 5–8 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tre nya paragrafer, 4 kap. 7 a–c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 3 b §²

Tingsrätten *skall* vid huvudförhandling i brottmål bestå av en lagfaren domare och *tre* nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och *två* nämndemän.

Vid huvudförhandling i mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader är tingsrätten domför utan nämndemän, om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än

Tingsrätten *ska* vid huvudförhandling i brottmål bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och *en* nämndeman.

Tingsrätten är domför med en lagfaren domare vid huvudförhandling i mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år.

¹ Senaste lydelse av 2 kap. 4 b § 1985:415.

² Senaste lydelse 1997:391.

böter och det i målet inte är fråga om företagsbot.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet. *Rätten får dock inte bestå av fler lagfarna domare än nämndemän.*

2 kap.

4 §³

Hovrätten är domför med tre lagfarna domare. I mål som överklagats från tingsrätt *skall* dock minst fyra lagfarna domare delta när hovrätten avgör målet, om tingsrätten bestått av tre lagfarna domare. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Flera än fem lagfarna domare får inte delta i hovrätten.

I brottmål gäller, i stället för bestämmelserna i första stycket, att hovrätten är domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Om en av de lagfarna domarna eller en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Flera än fyra lagfarna domare och tre nämnde-

Hovrätten är domför med tre lagfarna domare. I mål som överklagats från tingsrätt *ska* dock minst fyra lagfarna domare delta när hovrätten avgör målet, om tingsrätten bestått av tre lagfarna domare. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Flera än fem lagfarna domare får inte delta i hovrätten.

³ Senaste lydelse 2005:683.

män får inte delta. Finns det inte anledning att döma till svårare straff än böter och är det i målet inte fråga om företagsbot, är hovrätten domför även med den sammansättning som anges i första stycket. Detsamma gäller vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd *skall* hovrätten bestå av tre lagfarna domare. Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 49 kap. 14 a § första stycket får dock meddelas av en lagfaren domare, om frågan är enkel.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse eller efter det att ett överklagande har förfallit vid sammanträde som avses i 50 kap. 10 § eller 51 kap. 10 § är hovrätten domför med en lagfaren domare. Detsamma gäller vid beslut om undanröjande av tingsrättens avgörande sedan käromålet återkallats.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren domare i hovrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, av en annan tjänsteman i hovrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Bestämmelserna i 4 kap. 13 § gäller även för andra tjänstemän än domare när de utför åtgärder enligt *femte* stycket.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd *ska* hovrätten bestå av tre lagfarna domare. Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 49 kap. 14 a § första stycket får dock meddelas av en lagfaren domare, om frågan är enkel.

Bestämmelserna i 4 kap. 13 § gäller även för andra tjänstemän än domare när de utför åtgärder enligt *fjärde* stycket.

4 kap.

5 §⁴

Nämndemän utses genom val.

Om det i en domsaga ingår mer än en kommun eller, utöver en eller flera kommuner, en del av en annan kommun, fördelar tingsrätten antalet nämndemän mellan kommunerna i förhållande till kommunernas respektive kommundelens folkmängd.

⁴ Senaste lydelse 2007:74.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall för varje län inom hovrätts domkrets eller, om del av län ingår i hovrätts domkrets, för sådan del fastställa det antal nämndemän i hovrätt som skall utses.

Valbar till nämndeman är varje svensk medborgare, som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. För att vara valbar till nämndeman krävs vidare, *i tingsrätt* att han eller hon är folkbokförd i kommunen eller den del därav som hör till tingsrätten *och i hovrätt att han eller hon är folkbokförd i länet eller den del därav som hör till hovrätten*. Den som är lagfaren domare, anställd vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta får inte vara nämndeman.

Ingen får samtidigt vara nämndeman i hovrätt och tingsrätt.

Till nämndeman *bör* endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

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.

6 §⁵

Valbar till nämndeman är varje svensk medborgare, som inte är underårig *eller i konkurstillstånd* eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. För att vara valbar till nämndeman *i tingsrätt* krävs vidare att han eller hon är folkbokförd i kommunen eller den del därav som hör till tingsrätten. Den som är lagfaren domare, anställd vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta får inte vara nämndeman.

Till nämndeman *får* endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

⁵ Senaste lydelse 2007:74.

Domstolen *prövar* självmant
den valdes behörighet.

Domstolen *kontrollerar* själv-
mant den valdes behörighet.

7 §⁶

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.*

*Valet skall vara proportionellt,
om det begärs av minst så många
väljande som motsvarar det tal
man får om samtliga väljandes
antal delas med det antal per-
soner valet avser ökat med 1. Om
förfarandet vid sådant proportio-
nellt val finns bestämmelser i lagen
(1992:339) om proportionellt val-
sätt.*

Vid val av nämndemän *skall*
eftersträvas att nämndemanna-
kåren får en allsidig samman-
sättning med hänsyn till ålder,
kön, etnisk bakgrund och yrke.
Om det finns flera alternativa
sätt att uppnå en allsidig samman-
sättning, bör de personer väljas
som inte tidigare tjänstgjort som
nämndemän eller som tjänst-
gjort kortast tid.

Vid val av nämndemän *ska*
eftersträvas att nämndemanna-
kåren får en allsidig samman-
sättning med hänsyn till ålder,
kön, etnisk bakgrund och yrke.
Om det finns flera alternativa sätt
att uppnå en allsidig samman-
sättning, bör de personer väljas
som inte tidigare tjänstgjort som
nämndemän eller som tjänst-
gjort kortast tid.

7 a §

*Var och en får ansöka om
uppdrag som nämndeman.*

*Var och en får nominera annan
till uppdrag som nämndeman.*

*Regeringen meddelar närmare
föreskrifter om förfarandet vid*

⁶ Senaste lydelse 2006:850.

ansökan om och nominering till nämndemannauppdrag.

7 b §

Kommunfullmäktige ska pröva kandidaternas (sökande och nominerade) behörighet och lämplighet för uppdraget.

7 c §

Kommunfullmäktige ska, om det är möjligt, välja minst hälften av nämndemännen från den grupp av kandidater som inte har nominerats av ett politiskt parti som är representerat i fullmäktige (fri kvot).

Valet ska i övrigt vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

8 §⁷

En nämndeman väljs för fyra år. Den som har fyllt sextio år får avgå som nämndeman. Domstolen får entlediga en nämndeman som visar giltigt hinder.

Domstolen *skall* entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig *uppenbart* olämplig för uppdraget.

Domstolen *ska* entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig olämplig för uppdraget.

⁷ Senaste lydelse 2006:850.

Om en nämndeman inte längre är *valbar* eller behörig, upphör nämndemannens uppdrag. Fullmäktige får dock besluta att en nämndeman, som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är *valbar*, får ha kvar sitt uppdrag under resten av mandatperioden.

Om en nämndemans uppdrag upphör under tjänstgöringstiden utses en ny nämndeman för den tid som återstår. Andras antalet nämndemän inom domsagan eller länet får en nytillträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

Om en nämndeman inte längre är behörig, upphör nämndemannens uppdrag. Fullmäktige får dock besluta att en nämndeman, som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är *behörig*, får ha kvar sitt uppdrag under resten av mandatperioden.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Bestämmelserna i 1 kap. 3 b § och 2 kap. 4 § ska tillämpas i äldre lydelse om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

3. Nyval av nämndemän för tiden från och med den 1 januari 2015 ska ske under 2014 med tillämpning av de äldre bestämmelserna. Dessa nämndemän ska väljas för ett år. Äldre bestämmelser gäller även för fyllnadsval för dessa nämndemän. De nya bestämmelserna ska tillämpas första gången vid nyval av nämndemän för tiden från och med den 1 januari 2016.

1.2 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken (1949:381)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 1 § och 21 kap. 12 § föräldrabalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap.

1 §⁸

I mål om faderskap, föräldraskap enligt 1 kap. 9 §, vårdnad, boende, umgänge och underhåll tillämpas 14 kap. 17 och 18 §§ äktenskapsbalken.

Vid handläggning som sker enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare vid handläggning som sker enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

21 kap.

12 §⁹

Vid avgörande av ett ärende enligt detta kapitel skall tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Om rätten anser det tillräckligt att en domare sitter i rätten och parterna samtycker till det eller ärendet är av enkel beskaffenhet, kan det avgöras av en lagfaren domare.

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den avgör ett ärende enligt detta kapitel. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

Vid sammanträde får barnet höras inför rätten, om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras.

⁸ Senaste lydelse 2005:434.

⁹ Senaste lydelse 2006:458.

Uteblir en part från ett sammanträde till vilket han eller hon har kallats vid vite att inställa sig personligen, får rätten besluta att parten *skall* hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Uteblir en part från ett sammanträde till vilket han eller hon har kallats vid vite att inställa sig personligen, får rätten besluta att parten *ska* hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Bestämmelserna ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

1.3 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 38 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

38 kap.

6 §¹⁰

Nämndemän skall delta när en tingsrätt avgör en fråga, som avses i 2 eller 2 a § eller i 27 kap. 6 §, 28 kap. 9 §, 32 kap. 4 § eller 34 kap. 10 § andra stycket eller 18 §. Detsamma skall gälla i fråga om undanröjande av påföljd enligt 34 kap. 1 § 3, förverkande av villkorligt medgiven frihet eller annan åtgärd enligt 34 kap. 4 § samt åtgärd enligt 34 kap. 5 § tredje stycket eller 34 kap. 6 § andra stycket.

Tingsrätten är domför med en lagfaren domare när den avgör en fråga som avses i 2 eller 2 a § eller i 27 kap. 2 a § tredje stycket, 5 § tredje stycket eller 6 §, 28 kap. 9 § eller 11 § första och andra styckena, 32 kap. 4 § eller 34 kap. 10 § andra stycket eller 18 §. Detsamma ska gälla i fråga om undanröjande av påföljd enligt 34 kap. 1 § 3, förverkande av villkorligt medgiven frihet eller annan åtgärd enligt 34 kap. 4 § samt åtgärd enligt 34 kap. 5 § tredje stycket eller 34 kap. 6 § andra stycket.

Om det finns skäl för det får tingsrätten bestå av en lagfaren domare och två nämndemän när den avgör saken.

Vid avgörande av en fråga som avses i 27 kap. 2 a § tredje stycket eller 5 § tredje stycket eller 28 kap. 11 § första och andra styckena, är en tingsrätt domför med en lagfaren domare.

¹⁰ Senaste lydelse 2006:891.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs ifråga om lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹¹

dels att 13 § ska upphöra att gälla,

dels att 12, 13 a, 17, 17 a, 18–21 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 18 a–18 c och 19 a–19 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹²

En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten.

När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten, är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän. Fler än fyra lagfarna ledamöter och tre nämndemän får inte ingå i rätten.

Om en av de lagfarna ledamöterna eller en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

En kammarrätt är domför utan nämndemän

1. vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs,

2. vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som avser endast målets beredande, och

3. vid beslut genom vilket domstolen skiljer sig från målet utan

¹¹ Senaste lydelse av 13 § 1983:272.

¹² Senaste lydelse 2013:85 träder i kraft den 1 juli 2013.

att detta har prövats i sak.

Handläggs ett mål som avses i andra stycket gemensamt med ett annat mål, får nämndemän delta vid handläggningen även av det senare målet.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Bestämmelser om domförhet vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Det samma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om prövningstillstånd. Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om åtgärderna inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av en annan anställd i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

13 a §¹³

<p>En kammarrätt <i>ska vid behandling av</i> mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 b §.</p>	<p><i>När en kammarrätt slutligt avgör</i> mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) <i>i sak ska den</i> bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 b §.</p>
--	--

Om en av de särskilda ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

¹³ Senaste lydelse 2013:85 träder i kraft den 1 juli 2013.

En kammarrätt är domför utan de särskilda ledamöterna *i sådana fall som anges i 12 § fjärde stycket samt* vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

En kammarrätt är domför utan de särskilda ledamöterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

17 §¹⁴

En förvaltningsrätt 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.*

Förvaltningsrätten ska bestå av en lagfaren domare om inte annat följer av 17 a, 18, 18 b eller 18 c § eller av annan författning.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en 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 och av vissa mål om elektronisk kommunikation finns, *förutom i 18 §, bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) respektive lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.*

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering, av vissa mål om elektronisk kommunikation och av mål om granskning av film och videogram finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

¹⁴ Senaste lydelse 2009:773.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas inom varje förvaltningsrätts domkrets för tjänstgöring i domstolen. Förvaltningsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

17 a §¹⁵

Förvaltningsrätten ska vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) bestå av en lagfaren ledamot och två sådana särskilda ledamöter som anges i 17 b §.

Förvaltningsrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna i sådana fall som anges i 18 § första och andra stycket samt fjärde stycket 1.

När förvaltningsrätten slutligt avgör mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) i sak ska den bestå av en lagfaren ledamot och två sådana särskilda ledamöter som anges i 17 b §.

Förvaltningsrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

18 §¹⁶

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärd som avser endast måls beredande,

2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,

3. vid beslut som avser endast rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende och

4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

När förvaltningsrätten slutligt avgör ett mål i sak ska den bestå av en lagfaren domare och två nämndemän om

1. någon av parterna är en fysisk person och målet innefattar omfattande skälighets- eller bevisbedömning som inte avser uttag av skatter, avgifter eller tull enligt skatte- eller tullagstiftningen, eller
2. målet rör frihetsberövande eller omhändertagande för vård.

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets beskaffenhet får en förvaltningsrätt även vid av-

¹⁵ Senaste lydelse 2009:773.

¹⁶ Senaste lydelse 2013:312 träder i kraft den 1 juli 2013.

görande av andra mål bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

Om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och en nämndeman.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttet rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

- 1. mål av enkel beskaffenhet,*
- 2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller annan skatteförfattning,*

- 3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b §*

samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi,

transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

18 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas inom varje förvaltningsrätts domkrets för tjänstgöring i domstolen. Förvaltningsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

18 b §

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av 17 eller 18 §. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän.

Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten domför med en lagfaren domare och, i fall som avses i 18 §, en nämndeman. Rätten får dock inte

bestå av fler lagfarna domare än nämndemän.

18 c §

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

19 §¹⁷

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

Valet ska vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1992:339) om proportionellt valsystem.

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

Regeringen får för visst län för-

Nämndemän utses genom val. Val förrättas av landstingsfullmäktige. I Gotlands län förrättas val av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

¹⁷ Senaste lydelse 2009:773.

ordna att nämndemän i kammarrätt ska väljas bland dem som för samma mandatperiod har utsetts till nämndemän i hovrätt. Nämndeman i hovrätt får även i annat fall, om han eller hon är behörig, tjänstgöra som nämndeman i den kammarrätt inom vars domkrets han eller hon är folkbokförd.

Vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

19 a §

Var och en får ansöka om uppdrag som nämndeman.

Var och en får nominera annan till uppdrag som nämndeman.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om förfarandet vid ansökan om och nominering till nämndemannauppdrag.

19 b §

Landstings- respektive kommunfullmäktige ska pröva kandidaternas (sökande och nominerade) behörighet och lämplighet för uppdraget.

19 c §

Landstings- respektive kommunfullmäktige ska, om det är möjligt, välja minst hälften av nämndemännen från den grupp av kandidater som inte har nominerats av ett politiskt parti som är representerat i fullmäktige.

Valet ska i övrigt vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

20 §¹⁸

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

Den som är anställd vid en domstol, Skatteverket, en länsstyrelse, Försäkringskassan, Migrationsverket eller Transportstyrelsen får inte vara nämndeman. Detsamma gäller en lagfaren domare, åklagare, polisman och advokat eller någon annan som har till yrke att föra andras talan inför domstol samt en ledamot av en skattenämnd.

En nämndeman i en förvaltningsrätt får inte samtidigt vara nämndeman i en kammarrätt.

Till nämndeman bör endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

Valbar till nämndeman i en förvaltningsrätt är varje svensk medborgare som är folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till förvaltningsrättens domkrets och som inte är underårig eller i konkursstillstånd eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Till nämndeman får endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

¹⁸ Senaste lydelse 2013:85 träder i kraft den 1 juli 2013.

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.

Domstolen *prövar* självmanten valdes behörighet.

Domstolen *kontrollerar* självmanten valdes behörighet.

21 §¹⁹

Nämndemän i *kammarrätt och förvaltningsrätt* utses för fyra år. Den som har fyllt sextio år får avgå som nämndeman. Domstolen får entlediga en nämndeman som visar giltigt hinder.

Domstolen ska entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig *uppenbart* olämplig för uppdraget.

Om en nämndeman inte längre är *valbar eller* behörig, upphör nämndemannens uppdrag. Fullmäktige får dock besluta att en nämndeman, som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är *valbar*, får ha kvar sitt uppdrag under resten av mandatperioden.

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

Om en nämndemans uppdrag upphör under tjänstgöringstiden utses en ny nämndeman för den tid som återstår. Ändras antalet nämndemän inom domkretsen får en nytillträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

Nämndemän i förvaltningsrätt utses för fyra år. Den som har fyllt sextio år får avgå som nämndeman. Domstolen får entlediga en nämndeman som visar giltigt hinder.

Domstolen ska entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig olämplig för uppdraget.

Om en nämndeman inte längre är behörig, upphör nämndemannens uppdrag. Fullmäktige får dock besluta att en nämndeman, som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är *behörig*, får ha kvar sitt uppdrag under resten av mandatperioden.

¹⁹ Senaste lydelse 2009:773.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas i äldre lydelse om en muntlig förhandling eller en föredragning har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

3. Nyval av nämndemän för tiden från och med den 1 januari 2015 ska ske under 2014 med tillämpning av de äldre bestämmelserna. Dessa nämndemän ska väljas för ett år. Äldre bestämmelser gäller även för fyllnadsval för dessa nämndemän. De nya bestämmelserna ska tillämpas första gången vid nyval av nämndemän för tiden från och med den 1 januari 2016.

1.5 Förslag till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)

Härigenom föreskrivs att 13 och 17 §§ bötesverkställighetslagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Åklagaren i den ort där den bötfällda finns får överklaga ett förordnande av Kronofogdemyndigheten enligt 12 § till tingsrätten i samma ort. Överklagandet *skall* ha kommit in till Kronofogdemyndigheten inom tre veckor från den dag då åklagaren fick del av beslutet. Vid överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Vid handläggningen av ärendet består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *tre* nämndemän.

Kronofogdemyndighetens beslut att inte meddela förordnande enligt 12 § får inte överklagas. Den bötfällda får dock begära prövning av beslutet i samband med klagan över utmätning.

Föreslagen lydelse

13 §²⁰

Åklagaren i den ort där den bötfällda finns får överklaga ett förordnande av Kronofogdemyndigheten enligt 12 § till tingsrätten i samma ort. Överklagandet *ska* ha kommit in till Kronofogdemyndigheten inom tre veckor från den dag då åklagaren fick del av beslutet. Vid överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Vid handläggningen av ärendet består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän.

17 §²¹

I mål om bötesförvandling skall tingsrätten vid avgörande av saken bestå av en lagfaren domare och nämndemän. Åklagaren och den bötfällda skall kallas till förhandling inför rätten. Om den

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den handlägger mål om bötesförvandling. Om det finns skäl för det får tingsrätten bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

²⁰ Senaste lydelse 2006:695.

²¹ Senaste lydelse 1983:380.

bötfälde inte inställer sig, får Åklagaren och den bötfälde *ska* målet ändå avgöras, *såvida tillfredsställande utredning finns i rätten*. Om den bötfälde inte inställer sig, får målet ändå avgöras, *om det finns tillfredsställande utredning i saken*.

Rättens avgörande av saken sker genom beslut.

Ett beslut varigenom rätten har lämnat en ansökan om förvandling utan bifall utgör inte hinder för att en sådan ansökan tas upp på nytt beträffande samma böter, om nya förhållanden ger anledning till det.

I övrigt *skall* i tillämpliga delar gälla vad som är föreskrivet beträffande mål om allmänt åtal. I övrigt *ska* i tillämpliga delar gälla vad som är föreskrivet beträffande mål om allmänt åtal.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Bestämmelsen i 13 § ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

3. Bestämmelsen i 17 § ska tillämpas i äldre lydelse om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

1.6 Förslag till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

Härigenom föreskrivs att 21 kap. 8 och 10 §§ fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 kap.

8 §²²

Vid prövning av mål om fastighetstaxering består förvaltningsrätten av en lagfaren domare, en värderingsteknisk ledamot samt två nämndemän som särskilt utsetts för att delta vid behandlingen av sådana mål. Vad nu sagts gäller ej, om annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

Om det behövs med hänsyn till målets omfattning eller någon annan särskild omständighet, får ytterligare *antingen* en värderingsteknisk ledamot *eller en nämndeman* ingå i rätten.

Inträffar sedan handläggningen påbörjats förfall för en värderingsteknisk ledamot *eller för en eller två av nämndemännen*, är rätten ändå domför, *om minst en värderingsteknisk ledamot och minst en nämndeman* fortfarande ingår i rätten.

När förvaltningsrätten slutligt avgör mål om fastighetstaxering i sak ska den bestå av en lagfaren domare och en värderingsteknisk ledamot.

Förvaltningsrätten är dock domför utan den värderingstekniska ledamoten vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

Om det behövs med hänsyn till målets omfattning eller någon annan särskild omständighet, får ytterligare en värderingsteknisk ledamot ingå i rätten.

Inträffar sedan handläggningen påbörjats förfall för en värderingsteknisk ledamot är rätten ändå domför, om minst en värderingsteknisk ledamot fortfarande ingår i rätten.

²² Senaste lydelse 2009:793.

21 kap.
10 §²³

Nämndemän som avses i 8 § utses för tiden från och med den 1 juli det år, då allmän fastighetstaxering äger rum av hyreshus-, industri-, elproduktions- och specialenheter, till och med den 30 juni det år då sådan taxering sker nästa gång. En nämndeman har dock rätt att avgå efter tre år.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar värderingstekniska ledamöter för varje förvaltningsrätt för den tid som anges i första stycket. Avgår en sådan ledamot under den tid som han eller hon har blivit utsedd för, får en annan ledamot förordnas för den tid som återstår.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar värderingstekniska ledamöter för varje förvaltningsrätt från och med den 1 juli det år, då allmän fastighetstaxering äger rum av hyreshus-, industri-, elproduktions- och specialenheter, till och med den 30 juni det år då sådan taxering sker nästa gång. Avgår en sådan ledamot under den tid som han eller hon har blivit utsedd för, får en annan ledamot förordnas för den tid som återstår.

Om det medan en värderingsteknisk ledamot deltar i behandlingen av ett mål inträffar en omständighet som medför att förordnandet upphör att gälla, ska förordnandet ändå gälla i det pågående målet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Bestämmelserna ska tillämpas i äldre lydelse om en muntlig förhandling eller en föredragning har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

²³ Senaste lydelse 2013:91 träder i kraft den 1 juli 2013.

1.7 Förslag till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud

Härigenom föreskrivs att 8 d § lagen om näringsförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 d §²⁴

I ärenden som gäller näringsförbud ska tingsrätten hålla sammanträde, om detta inte är uppenbart obehövt.

Om sammanträde hålls ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Ärendet ska avgöras av samma domare. I fall som avses i 8 b § andra stycket ska tingsrätten vara sammansatt på det sätt som anges i 8 kap. 10 § första stycket konkurrenslagen (2008:579).

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den handlägger ett ärende enligt denna lag. Om ett sammanträde hålls ska ärendet avgöras av samma domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän. I fall som avses i 8 b § andra stycket ska tingsrätten vara sammansatt på det sätt som anges i 8 kap. 10 § första stycket konkurrenslagen (2008:579).

Vid omröstning gäller reglerna i 29 kap. rättegångsbalken.

Utöver vad som följer av lagen (1996:242) om domstolsärenden får rätten förelägga nytt vite eller förordna om hämtning till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag, om den som ansökan riktas mot trots föreläggande om personlig inställelse inte inställer sig till sammanträdet eller inställer sig genom ombud.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

²⁴ Senaste lydelse 2008:592.

1.8 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken (1987:230)

Härigenom föreskrivs i fråga om äktenskapsbalken²⁵
dels att 14 kap. 18 § ska upphöra att gälla,
dels att 14 kap. 17 § och 18 kap. 4 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

17 §²⁶

Vid huvudförhandling i äktenskapsmål och mål om underhåll *skall* tingsrätten bestå av en lagfaren domare och *tre* nämndemän, om annat inte följer av 1 kap. 3 a § andra och tredje styckena rättegångsbalken. Denna regel gäller även för andra mål som handläggs i samma rättegång.

Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och *två* nämndemän.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, gäller andra stycket i fråga om domförhet.

Vid huvudförhandling i äktenskapsmål och mål om underhåll *ska* tingsrätten bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän, om annat inte följer av 1 kap. 3 a § andra och tredje styckena rättegångsbalken. Denna regel gäller även för andra mål som handläggs i samma rättegång.

Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och *en* nämndeman.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, gäller andra stycket i fråga om domförhet. *Rätten får dock inte bestå av fler lagfarna domare än nämndemän.*

²⁵ Senaste lydelse av 14 kap. 18 § 2008:645.

²⁶ Senaste lydelse 1997:390.

När nämndemän ingår i tingsrätten, *skall* ordföranden vid överläggning redogöra för omständigheterna i målet och innehållet i gällande rätt. Vid omröstning *skall* först ordföranden och därefter nämndemännen säga sin mening. I övrigt gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om överläggning och omröstning i tvistemål.

När nämndemän ingår i tingsrätten, *ska* ordföranden vid överläggning redogöra för omständigheterna i målet och innehållet i gällande rätt. Vid omröstning *ska* först ordföranden och därefter nämndemännen säga sin mening. I övrigt gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om överläggning och omröstning i tvistemål.

18 kap.

4 a §²⁷

Vid handläggning som sker enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *tre* nämndemän.

Regeringen får bestämma att även sådana anställda i en tingsrätt som inte är lagfarna domare *skall* få handlägga enkla ärenden enligt 17 kap. 1 §.

Vid handläggning som sker enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän.

Regeringen får bestämma att även sådana anställda i en tingsrätt som inte är lagfarna domare *ska* få handlägga enkla ärenden enligt 17 kap. 1 §.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Bestämmelsen i 14 kap. 17 § ska tillämpas i äldre lydelse om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdandet.
 3. Den upphävda bestämmelsen i 14 kap. 18 § ska tillämpas om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdandet.
 4. Bestämmelsen i 18 kap. 4 a § ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

²⁷ Senaste lydelse 1996:243.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen om kontaktförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

<p><i>Vid avgörande av saken skall tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning är tingsrätten domför med en lagfaren domare.</i></p>	<p>18 §</p> <p><i>Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den handlägger ett ärende enligt denna lag. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.</i></p>
--	--

Vid omröstning gäller reglerna i 29 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

Härigenom föreskrivs att 53 § lagen om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Vid handläggningen av ärendet består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *tre* nämndemän.

Föreslagen lydelse

53 §²⁸

Vid handläggningen av ärendet består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

²⁸ Senaste lydelse 1996:269.

1.11 Förslag till lag om ändring i sambolagen (2003:376)

Härigenom föreskrivs att 27 § sambolagen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Vid handläggningen av ett ärende enligt denna lag består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Regeringen får bestämma att även sådana anställda i en tingsrätt som inte är lagfarna domare skall få förordna bodelningsförrättare enligt 17 kap. 1 § äkten-skapsbalken.

27 §

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den handlägger ett ärende enligt denna lag. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

Regeringen får bestämma att även sådana anställda i en tingsrätt som inte är lagfarna domare ska få förordna bodelningsförrättare enligt 17 kap. 1 § äkten-skapsbalken.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 25 och 26 §§ lagen om elektronisk kommunikation ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap. 25 §²⁹

Vid prövningen av mål som avses i 23 § skall förvaltningsrätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Första stycket första meningen gäller inte om något annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

När förvaltningsrätten slutligt avgör mål som avses i 23 § i saken ska den bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Förvaltningsrätten är dock domför utan de ekonomiska experterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

8 kap. 26 §³⁰

Vid prövning av mål som avses i 23 § ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan ekonomiska experter i fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvalt-

När kammarrätten slutligt avgör mål som avses i 23 § i saken ska den bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan de ekonomiska experterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

²⁹ Senaste lydelse 2009:839.

³⁰ Senaste lydelse 2013:103 träder i kraft den 1 juli 2013.

ningsdomstolar samt vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § *sjunde-nionde* styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § *tredje-femte* styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövningstillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Bestämmelserna ska tillämpas i äldre lydelse om en muntlig förhandling eller en föredragning har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

1.13 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen om tillträdesförbud ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

När tingsrätten avgör saken, består den av en lagfaren domare och tre nämndemän. Vid annan handläggning består tingsrätten av en lagfaren domare.

Föreslagen lydelse

18 §

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den handlägger ett ärende enligt denna lag. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

Härigenom föreskrivs att 12 a och 13 §§ lagen om åldersgränser för film som ska visas offentligt ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 a §³¹

Vid prövning av mål enligt denna lag ska förvaltningsrätten bestå av en lagfaren ledamot och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap.

Första stycket gäller inte om något annat följer av 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.

När förvaltningsrätten slutligt avgör mål enligt denna lag i sak ska den bestå av en lagfaren ledamot och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap.

Förvaltningsrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

13 §³²

Vid prövning av mål enligt denna lag ska kammarrätten bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. Även om en av de särskilda ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens övriga ledamöter är ense om slutet.

När kammarrätten slutligt prövar mål enligt denna lag i sak ska den bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. Även om en av de särskilda ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens övriga ledamöter är ense om slutet.

³¹ Senaste lydelse 2013:114 träder i kraft den 1 juli 2013.

³² Senaste lydelse 2013:114 träder i kraft den 1 juli 2013.

Kammarrätten är domför utan de särskilda ledamöterna *i sådana fall som anges i 12 § fjärde stycket lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.* Kammarrätten är *dock* domför utan de särskilda ledamöterna *vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Bestämmelserna ska tillämpas i äldre lydelse om en muntlig förhandling eller en föredragning har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

1.15 Förslag till förordning (20xx:xxx) om förfarandet vid ansökan om och nominering till nämndemannauppdrag

Härigenom föreskrivs följande

Inledning

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om ansökan om och nominering till uppdrag som nämndeman vid tingsrätt och i förvaltningsrätt.

Nominering och ansökan

2 §

En nominering ska innehålla uppgift om namn och kontaktuppgifter till den som nominerar samt namn och personnummer till den som nomineras. Nomineringen ska ges in till kommunen respektive landstinget i det län där den nominerade är folkbokförd.

3 §

Kandidaterna, sökande och nominerade, ska till den kommun respektive landsting i det län där kandidaten är folkbokförd ge in en ansökan om nämndemannauppdrag respektive en bekräftelse av nomineringen.

4 §

En bekräftelse enligt 3 § ska ha kommit in till kommunen respektive landstinget inom tre veckor från det att nomineringen har inkommit. Har inte en bekräftelse av nomineringen kommit in till kommunen inom denna tid, förfaller nomineringen.

Innehållet i ansökan

5 §

En ansökan om uppdrag som nämndeman ska innehålla uppgift om

1. kandidatens namn, personnummer och kontaktuppgifter,
2. kandidatens medborgarskap och yrke,
3. kandidaten är försatt i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
4. kandidaten förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister,
5. kandidaten är eller har varit misstänkt för brott för vilket fängelse är stadgat,
6. kandidaten är föremål för exekutiva åtgärder, har meddelats näringsförbud eller annars har stora betalningssvårigheter,
7. kandidatens kunskaper i det svenska språket,
8. kandidaten tidigare har tjänstgjort som nämndeman och, om så är fallet, när och vid vilken domstol detta har ägt rum samt om kandidaten har blivit entledigad/avstängd från tjänstgöring som nämndeman, och
9. kandidaten för den valperiod som avses med ansökan/bekräftelsen även kandiderar till uppdrag som nämndeman på annan domstol, och i så fall vilken.

6 §

Ansökan om uppdrag som nämndeman ska även innehålla

1. en kort motivering till varför kandidaten vill bli nämndeman,
2. uppgift om namn och kontaktuppgifter till två referenspersoner,
3. en förbindelse från kandidaten att han eller hon ska upplysa domstolen om det under mandatperioden inträffar någon förändring i de omständigheter som anges i 5 § 1–6 ovan, samt
4. en förklaring från kandidaten om att han eller hon är informerad om att den domstol där han eller hon kan komma att tjänstgöra kommer att begära in ett utdrag ur det register avseende honom eller henne som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister.

7 §

Ansökan ska vara undertecknad av kandidaten. Till ansökan ska bifogas personbevis med uppgift om kandidatens namn, personnummer, folkbokföringsadress och medborgarskap.

8 §

Ansökan enligt 5–7 §§ ska göras på ett av Domstolsverket fastställt formulär.

9 §

Är en ansökan ofullständig, ska kommunen eller landstinget ge kandidaten tillfälle att inom en viss tid komplettera den. Om komplettering inte kommer in ska prövningen göras på befintligt underlag.

10 §

Kommunen och landstinget får vid behov uppmana kandidaten att inge intyg om att han eller hon inte har förvaltare och/eller inte är försatt i konkurs vid äventyr av att kandidaturen annars förfaller.

11 §

Bestämmelserna om ansökan enligt 5–10 §§ ska tillämpas även på bekräftelse av nominering.

12 §

Domstolsverket ska fastställa ett formulär för ansökan om respektive bekräftelse av nominering till uppdrag som nämndeman.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015 och ska tillämpas första gången för de nämndemän som ska väljas för tiden från och med den 1 januari 2016.

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

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 a §§ förordning om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m. ska ha följande lydelse.

2 §³³

Nuvarande lydelse

Arvoden betalas enligt följande.

Uppdragstagare	Arvode för sammanträde (belopp per dag)	Arvode för förberedelsearbete (belopp per dag)
1. Nämndemän i tingsrätterna och hovrätterna	500 kr	
2. Nämndemän i förvaltningsrätterna och kammarrätterna	500 kr	300 kr
3. Jurymän i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål	500 kr	
4. Andra ledamöter i arrendenämnderna och hyresnämnderna än ordförande	600 kr	
5. Experter i hyresnämnderna	600 kr	180 kr

³³ Senaste lydelse 2009:877.

6. Särskilda ledamöter i kammarrätterna i mål om laglighetsprövning, fastighetstaxering och granskning av film och videogram	600 kr	
7. Särskilda ledamöter i sjöförklaringsdomstolarna	600 kr	180 kr
8. Särskilda ledamöter i tingsrätt i mål om klander av dispasch	680 kr	180 kr
9. Tekniskt sakkunniga ledamöter i patentmål i tingsrätt och hovrätt	680 kr	180 kr
10. Särskilda ledamöter i förvaltningsrätterna i mål om laglighetsprövning.	550 kr	

I kammarrätterna ersätts sakkunniga i frågor rörande bokföring och balans-teknik med 380 kr per arbetstimme.

Första stycket tillämpas inte i fråga om *nämndemän och* jurymän som under en sammanträdesdag tjänstgjort kortare tid än tre timmar. Till dessa uppdragstagare betalas ett belopp om 250 kr per dag.

Föreslagen lydelse

Arvodet betalas enligt följande.

Uppdragstagare	Arvode för sammanträde (belopp per dag)	Arvode för förberedelsearbete (belopp per dag)
1. Nämndemän i tingsrätterna	1 000 kr	300 kr
2. Nämndemän i förvaltningsrätterna	1 000 kr	300 kr
3. Jurymän i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål	500 kr	
4. Andra ledamöter i arrendenämnderna och hyresnämnderna än ordförande	600 kr	
5. Experter i hyresnämnderna	600 kr	180 kr
6. Särskilda ledamöter i kammarrätterna i mål om laglighetsprövning, fastighetstaxering och granskning av film och videogram	600 kr	
7. Särskilda ledamöter i sjöförklaringsdomstolarna	600 kr	180 kr
8. Särskilda ledamöter i tingsrätt i mål om klander av dispasch	680 kr	180 kr
9. Tekniskt sakkunniga ledamöter i patentmål i tingsrätt och hovrätt	680 kr	180 kr
10. Särskilda ledamöter i förvaltningsrätterna i mål om laglighetsprövning.	550 kr	

I kammarrätterna ersätts sakkunniga i frågor rörande bokföring och balans-teknik med 380 kr per arbetstimme.

Första stycket tillämpas inte i fråga om jurymän som under en sammanträdesdag tjänstgjort kortare tid än tre timmar. Till dessa uppdragstagare betalas ett belopp om 250 kr per dag.

Första stycket tillämpas inte i fråga om nämndemän som under en sammanträdesdag, fram till kl. 16.30, tjänstgjort kortare tid än fyra timmar. För sådan tjänstgöring betalas ett belopp om 500 kr per dag.

För tjänstgöring efter kl. 16.30 ska nämndemän ersättas med ett belopp om 250 kr per dag.

Nuvarande lydelse

Till uppdragstagare vars resväg till sammanträdet överstiger 50 km betalas ett särskilt inställelsearvode om 100 kr per dag.

Föreslagen lydelse

4 a §³⁴

Till uppdragstagare vars resväg till sammanträdet överstiger 50 km betalas ett särskilt inställelsearvode om 100 kr per dag.

I stället för vad som föreskrivs i första stycket ska till nämndemän vars resväg till sammanträdet överstiger 50 km betalas ett särskilt inställelsearvode om 200 kr per dag.

³⁴ Senaste lydelse 2006:1289.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

1.17 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:379) med hovrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 4 a §³⁵ förordning med hovrättsinstruktion ska upphöra att gälla.

³⁵ Senaste lydelse 1999:85.

1.18 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:380) med kammarrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs att 4 a §³⁶ förordning med kammarrättsinstruktion ska upphöra att gälla.

³⁶ Senaste lydelse 1999:86.

1.19 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning med tingsrättsinstruktion

dels att 6 a och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 b och 6 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 a §³⁷

Lagmannen *skall*, efter samråd med Domstolsverket, svara för att de nämndemän som har utsetts för tjänstgöring i domstolen ges introduktionsutbildning och regelbunden information.

Lagmannen *ska*, efter samråd med Domstolsverket, svara för att de nämndemän som har utsetts för tjänstgöring i domstolen ges introduktions- och *repetitionsutbildning samt* regelbunden information.

En nyvald nämndeman ska innan han eller hon börjar tjänstgöra genomgå den introduktionsutbildning som domstolen anordnar. En omvald nämndeman ska genomgå repetitionsutbildning inom sex månader efter tillträdet.

6 b §

Domstolen ska, snarast efter valet av nämndemän, genom utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, kontrollera om de valda nämndemännen förekommer i registret.

³⁷ Senaste lydelse 1999:87.

6 c §

Vid fördelning av tjänstgöringen mellan nämndemännen ska tingsrätten sträva efter att åstadkomma en jämn fördelning av tjänstgöringstillfällena mellan nämndemännen.

Tingsrätten bör eftersträva att varje nämndeman tjänstgör åtta dagar under ett kalenderår. Ingen nämndeman bör, om inte särskilda skäl föreligger, tjänstgöra i fler än tjugofem dagar under ett kalenderår.

18 §³⁸

Utöver vad som gäller enligt 17 § får lagmannen förordna en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist som har tillräcklig kunskap och erfarenhet att på eget ansvar

1. handlägga mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader, om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot,

2. besluta om avskrivning av brottmål när åtalet har lagts ned,

3. meddela frikännande dom enligt 20 kap. 9 § andra stycket rättegångsbalken,

4. handlägga sådana mål om äktenskapsskillnad och därmed sammanhängande frågor samt sådana mål rörande vårdnad om barn, barns boende och umgänge med barn som har inletts genom gemensam ansökan, dock inte sådana mål som har blivit tvistiga sedan ansökan gavs in,

5. handlägga konkursärenden enligt konkurslagen (1987:672),

6. handlägga ärenden enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift,

7. handlägga andra ärenden än sådana som avses i 6 enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden om ärendena kan avgöras av en lagfaren domare och inte är tvistiga,

³⁸ Senaste lydelse 2010:1695.

8. handlägga mål enligt 1 kap. 3 d § första stycket rättegångsbalken

a. om målet avser kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering, trafikförsäkringsavgift enligt trafikskadelagen (1975:1410) eller överlåtet krav avseende trafikförsäkringspremie och självrisk, eller

b. om värdet av vad som yrkas uppenbart inte överstiger en tiondel av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

9. handlägga mål där förlikning om saken är tillåten vid förberedelse och vid huvudförhandling enligt 42 kap. 20 § andra stycket rättegångsbalken,

10. handlägga ärenden om bevisupptagning enligt 41 kap. rättegångsbalken,

11. handlägga mål enligt 14 kap. 12 § äktenskapsbalken första meningen, och

12. avgöra mål enligt 42 kap. 18 § rättegångsbalken första stycket 1 avseende avskrivning av mål samt 2–4.

Förordnanden enligt första stycket 5 får inte avse konkurser där beslut om bevakning har meddelats. Ett sådant förordnande får inte heller avse frågor om häktning, utdelning eller, om konkursen avslutas med utdelning, förvaltares arvodesanspråk.

Förordnanden enligt första stycket medför inte behörighet att ompröva beslut enligt 34 § lagen om domstolsärenden. Förordnanden får inte avse mål eller ärenden som är omfattande eller svåra eller som av någon annan orsak kräver särskild erfarenhet.

När en tingsnotarie eller en notariemeriterad beredningsjurist handlägger brottmål vid huvudförhandling ska nämndemän alltid delta i avgörandet.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

2. Bestämmelsen i 6 a § ska tillämpas första gången på de nämndemän som väljs för tiden från och med den 1 januari 2016.

3. Bestämmelsen i 18 § ska tillämpas i äldre lydelse om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdande.

1.20 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning med förvaltningsinstruktion

dels att 5 a och 20 §§, ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 b och 5 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lagmannen *skall*, efter samråd med Domstolsverket, svara för att de nämndemän som har utsetts för tjänstgöring i domstolen ges introduktionsutbildning och regelbunden information.

5 a §³⁹

Lagmannen *ska*, efter samråd med Domstolsverket, svara för att de nämndemän som har utsetts för tjänstgöring i domstolen ges introduktions- *och repetitionsutbildning* samt regelbunden information.

En nyvald nämndeman ska innan han eller hon börjar tjänstgöra genomgå den introduktionsutbildning som domstolen anordnar. En omvald nämndeman ska genomgå repetitionsutbildning inom sex månader efter tillträdet.

5 b §

Domstolen ska, snarast efter valet, genom utdrag ur det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister, kontrollera om de valda nämndemännen förekommer i registret.

³⁹ Senaste lydelse 1999:88.

5 c §

Vid fördelning av tjänstgöringen mellan nämndemännen ska förvaltningsrätten sträva efter att åstadkomma en jämn fördelning av tjänstgöringstillfällena mellan nämndemännen.

Förvaltningsrätten ska eftersträva att varje nämndeman tjänstgör åtta dagar under ett kalenderår. Ingen nämndeman bör, om inte särskilda skäl föreligger, tjänstgöra i fler än tjugofem dagar under ett kalenderår.

20 §⁴⁰

Lagmannen får förordna en förvaltningsrättsnotarie som har tjänstgjort minst ett år samt bedöms ha tillräcklig erfarenhet och i övrigt vara lämplig att på eget ansvar

1. handlägga mål om återkallelse av körkort, körkortstillstånd eller traktorkort enligt körkortslagen (1998:488),

2. handlägga mål om återbetalning av studiemedel och studielån enligt studiestödslagen (1973:349) eller studiestödslagen (1999:1395),

3. handlägga mål om bistånd enligt socialtjänstlagen (1980:620) eller socialtjänstlagen (2001:453),

4. handlägga mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

5. handlägga mål enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, och

6. handlägga mål om saken är uppenbar.

Förordnanden enligt första stycket får endast avse mål av enkel beskaffenhet som inte kräver särskild erfarenhet. Den ansvarige domaren eller den domare han eller hon utser ska efter prövning i varje enskilt fall avgöra om målet är av sådan art att det kan handläggas av en notarie.

⁴⁰ Senaste lydelse 2010:1696.

*När en notarie handlägger
tvistiga mål ska nämndemän alltid
delta i avgörandet.*

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.
 2. Bestämmelsen i 5 a § ska tillämpas första gången på de nämndemän som väljs för tiden från och med den 1 januari 2016.
 3. Bestämmelsen i 20 § ska tillämpas i äldre lydelse om en muntlig förhandling eller en föredragning har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

1.21 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 10 § förordning om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §⁴¹

Uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, i ärenden om utlämning för brott eller om nåd i brottmål eller andra ärenden enligt 12 kap. 9 § regeringsformen, i ärenden om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen (2005:716), i ärenden om överförande av straffverkställighet enligt lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom eller i ärenden om anställning som domare eller hyresråd, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende och i fråga om den som ärendet gäller,

2. chefen för Justitiedepartementet eller den han eller hon bemyndigar, om utdraget behövs för att fullgöra en skyldighet Sverige har enligt en överenskommelse med en främmande stat,

3. en åklagarmyndighet, i ärenden där en prövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller,

4. en polismyndighet i passärenden, tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om den som prövningen gäller, samt i ärenden om anställning eller uppdrag vid myndigheten,

5. Tullverket i tillståndsärenden och andra ärenden där en lämplighetsprövning ska göras enligt kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, samt i andra tillståndsärenden och ärenden där en lämplighetsprövning ska göras i fråga om den som prövningen gäller,

⁴¹ Senaste lydelse 2012:252.

6. en länsstyrelse, i fråga om den som ärendet gäller, om inte annat anges, i ärenden

a) där länsstyrelsen enligt lag eller förordning ska hämta in sådana uppgifter,

b) där länsstyrelsen ska göra en lämplighetsprövning,

c) där länsstyrelsen ska pröva frågor om förbud mot att ha djur eller om omhändertagande av djur,

d) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (1989:149) om bevakningsföretag m.m.,

e) om godkännande av skyddsvakt enligt skyddsförordningen (2010:523),

f) om godkännande och tillsyn enligt förordningen (2011:155) om auktorisation av delgivningsföretag, och

g) om auktorisation enligt förordningen om auktorisation av delgivningsföretag, i fråga om personer som anges i 4 § första stycket 1 och 2 i den förordningen,

7. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning enligt lagen (1998:493) om trafikskolor och förordningen (1998:978) om trafikskolor överväger att ge tillstånd eller godkänna samt i ärenden om körkortstillstånd, körkort, traktorkort, taxiförarlegitimation, tillstånd till yrkesmässig trafik eller taxitrafik, biluthyrning och transporttillstånd, i fråga om den som ärendet gäller,

8. en myndighet som har rätt att besluta om frihetsberövande åtgärd enligt lagarna om överlämnande eller utlämning för brott eller utlänningslagen, i ärenden som rör en sådan åtgärd,

9. Kriminalvården, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som

a) övervakare,

b) förtroendeman enligt lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m. eller fängelseförordningen (2010:2010),

c) personutredare enligt lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

d) biträde enligt 6 § andra stycket lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller fängelseförordningen, eller

e) kontrollör enligt 3 kap. 4 § förordningen (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder,

10. Kriminalvården, när uppgiften behövs för prövning av en fråga enligt fängelselagen (2010:610), häkteslagen (2010:611), lagen

om intensivövervakning med elektronisk kontroll eller lagen om särskild personutredning i brottmål, m.m.,

11. en övervakningsnämnd eller Kriminalvården, i ärenden om övervakning, i fråga om den som ärendet gäller,

12. det statsråd som är föredragande i ärenden enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen i andra ärenden än som sägs i 1, eller den statsrådet bemyndigar, för utredning i ett sådant ärende, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

13. Försvarsmakten, i fråga om den som myndigheten avser att anställa för tjänstgöring i internationella militära insatser,

14. Migrationsverket, i ärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap eller utlänningslagen, dels i fråga om den som ärendet gäller, dels för utredning enligt 5 kap. 3 a § första stycket 1 utlänningslagen, i fråga om någon annan än den som ärendet gäller,

15. Statens kriminaltekniska laboratorium, i ärenden om DNA-analys, i fråga om den som ärendet gäller,

16. en passmyndighet utom riket i passärenden, i fråga om den som ärendet gäller,

17. allmän domstol, i ärenden om omvandling enligt lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid, i fråga om den som ärendet gäller,

18. Domstolsverket, i fråga om den som verket avser att anställa som notarie,

19. Domarnämnden, i ärenden om anställning som domare eller hyresråd,

20. Kronofogdemyndigheten, i ärenden enligt 3 kap. lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen och 3 kap. lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen, i fråga om den som ärendet gäller, och

21. en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen, i mål om upphävande av allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott enligt utlänningslagen, i fråga om den som ärendet gäller.

22. allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol, för kontroll enligt 6 b § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion och 5 b § förordningen (1996:382) med förvaltnings-

rättsinstruktion, i fråga om den som kontrollen gäller.

Vad som sägs i första stycket 4 om en polismyndighet gäller även i fråga om Rikspolisstyrelsen.

Uppgifter om annan än den som prövningen gäller enligt första stycket 12 eller 14 ska begränsas till uppgifter om påföljder för brott enligt 3, 4 eller 6 kap. eller 16 kap. 10 a § brottsbalken eller uppgifter om kontaktförbud.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2015.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade om utredningens direktiv den 31 maj 2012 (dir. 2012:51). Direktiven bifogas betänkandet som *bilaga 1*.

Utredningen har haft det övergripande uppdraget att genomföra en översyn av nämndemannasystemet och överväga åtgärder för att skapa ett modernt nämndemannasystem som även i framtiden kan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Inom ramen för denna översyn har vi mer specifikt haft i uppdrag att

- göra nämndemännens *medverkan* i domstolarna mer ändamålsenlig genom att dels överväga vilka faktorer som särskilt talar för att nämndemän ska medverka i olika typer av mål och domstolsinstanser, dels väga intresset av nämndemännens medverkan i olika typer av mål och domstolsinstanser mot intresset av att domstolarna handlägger mål skyndsamt och använder resurserna effektivt,
- reformera *rekryteringen* av nämndemän med målsättningen att dels säkerställa att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning, dels skapa garantier för att de som blir nämndemän är lämpliga för uppdraget, och även tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag,
- överväga behovet av att ändra reglerna om *entledigande och avstängning* av nämndemän och föreslå eventuella förändringar av regelverket,
- skapa moderna *tjänstgörings- och ersättningsvillkor* för nämndemannauppdraget och därvid överväga åtgärder för att säkerställa dels att nämndemännens tjänstgöringsvillkor gör det möjligt för yrkesverksamma och föräldrar att åta sig uppdraget, dels att alla

nämndemän som har valts också tjänstgör i domstolen samt överväga behovet av att förändra nämndemännens ersättningsvillkor och slutligen

- förbättra *information*en till och *grundutbildning*en av nämndemän samt den löpande informationen och övriga kontakter mellan domstolarna och nämndemännen.

De ovan nämnda frågorna är tätt sammankopplade och översynen bör enligt direktiven genomföras med ett helhetsperspektiv. Utredningen ska ägna särskild uppmärksamhet åt hur förändringarna kan förverkligas och få genomslag i praktiken. Utredningen ska även undersöka relevanta delar av nämndemannasystemet i några jämförbara nordiska länder. Slutligen ska utredningen bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslaget kan medföra. Om förslaget förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska utredningen föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2013.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har bedrivit sitt arbete i nära samarbete med experterna. Utredningen har hållit fem endagssammanträden och ett tvådagars-sammanträde i internatform med experterna. Utredningen har haft fyra sammanträden med den parlamentariska referensgruppen.

I syfte att få en bild av hur rekryteringen av nämndemän fungerar i praktiken har utredningen genomfört telefonintervjuer med personer från de politiska partierna som i olika delar av landet arbetar med rekrytering av nämndemän. I syfte att klarlägga varför yngre nämndemän i större utsträckning än äldre lämnar uppdrag som nämndeman, och för att undersöka i vilken mån nämndemannakandidater får upplysning om villkoren för uppdraget, har utredningen även genomfört telefonintervjuer med ett trettiotal nämndemän som har lämnat sina uppdrag i förtid och som samtliga var under 40 år. Intervjufrågorna bifogas som *bilaga 2*.

För att kunna inventera behov av åtgärder vad gäller främst reglerna kring entledigande, avstängning och utbildning av nämndemän har utredningen genomfört en enkätundersökning. Enkäten har skickats till samtliga förvaltningsrätter, tingsrätter, kammarrätter och hovrätter, sammanlagt 70 domstolar. Samtliga av de till-

frågade domstolarna har svarat på enkäten. Enkäten bifogas som *bilaga 3*.

Utredningen träffade den 27 februari 2013 företrädare för Sveriges kommuner och landsting. Utredningen har också haft kontakter med jurister på några av de större kommunerna.

Vi har studerat lekmannadomarsystemet i Norge, Danmark och Finland. En redogörelse för dessa länders system med lekmanndomare finns i *bilaga 4*. Under utredningstiden har utredaren och sekreterarna genomfört en studieresa till Finland för att närmare studera nämndemannasystemet där.

Utredningen har hämtat in statistik från Domstolsverket över bl.a. nämndemannakårens storlek och sammansättning, kostnader för nämndemannasystemet samt hur stor andel av de olika relevanta måltyperna som nämndemännen deltar i avgörandena. Domstolsverket har biträtt utredningen med att lämna underlag för olika kostnadsberäkningar. Statskontoret har bistått utredningen med underlag och beräkningar till delar av konsekvensbeskrivningen. Arbetet har utförts av Matilda Hultgren, som är utredare vid Statskontoret.

Utredningen har samrått med Straffprocessutredningen (Ju 2010:10). Samråd med Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Sveriges advokatsamfund och Nämndemännens riksförbund har skett genom utredningens experter.

2.3 Betänkandets disposition

I kapitel 3 finns en övergripande beskrivning av nämndemannasystemet och dess historia. Kapitel 4 behandlar nämndemännens medverkan i olika måltyper och domstolsinstanser. En analys av vad som kännetecknar en lämplig nämndeman och förslag på hur lämplighetskravet för nämndemännen ska utformas på bästa sätt finns i kapitel 5. Därefter behandlar vi i kapitel 6 hur nämndemän ska väljas och hur rekryteringen av nämndemän ska gå till. Frågor kring entledigande och avstängning av nämndemän behandlas i kapitel 7. Kapitel 8 handlar om nämndemännens ersättningsvillkor och tjänstgöringsvillkor. I kapitel 9 analyserar vi hur informationen till och utbildningen av nämndemännen kan förbättras. Våra överväganden och förslag beträffande genomförande, ikraftträdande och övergångsbestämmelser presenterar vi i kapitel 10. De konsekvenser som våra förslag kan förväntas medföra framgår av kapitel 11. I

kapitel 12 finns författningskommentarerna. I en bilaga till betänkandet, *bilaga 4*, finns slutligen en beskrivning av lekmannadomar-systemet i Finland, Norge och Danmark. Delar av dessa texter återfinns även i betänkandets respektive avsnitt.

2.4 Allmänna utgångspunkter för utredningens överväganden och förslag

Utredningen har haft i uppdrag att genomföra en översyn av nämndemannasystemet. Som påpekas i direktiven till denna utredning är de olika frågorna som rör nämndemän tätt sammankopplade. Förslag i en del påverkar andra delar. Den översyn vi har gjort har därmed skett ur ett helhetsperspektiv. I det följande redogör vi för vår övergripande syn på nämndemannasystemet och våra allmänna utgångspunkter för förslagen. I betänkandets olika avsnitt utvecklar vi argumenten för de frågor som avhandlas i respektive avsnitt.

Oberoende och självständiga domstolar och domare är grundläggande för utvecklade demokratier som lever upp till rättstatens principer om att all offentlig makt utövas under lagarna. Det är utredningens uppfattning att nämndemännen här har en viktig funktion att fylla i våra domstolar. Genom att utöva insyn i denna för samhället viktiga verksamhet och ha inflytande över avgörandena bidrar nämndemännen till att bibehålla eller öka förtroendet för rättsväsendet och skapa legitimitet för domstolarnas avgöranden. Därtill har nämndemännen även en demokratisk funktion genom att de som allmänhetens representanter kan bevaka att domstolarna är oberoende och självständiga från otillbörlig påverkan från enskilda, myndigheter och organisationer. Vår utgångspunkt för de fortsatta övervägandena är således att det är värdefullt att behålla nämndemännen i våra domstolar.

Nämndemannauppdraget är betydelsefullt ur flera aspekter. Nämndemannen är allmänhetens representant i domstolen och har som sådan den ansvarsfulla uppgiften att utöva insyn. Därtill har nämndemannen i avgörandena samma rösträtt som juristdomaren och utövar i dömandet makt mot enskilda. I den dömande rollen har nämndemän att hantera betydande mänskliga och ekonomiska värden, och det är angeläget att systemet kan garantera att de nämndemän som utses också är lämpliga för uppdraget. För att nämndemännen ska bidra till att upprätthålla medborgarnas förtroende för

domstolarna måste de som utses till nämndemän själva inge förtroende. Nämndemannauppdraget måste utföras av personer som har ett engagemang och tillräckliga insikter för att fullgöra uppdraget. Nämndemännen måste även få tillräcklig utbildning och information om uppdraget. I detta ska dock även beaktas att nämndemannens uppdrag är att delta i dömandet som lekman.

Vi är av uppfattningen att nämndemannasystemets legitimitet bygger på att nämndemän väljs av folkvalda församlingar och att valet ska ske så nära medborgarna som möjligt. Om nämndemännen utses av ett statligt organ finns risk att deras uppdrag som allmänhetens representanter sätts i fråga. Nämndemannasystemets legitimitet kräver också att den faktiska rekryteringen av nämndemän sker på ett sätt som gör att allmänheten upplever att nämndemännen är deras representanter. Det är därför viktigt att nämndemannakåren i möjligaste mån återspeglar sammansättningen av befolkningen i fråga om ålder, kön och etnisk bakgrund. För att åstadkomma detta måste rekryteringen och underlaget för denna breddas. Sjunkande medlemsantal för de politiska partierna i kombination med en allt högre medelålder för medlemmarna medför att rekryteringen måste vidgas till grupper utanför de politiska partiernas sfär.

I förhållande till andra förtroendeuppdrag intar nämndemannauppdraget en särställning genom att det inte är politiskt. En breddad rekrytering utanför de politiska grupperingarna är en viktig åtgärd för att tydliggöra detta. I samma riktning verkar vårt förslag om att förskjuta valet av nämndemän till året efter ordinarie val.

En breddad rekrytering ställer högre krav på såväl de beredande och väljande organen som på domstolarna för att säkerställa att endast lämpliga nämndemän tjänstgör i domstolarna. Tydligare information om vad uppdraget innebär och vilka krav som ställs samt en noggrann lämplighetskontroll är en förutsättning för att uppnå detta. Bättre information till de väljande organen och allmänheten från Sveriges Domstolar kan förväntas förbättra uppdragets attraktionskraft och öka förutsättningarna för att kunna rekrytera lämpliga nämndemän från olika ålders- och samhällsgrupper.

Det är utredningens bedömning att omfattningen av nämndemännens medverkan i dömandet på olika sätt kan minska utan att nämndemannasystemets funktion riskerar att urholkas. Nämndemännens medverkan bör koncentreras till mål som typiskt sett är av allvarigare karaktär och mål där nämndemännen med sina erfarenheter kan bidra till väl övervägda avgöranden. En sådan minsk-

ning är väl förenlig med kravet på att domstolarnas begränsade resurser ska användas effektivt. En minskad medverkan leder till en något mindre nämndemannakår vilket, under förutsättning att de väljande organen genomför minskningen av kåren i gruppen äldre nämndemän, i sin tur kan medföra en bättre åldersfördelning.

En minskad nämndemannamedverkan möjliggör även lägre tjänstgöringsfrekvens för de valda nämndemännen. En sådan förändring är en förutsättning för att fler yrkesarbetande och personer med yngre barn ska kunna tjänstgöra som nämndemän i våra domstolar. En mindre kår kan också tas om hand bättre av domstolarna eftersom förutsättningarna ökar för en bra dialog och samverkan mellan domstolen och nämndemännen. Bättre information och bemötande från domstolarna kan i förlängningen förväntas bidra till att öka uppdragets attraktionskraft. Dessutom frigörs genom en minskad nämndemannamedverkan resurser som kan användas till att förbättra nämndemännens ersättningsvillkor så att nämndemännens arvode bättre speglar uppdragets betydelse och det ansvar som följer med detta. En sådan förändring är nödvändig för att tydliggöra uppdragets betydelse och öka dess attraktionskraft.

Nämndemannasystemet har under åren varit föremål för ett flertal utredningar och debatter. Inte minst under det år som utredningen har arbetat har olika frågor rörande nämndemän och nämndemannamedverkan diskuterats flitigt i media. Argument för och emot systemet med nämndemän har lyfts fram (se avsnitt 4.1.2 nedan för en genomgång av några av dessa argument). Diskussionen har varit angelägen och visat på en del svårigheter med systemet. De problem som lyfts fram kan, om inte helt elimineras, åtminstone minimeras. Enligt utredningens uppfattning är nämndemannamedverkan ett viktigt inslag i ett demokratiskt samhälle. Det visas inte minst av att en åtgärd, i utvecklingen mot oberoende domstolar i stater som tidigare varit diktaturer, är att införa lekmanamedverkan i domstolarna. Det har därför varit en viktig utgångspunkt för oss att föreslå åtgärder som syftar till att öka förtroendet för nämndemännen och höja nämndemannauppslagets status och attraktionskraft.

De olika förslag utredningen lägger fram hör ihop. Förslagen syftar till att vi även i framtiden ska ha ett nämndemannasystem som kan bidra till att upprätthålla förtroendet för domstolarna och till att medverkan av nämndemän ska vara ändamålsenlig.

3 Allmänt om nämndemannasystemet

3.1 Kort om dagens nämndemannasystem

I tingsrätterna deltar nämndemän som regel vid huvudförhandlingar i brottmål, vissa familjemål samt vid avgörande av enstaka ärenden. Rätten är då domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. I hovrätterna deltar nämndemän vanligtvis i brottmål och i vissa familjemål. Rätten är då domför med tre lagfarna domare och två nämndemän.

I förvaltningsrätterna förekommer nämndemän i mål som innebär administrativa frihetsberövanden och i många andra måltyper. Förvaltningsrätten är då domför med en lagfaren domare och tre nämndemän. I kammarrätterna förekommer numera nämndemän endast i några enstaka måltyper. Kammarrätten består då av tre lagfarna domare och två nämndemän.

Nämndemännen utses genom val av kommunfullmäktige respektive landstingsfullmäktige. De blir nominerade av de politiska partierna och väljs för fyra år. För att vara valbar som nämndeman måste man vara svensk medborgare och folkbokförd i kommunen respektive länet. Den som är underårig eller har förvaltare kan inte bli vald till uppdraget. Detsamma gäller de personer som är domare, poliser eller åklagare eller har ett annat yrke som innebär att man för andras talan inför domstol.

I Sverige finns cirka 8 300 nämndemän, varav drygt 65 % tjänstgör i tingsrätt och cirka 30 % i förvaltningsrätt. Nämndemännen medverkar i över 100 000 domstolsavgöranden per år till en kostnad av drygt 150 miljoner kronor.

3.2 Historisk tillbakablick

Lekmannamedverkan vid de allmänna domstolarna har mycket gamla traditioner i Sverige. Nedan följer en kort genomgång av nämndemännens historia i de svenska domstolarna. Materialet är hämtat från Nämndemannakommitténs betänkande *Framtidens nämndemän* (SOU 2002:61), s. 37 ff., Domarutredningens betänkande *Domare i Sverige inför framtiden* (SOU 1994:99), s. 173 f. och från Christian Diesens bok *Lekmän som domare* (Diesen). För en utförligare redogörelse om nämndemannainstitutets historia hänvisar vi till det sistnämnda verket, s. 107–122 och till s. 170 i del B i Domarutredningens betänkande. En historisk tillbakablick vad gäller lekmannadomare i övriga delar av världen finns i Diesens bok s. 58–106.

Det svenska nämndemannasystemet har mycket gamla anor. Sverige och Finland är de enda europeiska länder som sedan urminnes tider har haft lekmannainslag i dömandet utan att ha en jury. Den svenska moderna nämnden härstammar från landskapslagarnas tid på 1200-talet, och har således en mer än 800-årig tradition. Nämnden var dock under denna period främst ett bevismedel; när de vanliga bevismedlen inte ansågs tillräckliga utsåg man nämndemän för att avgöra saken.

Nämndens uppgift kom dock alltmer att förskjutas från att vara ett bevismedel till en domarroll. Under 1500-talet och en bit in på 1600-talet hade nämnden sin glansperiod. Nämndemännen, som var tolv till antalet, utsågs permanent och valde tillsammans med häradshövdingen nya ledamöter om behov fanns. Under 1600-talet avgjorde nämndemännen rättsfrågorna, och sju nämndemän (enkel majoritet) kunde då bestämma domen. Det var då vanligt förekommande att häradshövdingen inte deltog vid tinget och i stället överlät dömandet till nämnden. Mot slutet av 1600-talet försvagades dock nämndens roll alltmer, bl.a. beroende på att de domare som då utnämndes till häradshövdingar var juridisk skolade och i allt större utsträckning deltog i förhandlingarna.

I och med 1734-års lag blev nämndemännens inflytande ytterligare reducerat. Kollektiv rösträtt infördes, och det krävdes en enig nämnd för att överrösta häradshövdingen. Enligt lagen skulle en häradshövding avgöra målen vid häradsrätten tillsammans med tolv bönder. För lagmansrätterna gällde att tolv nämndemän från häradsrätterna skulle delta tillsammans med en lagman.

Under 1800-talet diskuterades införandet av ett juryssystem, och Sverige införde jury i tryckfrihetsmålen 1815. I olika utredningar under 1800-talet övervägde man att införa jury i allmän domstol, men något förslag om detta kom aldrig att läggas fram.

Genom nya rättegångsbalken 1948 minskades nämndemännens antal ner till nio, varav sju krävdes för domförhet. Därefter har nämnden successivt minskat, 1971 till att bestå av fem ledamöter (varav fyra krävdes för domförhet) och 1983 till tre ledamöter. Samtidigt utvidgade man nämndemännens medverkan till andra domstolar än tingsrätterna. År 1971 infördes nämndemän i de dåvarande läns- och skatterätterna och sex år senare även i hovrätt och kammarrätt. Till skillnad från vad som gällde i tingsrätterna hade nämndemännen vid de dåvarande länsrätterna och vid överrätterna redan från början individuell rösträtt. År 1971 fick nämndemännen i tingsrätterna individuell reservationsrätt och 1983 fick slutligen även dessa nämndemän individuell rösträtt.

3.3 Tidigare utredningar och lagstiftningsarbete

Nämndemännens medverkan i domstolarna har varit föremål för ett antal utredningar och lagstiftningsarbeten. Nedan följer en redogörelse för några av de viktigaste utredningarna och lagstiftningsarbetena beträffande nämndemän under senare tid.

3.3.1 1972 års domarutredning

Sedan den 1 januari 1977 deltar nämndemän i hovrätt och kammarrätt (prop. 1975/76:153). Lagändringen var grundad på ett förslag som presenterades av 1972 års domarutredning i betänkandet *En öppnare domarbana* (SOU 1974:96). Utredningen, som bl.a. hade till uppgift att utreda frågan om lekmäns deltagande i hovrätt och kammarrätt, kom fram till att det främst med hänsyn till medborgarnas behov av insyn i och kontroll av domstolarnas verksamhet var motiverat med en sådan medverkan.

3.3.2 1983 års nämndemannareform

En av de viktigaste nämndemannareformerna under senare decennier genomfördes 1983. Antalet nämndemän vid avgörande av mål i tingsrätt minskades då från fem till tre (prop. 1982/83:126). Vid allvarliga brott skulle rätten dock fortfarande bestå av en lagfaren domare och fem nämndemän. Samtidigt tog man bort den övre åldersgränsen på 70 år för nämndemännen. Reformen innebar också den principiellt viktiga förändringen att nämndemännen i tingsrätterna fick individuell rösträtt. De dåvarande länsrätterna fick i sammansättning med nämnd samma domförhållningsregler som tingsrätterna, och man begränsade en tidigare möjlighet för dessa domstolar att förstärka rätten med en fjärde nämndeman. Samma år utökade man möjligheten att avgöra brottmål med en juristdomare utan nämndemän (prop. 1982/83:41).

I propositionen uttalade regeringen en förhoppning om att rekryteringsunderlaget skulle komma att breddas eftersom tjänstgöringen för de valda nämndemännen blev mindre betungande då antalet nämndemän minskade.

På uppdrag av regeringen utvärderade Domstolsverket 1983 års nämndemannareform. Undersökningen visade att det minskade antalet nämndemän inte hade påverkat frekvensen av antalet överklagade mål eller andelen domar som ändrats av högre rätt efter överklaganden. Däremot hade antalet skiljaktiga meningar i domstolarna ökat något. Reformen hade vidare medfört en kostnadsminskning till följd av det minskade antalet nämndemän (DV 1986:4.) Domstolsverkets undersökning visade även att andelen kvinnor, som tidigare varit underrepresenterade bland nämndemännen, hade ökat men att nämndemannakåren var betydligt äldre än den svenska befolkningen.

3.3.3 1987 års förändringar

År 1987 föreslog regeringen ett antal åtgärder som skulle främja en mer allsidig rekrytering till uppdraget som nämndeman (prop. 1987/88:138). De nominerande och väljande organen fick ett lagfäst ansvar för att vid valen eftersträva att nämndemannakåren blev allsidigt sammansatt med hänsyn till ålder, kön och yrke.

Under 1989 fick Domstolsverket på nytt i uppdrag att redovisa nämndemannakårens sammansättning. Undersökningen visade att

små förändringar, jämfört med tidigare, hade skett (DV rapport 1989:2). År 1992 genomförde Domstolsverket ytterligare en utredning på regeringens uppdrag. Även denna rapport visade att unga och kvinnor var underrepresenterade och att samhällsvetenskapligt och administrativt verksamma personer var överrepresenterade i kåren (DV rapport 1992:4).

3.3.4 Domarutredningen

Under nittiotalet granskade Domarutredningen (SOU 1994:99) bl.a. nämndemannainstitutet i allmänhet och rekryteringen och valen av nämndemän i synnerhet. Utredningen ansåg att det var viktigt att behålla den folkliga förankring i dömandet som Sverige av tradition har haft, och hade därför som utgångspunkt att lekmanamedverkan i den dömande verksamheten skulle finnas kvar i vart fall i första instans. Enligt utredningen borde man inte utesluta politiskt aktiva från uppdraget som nämndemän eftersom man då skulle förlora många i och för sig lämpliga personer. Rekryteringen till nämndemannauppdragen borde däremot ske på ett mer öppet sätt, och det borde vara möjligt för även icke partipolitiskt aktiva att kandidera och väljas till uppdraget. Utredningen ansåg inte att det var lämpligt med slumpmässiga val ur röstlängderna eller att tvångsrekrytera personer att tjänstgöra som nämndemän. Utredningen kom därför till slutsatsen att rekryteringen av nämndemän även i framtiden borde ske genom en valförsamling. Man ansåg dock att mandatperioden för nämndemän borde särskiljas från den allmänna valperioden.

3.3.5 1997 års reform

Den år 1983 införda ordningen med två olika nämndsammansättningar i tingsrätten fick under åttio- och nittiotalet viss kritik, bl.a. på grund av att olika regler medförde tillämpningsproblem för domstolarna och ledde till återförvisade mål. Regeringen föreslog därför redan 1989 att regeln om att fem nämndemän skulle delta i tingsrätten i vissa brottmål skulle upphävas (prop. 1988/89:95). Förslaget ledde dock inte till lagstiftning i denna del förrän år 1997 då antalet nämndemän i grövre brottmål slutligen sänktes från fem till den nuvarande ordningen med tre nämndemän (prop.

1996/97:133). Samtidigt utvidgade man möjligheten för tingsrätten att utöka antalet juristdomare till två genom att kravet på särskilda skäl för detta togs bort. Numera räcker det att det finns skäl för det.

För de dåvarande länsrätternas del utvidgades samtidigt möjligheten för ensamdomare att avgöra mål. Det tidigare kravet på att målen skulle vara ”uppenbara” ändrades till ”enkel beskaffenhet”. Dessutom utökades ensamdomarbehörigheten till att avse ytterligare särskilt utpekade målkategorier. Samtidigt införde man en möjlighet att förstärka rättens sammansättning med ytterligare en juristdomare vid särskilda skäl.

I samma proposition föreslog regeringen att antalet nämndemän skulle minskas till två i såväl tingsrätt som länsrätt. Justitiekontoret var däremot av en annan uppfattning och fick gehör för sin uppfattning i riksdagen som avlog regeringens förslag (1996/97:JuU17).

3.3.6 Nämndemannakommittén

Det senaste betänkandet inom området är Nämndemannakommitténs betänkande *Framtidens nämndemän* (SOU 2002:61). Kommittén fick i uppdrag att se över ordningen för rekryteringen av nämndemän i syfte att nå en mer allsidig rekrytering. Nämndemannakommittén övervägde, men föreslog inte, någon grundläggande förändring av valsystemet. För att komma tillrätta med ålderssammansättningen ansåg kommittén däremot att åtgärder i riktning mot en öppnare rekrytering av nämndemän var nödvändiga. Via återkommande riktade informationsinsatser inför val av nämndemän, vilka Domstolsverket borde ansvara för, skulle man försöka få de nominerande organen att mer målinriktat arbeta för en allsidig sammansättning.

Enbart informationsinsatser bedömdes dock inte räcka för att kunna rekrytera fler personer utan partipolitisk bakgrund. Kommittén föreslog därför att rekryteringen av nämndemän till viss del skulle ske genom en s.k. fri kvot. Storleken på denna föreslogs inledningsvis vara 20 procent. Det förberedande arbetet med att ta emot och behandla de förslag som kom in i den fria kvoten skulle enligt förslaget utföras på tjänstemannanivå inom kommuner och landsting. Kommittén föreslog vidare att lagstiftningen uttryckligen skulle ange att allsidig sammansättning ska eftersträvas med hänsyn även till etnisk bakgrund. Andra förslag var att nämndemän

utöver arvudet skulle få ersättning för inkomstförlust. Vidare föreslog kommittén ett lagfäst lämplighetskrav för uppdraget som nämndeman.

Nämndemannakommitténs arbete resulterade i en del lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2006. Lagändringarna syftade framförallt till att skapa en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren (prop. 2005/06:180). Nämndemannakommitténs förslag om rekrytering från en fri kvot genomfördes däremot inte. Regeringen uttalade dock att de politiska partierna borde bredda sitt rekryteringsarbete och även rekrytera personer från organisationer och föreningar. Regeringen angav att den, efter nästa ordinarie val, skulle genomföra en utvärdering av de nominerande och väljande organens arbete samt nämndemannakårens sammansättning. Om en allsidig sammansättning avseende ålder, etnisk representativitet och representativitet i förhållande till befolkningen i stort inte var uppnådd efter det senaste valet, skulle regeringen komma att föreslå mer genomgripande förändringar av förfarandet vid rekrytering av nämndemän (prop. 2005/06:180, s. 25).

3.3.7 Domarlagsutredningen

Även Domarlagsutredningen berörde reglerna kring nämndemän i sitt betänkande *En reformerad domstolslagstiftning* (SOU 2011:42). Utredningen föreslog att bestämmelserna om nämndemän skulle föras samman i en gemensam lag om nämndemän. I allt väsentligt skulle bestämmelserna i den nya lagen motsvara de bestämmelser som gäller i dag. Utredningen föreslog dock en ändring som innebär att varje domstol i framtiden själv får besluta hur många nämndemän det ska finnas för tjänstgöring i domstolen. Utredningen såg flera fördelar med att skapa en särskild lag om nämndemän. Bestämmelserna om nämndemän i 4 kap. RB och i LAFD är i princip likalydande och det skulle enligt utredningen inte innebära några svårigheter att skapa gemensamma regler. Med en särskild lag om nämndemän skulle reglerna enligt utredningen bli enklare att överblicka, klarare och mer tillgängliga än i dag. Exempelvis skulle den som överväger att kandidera för att bli nämndeman förhållandevis lätt kunna sätta sig in i vilka regler som gäller.

Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

3.3.8 Justitiedepartementets kartläggning

Inför valen av nämndemän 2006 och 2010 gav regeringen Domstolsverket i uppdrag att genomföra informationsinsatser och återigen kartlägga nämndemannakåren. Kartläggningen visar att könsfördelningen i nämndemannakåren numera är jämn och att andelen nämndemän med utländsk bakgrund har ökat. Däremot är åldersstrukturen inte representativ för svenska befolkningen. Andelen yngre nämndemän är för liten och andelen äldre är för stor (DV:s rapportserie 2007:2 och DV:s rapport den 14 mars 2011, dnr 959-2010, se mer om denna statistik i avsnitt 6.2.2 nedan).

Mot bakgrund bl.a. av vad Domstolsverkets senaste undersökning visade inledde Justitiedepartementet under hösten 2011 en kartläggning av behovet av att reformera nämndemannasystemet. Ett antal berörda aktörer fick då tillfälle att lämna skriftliga synpunkter. Vi kommer att återkomma till en del av dessa synpunkter i de allmänna övervägandena. Justitieministern bjöd därefter in berörda aktörer till ett möte där deltagarna gavs tillfälle att lämna ytterligare synpunkter på ett eventuellt reformbehov. Kartläggningen visade att det finns en bred enighet om behovet av en översyn av nämndemannasystemet. Mot denna bakgrund beslutade regeringen om kommittédirektiven för denna utredning med den övergripande målsättningen att skapa ett modernt nämndemannasystem som även i framtiden kan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna.

3.3.9 Straffprocessutredningen

Straffprocessutredningen fick i juli 2010 i uppdrag att se över brottmålsprocessen och överväga åtgärder för ett mer ändamålsenligt brottmålsförfarande. I uppdraget ingick bl.a. att överväga frågan om i vilka fall och i vilka sammansättningar som nämndemän bör medverka i brottmål. Utredningen lämnade sitt betänkande *Brottmålsprocessen* (SOU 2013:17) i april 2013. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Av intresse för denna utredning är främst att Straffprocessutredningen föreslog att rätten vid huvudförhandling i tingsrätt ska vara domför med en lagfaren domare utan nämndemän, om det inte finns anledning att döma till fängelse i mer än sex månader, villkorlig dom i förening med samhällstjänst om det i domslutet ska

anges ett fängelsestraff överstigande sex månader, skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB, skyddstillsyn i förening med samhällstjänst eller kontraktsvård om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader eller slutna ungdomsvård. Kravet i 1 kap. 3 b § andra stycket RB att det för brottet inte får vara föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader föreslås tas bort. Utredningen föreslog vidare att tingsrätten får bestå av tre juristdomare om det finns skäl för det med hänsyn till målets karaktär eller frågans beskaffenhet.

Kravet på att nämndemän alltid ska delta i avgörandet när en tingsnotarie eller beredningsjurist handlägger brottmål vid huvudförhandling föreslås tas bort.

Straffprocessutredningen föreslog slutligen att nämndemän inte längre ska medverka i hovrätten vid avgörande av brottmål.

3.4 Andra inslag av lekmanndomare i de svenska domstolarna

I de svenska domstolarna finns det förutom nämndemän även andra inslag av lekmanndomare. Dessa kan uppträda i form av *jurymän*, *särskilda ledamöter* som tillför rätten viss sakkunskap eller *intresserepresentanter*.

I tryckfrihetsmål används en jury som består av nio medlemmar (12 kap. 2 § TF). Juryn ska företräda skilda samhällsgrupper och meningsriktningar och medlemmarna bör vara kända för omdömesgillhet, självständighet och rättrådighet (12 kap. 5 § TF). Jurymännen utses genom val av landstingsfullmäktige eller kommunfullmäktige för en tid av fyra kalenderår.

I särskilt krävande brottmål där bedömningen av ekonomiska eller skatterättsliga förhållanden har väsentlig betydelse får rätten enligt 1 kap. 8 § RB anlita en ekonomisk eller skatterättslig expert att medverka i målet. Regeringen förordnar ekonomiska experter för tre år i sänder (4 kap. 10 a § RB).

I de s.k. patentmålen är tingsrätten enligt 66 § patentlagen (1967:837) domför med fyra ledamöter, av vilka två ska vara lagfarna och två tekniskt sakkunniga. Hovrätten är i sådana mål domför med tre lagfarna och två tekniskt sakkunniga ledamöter (67 § patentlagen). Det är regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer som förordnar personer att tjänstgöra som tekniskt sakkunniga ledamöter för tre år i sänder.

I konkurrens- och marknadsföringsmål ska i vissa fall ekonomiska experter delta i tingsrätten. Dessa förordnas av regeringen för viss tid enligt 8 kap. 11 § konkurrenslagen (2008:579) respektive 58 § marknadsföringslagen (2008:486).

Särskilda ledamöter förekommer även när förvaltningsrätterna handlägger mål enligt 10 kap. KL. Rätten består då av en lagfaren domare och två särskilda ledamöter. Sådana särskilda ledamöter förordnas av regeringen för tre år och ska ha god kännedom om kommunal verksamhet. Särskilda ledamöter deltar även i kammarrätten vid behandling av mål enligt 10 kap. KL. Vid prövning av mål om fastighetstaxering ska i förvaltningsrätten ingå en värderingsteknisk ledamot och i kammarrätten två sådana ledamöter. Bland dessa ledamöter ska sakkunskap beträffande värdering av olika slag av fastigheter finnas företrädd. Regeringen förordnar värderingstekniska ledamöter i förvaltningsrätterna för en taxeringsperiod och särskilda ledamöter i kammarrätterna för högst fem år i taget (21 kap. 10 § och 22 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen [1979:1152]). När förvaltningsrätterna överprövar vissa av Post- och telestyrelsens beslut enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska rätten bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten ändå domför. När kammarrätten prövar sådana mål ska den bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, förordnar ekonomiska experter. I mål om åldersgränser för film ska det i kammarrätten, och från och med den 1 juli 2013 även i förvaltningsrätten, ingå två särskilda ledamöter. Regeringen förordnar enligt 14 § lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt sådana ledamöter för högst fem år i taget.

Regeringen har i en nyligen framlagd proposition föreslagit att förordnandet av särskilda ledamöter, värderingstekniska ledamöter och ekonomiska experter ska flyttas från regeringen. Enligt regeringens mening finns det inte några hinder av principiell natur mot en ordning som innebär att uppgiften att förordna särskilda ledamöter i domstol delegeras till en myndighet. Enligt regeringen är Domarnämnden ett lämpligt alternativ för denna uppgift (prop. 2012/13:45, s. 156 ff.). De föreslagna förändringarna träder i kraft den 1 juli 2013.

I Arbetsdomstolen förekommer intresseledamöter tillsammans med juristdomare. Även i arrende- och hyresnämnd förekommer intresseledamöter med en representant för vardera fastighetsägare och hyresgäst/arrendator tillsammans med ett hyresråd (2 och 5 §§ lagen [1973:188] om arrendenämnder och hyresnämnder). Dessa ledamöter utses av Domstolsverket. Utredningen om hyres- och arrendetvister har emellertid nyligen föreslagit att även dessa ledamöter ska utses av Domarnämnden (SOU 2012:82, s. 320 f.).

Marknadsdomstolen är enligt 9 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. beslutför med en ordförande och tre andra ledamöter. De särskilda ledamöterna kan vara jurister eller ekonomiska experter. Regeringen förordnar de särskilda ledamöterna för viss tid. Även i mark- och miljödomstolarna deltar särskilda ledamöter. En sådan särskild ledamot ska ha erfarenhet av vissa sakfrågor och förordnas av Domarnämnden.

Särskilda fasta sakkunniga får, på begäran av en allmän förvaltningsdomstol, förordnas av regeringen för en viss tid i syfte att bistå domstolen med ett utlåtande (29 § LAFD). Möjligheten att förordna sådana särskilda sakkunniga har inte utnyttjats under senare år, och regeringen har nu föreslagit att denna möjlighet tas bort (prop. 2012/13:45, s. 158 f.).

4 Ändamålsenlig nämndemannamedverkan i domstolarna

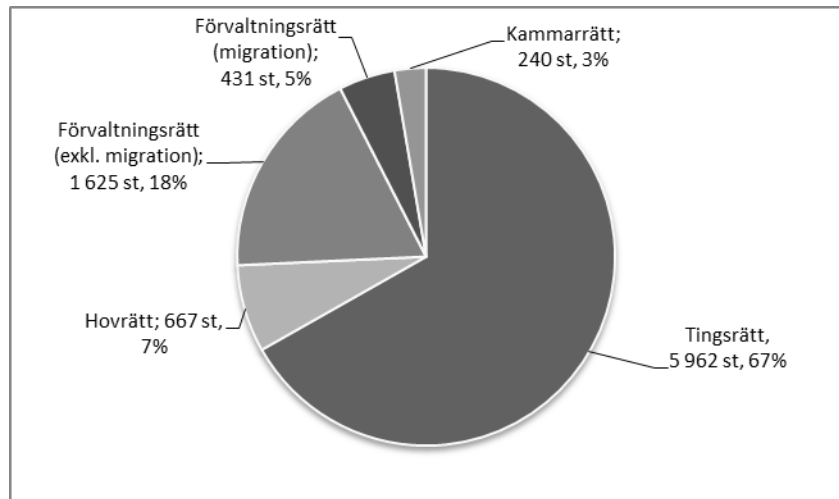
4.1 Nämndemannamedverkan i de svenska domstolarna

4.1.1 Inledning

I tingsrätt och hovrätt medverkar nämndemän i de flesta brottmål och i vissa familjemål. I förvaltningsrätt medverkar nämndemän i många typer av mål medan de i kammarrätt från den 1 juli 2012 endast medverkar i mål om tvångsomhändertagande. Nämndemän deltar inte i Migrationsöverdomstolen, Högsta domstolen eller Högsta förvaltningsdomstolen. I underrätt deltar normalt tre nämndemän tillsammans med en lagfaren domare och i överrätt deltar två nämndemän tillsammans med tre lagfarna domare.

Enligt uppgift från Domstolsverket tjänstgör 8 267 unika nämndemän i Sveriges domstolar (mars 2013). Det finns dock 8 925 nämndemannaplatser. Diskrepansen förklaras av att vissa nämndemän tjänstgör i mer än en domstol. Huvuddelen (74 procent) av nämndemannaplatserna finns i de allmänna domstolarna. I tingsrätterna tjänstgör 5 962 nämndemän och i hovrätterna 667. Det finns 2 056 nämndemän i förvaltningsrätterna, varav 431 personer tjänstgör i migrationsdomstolarna. Endast 3 procent eller 240 nämndemän tjänstgör i kammarrätterna.

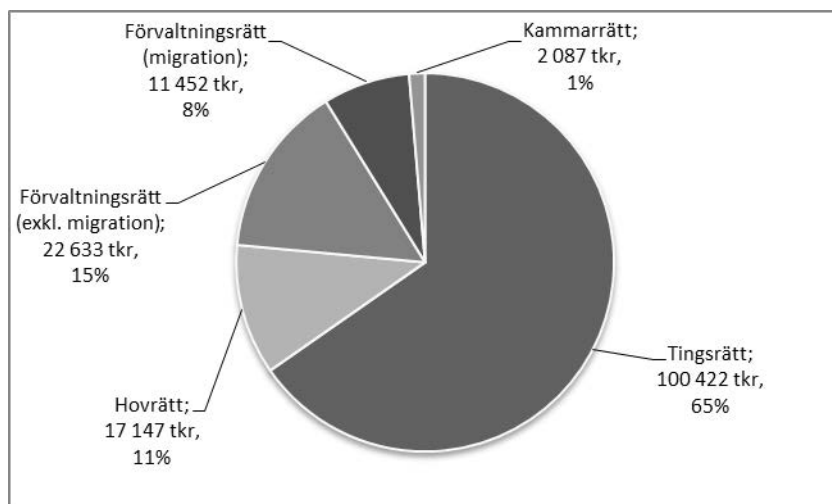
Diagram 4.1 Andel nämndemän per domstolsslag (mars 2013)



Källa: Domstolsverket

Under 2012 uppgick kostnaderna för nämndemannasystemet till 153 740 000 kronor. Den största kostnaden avsåg arvode till nämndemän i tingsrätterna, vilket är naturligt eftersom de är flest till antalet.

Diagram 4.2 Kostnad för arvode och sociala avgifter (mars 2013)



Källa: Domstolsverket

4.1.2 Argument för nämndemannamedverkan

Nämndemännens medverkan i olika typer av mål och domstolar har genom åren varit föremål för flertalet olika utredningar och har även diskuterats flitigt i den allmänna debatten. Ett argument som ofta har lyfts fram är att nämndemännen genom sin medverkan bidrar till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Därutöver har man i olika utredningar, debatter och litteratur lyft fram ytterligare argument som talar för nämndemännens medverkan. Nedan gör vi en genomgång av en del av dessa argument för att sedan återkomma till dem i våra analyser och överväganden.

Insyn och förtroende

Flertalet av de utredningar som behandlar nämndemannamedverkan lyfter fram att nämndemännens medverkan är en garanti för att verksamheten vid domstolarna ligger i linje med allmänna värderingar i samhället (se t.ex. prop. 1982/83:126, s. 18 och 1996/97:133, s. 29). Nämndemännen bidrar därmed till att medborgarnas förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls, och tillgodoser medborgar-

nas intresse av insyn i den dömande verksamheten (se t.ex. Ds 1996:40, s. 71, JuU1982/83:32 och 1994/95:JuU 6). Den insyn medborgarna får kan bidra till att minska eventuella misstankar hos allmänheten om bristande objektivitet och om klasstänkande i dömandet. När nämndemän infördes i överinstanserna var just insynsfunktionen ett av de starkaste argumenten för införandet (se prop. 1975/76:153, s. 35 f.).

Man brukar också föra fram att domstolsväsendet stärker sin legitimitet genom det kollektiva ansvar som medverkan av nämndemän medför.

Ett annat argument för att nämndemän ska medverka i våra domstolar är att de bidrar till en demokratisk kontroll. Genom att lekmän får insyn i dömandet fyller nämndemännen en funktion som demokratiska kontrollanter av dömandet. Skulle rättsordningen komma att utnyttjas för andra maktanspråk än demokratiska kan folkvalda domare vara ett skydd för rättssäkerhet och allas likhet inför lagen, och de kan i bästa fall hindra statsmakten från att använda domstolarna som maktinstrument. I länder där rättsskipningen ofta förknippats med politisk maktutövning (t.ex. Ryssland och Japan) har återinförandet av lekmannainflytande i domstolarna setts som en viktig demokratisk funktion (Diesen 2011). Mot detta argument brukar framföras att domstolarnas självständighet och domarnas oberoende är skyddad genom grundlagarna och att det är främmande för svensk samhällsordning att använda rättsskipningen som maktinstrument. Problemet måste emellertid ses i ett historiskt perspektiv.

Tanken att var och en har rätt att dömas av sina likar har historiskt sett haft stort inflytande på utvecklingen av de europeiska rättsystemen. Lekmannainflytandet inom domstolsväsendet betraktades som en garanti för folkfrihet och rättssäkerhet. De vanliga medborgarnas medverkan i domstolarna utgjorde en garanti mot att regeringen av politiska skäl utövade påtryckning på domstolarna men också för att domarmakten på grund av sin klasstillhörighet utnyttjade sin makt för att bekämpa politiska reformer och nya värderingar. Efter den franska revolutionen och med framväxandet av parlamentarismen har lekmannainflytandet kommit att betraktats som en del av det demokratiska styrelseskicket (Diesen, s. 28).

Inverkan på rättsskipningen

Ett annat argument för lekmanamedverkan är att lekmännens deltagande ger domstolen ökade möjligheter att fatta riktiga avgöranden och bidrar till att höja kvaliteten på avgörandena. De värden som lekmännen förutsätts tillföra domstolarna är allmän livserfarenhet och kännedom om skilda områden av det praktiska livet. Genom deras kunskaper och erfarenheter kan domstolen få fler referenser för sin bedömning. I tidigare utredningar lyfte man ofta också fram att nämndemännen kan bidra med person- och ortskännedom. Även lekmännens erfarenhet från det praktiska livet kan bidra till att allmänt rådande värderingar bland medborgarna kommer till uttryck genom nämndemännen, och att domstolarnas avgöranden i så stor utsträckning som möjligt speglar det allmänna rättsmedvetandet. Mot detta argument framför bl.a. Christian Diesen att lagar och praxis numera är så utvecklade att det inte längre finns plats för tolkningar grundade på ett allmänt rättsmedvetande. Eftersom rättsmedvetandet uttrycks i gällande rätt finns det inget utrymme för nämndemännen att avvika från denna norm. Överinstansen skulle med stor sannolikhet ändra en sådan dom (Diesen 2011).

Många gånger har man också lyft fram att bevis- och värderingsfrågor lämpar sig särskilt väl för ett lekmanabedömande, och att nämndemännen kan tillföra värdefulla synpunkter vid framförallt val av påföljd (se t.ex. prop. 1975/76:153, s. 45 och prop. 1996/97:133, s. 42). Även mål rörande administrativa frihetsberövanden har i olika utredningar ansetts lämpa sig väl för lekmanabedömande (SOU 1974:96). Man har beträffande dessa mål lyft fram att även om yrkesdomaren genom sin rutin i allmänhet har större möjligheter än lekmanadomaren att komma till en objektivt riktig bevisvärdering, kan yrkesdomarens bedömning vinna tillförlitlighet genom att prövas mot lekmanadomarens på praktiska erfarenheter grundande uppfattning.

I ett internationellt perspektiv har lekmanamedverkan i domstolar regelmässigt ansetts vara av värde främst vid bevisprövning. I många länder förekommer nämligen lekmanainflytande oftast vid bedömning av skuldfrågan men däremot inte vid påföljdsfrågan.

Processkommissionen (SOU 1926:31) uttalade på sin tid att den lagfarne domaren med sinne för nödvändigheten att lika fall bedömdes lika kunde vara benägen att missa skiljaktigheter i det enskilda fallet och lägga väl mycket vikt vid generaliseringssynpunkten.

Lekmannadomaren var däremot böjd att anlägga ett mera individualistiskt betraktelsesätt, vilket kunde främja rättsskipningen.

Att lekmän i domstolarna bidrar till att öka kvaliteten på domstolarnas avgöranden är inte okontroversiellt. I den allmänna debatten lyfter man i stället ibland fram att nämndemännen bidrar till rättsosäkerhet eftersom de inte är juridiskt skolade. Det sägs också att s.k. "nämndemannadomar" (dvs. mål där nämndemännen har bestämt utgången i strid med den lagfarne domarens uppfattning) bidrar till onödiga och kostsamma överklaganden.

Christian Diesen framför att olika undersökningar som har gjorts i frågan visar att nämndemännens inflytande på dömandet är begränsat. Eftersom även nämndemännens uppgift är att döma enligt lagen hamnar de ofta i ett underläge jämfört med den lagfarne domaren, och det är sällan nämndemännen röstar emot juristdomaren (Diesen 2011).

Under 2012 kartlade Karnov Nyheter nämndemännens roll i domstolsväsendet. I syfte att undersöka ändringsfrekvensen av s.k. nämndemannaavgöranden (dvs. mål där två eller tre nämndemän bestämt utgången i strid med den lagfarna domarens mening) i underinstanserna, granskade Karnov Nyheter under perioden oktober 2011–januari 2012, 6 358 mål som överklagats till kammarrätterna och hovrätterna. Andelen nämndemannaavgöranden uppgick till 1,13 procent. Vad gäller ändringsfrekvensen i överinstansen av s.k. nämndemannaavgöranden så ändrades domen i enlighet med den skiljaktiga juristdomarens uppfattning i 61,1 procent av fallen. Intressant är dock att överinstansen fastställde nämndemannaavgörandet i nästan 32 procent av fallen. I kvarvarande 7 procent avskrevs målet eller ändrades på annat sätt än enligt den skiljaktiges mening.

Ett annat argument som framförs för nämndemannamedverkan är att nämndemännen fungerar som bollplank till den lagfarne domaren och att deras medverkan har ett pedagogiskt värde. Den lagfarne domaren får under överläggningen möjlighet att på ett pedagogiskt sätt framställa olika frågor som rätten ska ta ställning till och pröva dessa ställningstaganden i dialog med nämndemännen. Den lagfarne domaren tvingas förklara vilka regler och förutsättningar som gäller och skälen för en viss bedömning på ett sådant sätt att nämndemännen kan göra ett eget ställningstagande. En sådan process förväntas kunna få återverkningar på domen så att även parterna förstår resonemangen.

4.1.3 Våra utgångspunkter för de fortsatta övervägandena

Vår bedömning av argument för nämndemannamedverkan

Självständiga och opartiska domstolar är av central betydelse i ett demokratiskt samhälle. En förutsättning för att domstolarna ska kunna fylla denna uppgift är att domarna, de professionella likväl som lekmannadomarna, är och agerar opartiskt. Medborgarna ska kunna lita på att domstolarna har den kompetens som krävs och att mål avgörs på ett rättssäkert sätt. Domstolarna har stor makt och fattar beslut som ofta är mycket ingripande och har stor betydelse för den enskilde.

Domstolarna, och för övrigt även andra delar av rättsväsendet, behöver ha allmänhetens förtroende för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt sätt. Förtroendet har också betydelse utöver domstolarnas egen verksamhet genom att benägenheten att följa lagar och beslut ökar om man vet att det finns fungerande tvistlösningsorgan och system för att beivra brott.

Förtroende är något som förtjänas och som fordrar någon form av relation. Domstolarnas kommunikation med omvärlden sker i stor utsträckning via media och styrs i mycket liten utsträckning av domstolarna själva. Mer direkt kommunikation sker när någon i ett mål eller på annat sätt har personlig kontakt med domstolen. Domstolarnas medarbetare och nämndemän bidrar också, när de agerar i olika sammanhang, till bilden av domstolarna.

För att det ska finnas förtroende för domstolarna måste domstolarnas verksamhet ske i så stor öppenhet som möjligt. En viktig del i detta är medverkan av företrädare för allmänheten i domstolarna. Det främsta argumentet härför är att dessa representanter, genom att utöva insyn i verksamheten, bidrar till att allmänhetens förtroende för domstolarna upprätthålls.

När det gäller insyn finns genom offentlighetsprincipen goda möjligheter för den som är intresserad att ta del av nästan allt som domstolarna gör. De allra flesta rättegångar är öppna för allmänheten, som också har rätt att få ta del av merparten av de handlingar som kommer in till eller upprättas av domstolarna. Även massmedia följer och bevakar rättsprocesser i domstolarna. Genom offentlighetsprincipen och den mediala bevakningen tillgodoses en stor del av insynsbehovet.

Rätten håller däremot nästan utan undantag överläggning inom stängda dörrar. Vad som sägs under överläggningen är belagt med

sekretess och ingen som deltar i den får yppa vad som sagts. Behovet av insyn i denna del ska dock inte överdrivas eftersom domstolarna är skyldiga att tydligt motivera varför man kommer fram till ett visst avgörande och genom möjligheten att anmäla en skiljaktig mening redovisar rätten eventuella avvikande uppfattningar på ett tydligt och öppet sätt. Trots detta har det viss betydelse att allmänhetens representanter har insyn i och deltar i dessa överläggningar.

Genom medverkan i domstolarna får nämndemännen som allmänhetens representanter på ett generellt plan kunskap om rättsväsendet och hur det fungerar. Nämndemännen kan återge vad som händer i våra domstolar och förhoppningsvis förmedla en positiv syn vad gäller domstolarnas rutiner, noggrannhet och högt ställda krav på rättssäkerhet. På samma sätt har dessa representanter möjlighet att berätta om eventuella förhållanden i domstolarna som riskerar rättssäkerheten. Detta tror vi i sin tur bidrar till att öka förtroendet för domstolarna.

Man kan fråga sig om det med insynsfunktionen behöver följa ett meddomarskap eller om det är möjligt att nämndemännen ersätts med medborgarvittnen. Ett medborgarvittne skiljer sig från lekmannadomaren genom att vittnet endast lyssnar och iakttar.

För att insynsfunktionen ska uppfyllas på bästa sätt är det vår uppfattning att uppgiften måste kombineras med ett ansvar för avgörandet. Det är stor skillnad på att vara åhörare och på att ansvara för ett avgörande. Genom meddomarskapet uppstår en dialog mellan de professionella domarna och lekmannadomarna som på ett tydligt sätt ökar kvaliteten i nämndemännens insyn.

Det är således väsentligt att nämndemännen har inflytande över avgörandena. På detta sätt blir medborgarna genom sina representanter delaktiga i rättsskipningen på ett mer generellt plan, vilket i sin tur ger legitimitet åt domstolarna och deras avgöranden.

Även om avståndet mellan lagfarna domare och allmänhet har minskat under det senaste århundradet kvarstår att domstolarna utövar makt och därmed alltid intar en särställning. Till detta bidrar också att domstolar har att tillämpa ett komplext juridiskt system med många, för gemene man, svåra begrepp. Oavsett de framsteg som gjorts när det gäller att göra domstolarna mer tillgängliga och de skrivna domarna mer lättlästa kvarstår ett avstånd som sannolikt inte kan överbryggas helt. Det är vår uppfattning att vetskapen om att det i rätten finns representanter för allmänheten medför en större acceptans för domsluten och förhindrar att domstolarna uppfattas

ha bristande kontakt med den verklighet flertalet befinner sig i. Mot bakgrund av de förbättringar som skett beträffande domstolarnas sätt att kommunicera med både media och andra intressenter ska betydelsen av att bli dömd av sina likar dock inte överskattas.

En med förtroende sammankopplad aspekt är att lekmän i våra domstolar medför en demokratisk kontroll. Införandet av lekmanainflytande i domstolarna har setts som en viktig demokratisk funktion i länder med nyvunnen demokrati. Att folkvalda domare medverkar även i de svenska domstolarna utgör enligt vår uppfattning en yttersta kontroll och garanti för att den dömande makten även i framtiden är oberoende och fri från påtryckningar. En sådan medverkan bidrar dessutom till att eliminera eventuella misstankar om att så inte skulle vara fallet.

Argumentet att nämndemän även ska bidra med lokalkännedom torde däremot ha förlorat i betydelse och då inte enbart av praktiska skäl genom att domstolarna har fått allt större domsagor. Principen är ju att rätten inte får grunda sitt avgörande på annat än det processmaterial som förts in i målet och att detta ska redovisas öppet inför parterna. Utvecklingen inom både de allmänna domstolarna och de senare inrättade förvaltningsdomstolarna har också gått mot att den utredningsskyldighet som domstolarna haft alltmör förlorat i betydelse.

Det framförs ibland att nämndemän som har specialistkompetens kan tillföra rätten sakkunskap inom dessa områden. Det är inget argument för nämndemannamedverkan av flera skäl. Det främsta är att nämndemän deltar i rätten för att de är lekmän. Om ett mål behöver tillföras särskild sakkunskap ska det ske på annat sätt t.ex. genom att rätten förordnar en sakkunnig. Att nämndemän har goda kunskaper inom olika områden är däremot en positiv bieffekt.

Nämndemännen sägs också bidra till att domstolarnas avgöranden blir mer pedagogiska, dvs. tydligare och lättare att förstå för enskilda. Genom att den lagfarne domaren för nämndemännen måste klargöra de rättsliga förutsättningarna på ett icke-juridiskt sätt har han eller hon ett bra underlag att använda i en senare skriftlig formulering av domskälen. Även detta argument har begränsat värde för att motivera medverkan av nämndemän. Syftet, att domstolarna ska skriva begripliga avgöranden, har mötts och bör mötas på annat sätt än genom nämndemannamedverkan. Inom Sveriges Domstolar bedrivs i detta syfte ett omfattande arbete med domskrivning vilket bl.a. sker i dialog med parter och språkvetare.

I den allmänna debatten framförs det ibland farhågor om att nämndemän med sin juridiska okunskap är en fara för rättssäkerheten, och att s.k. nämndemannadomar leder till onödiga och kostsamma överklaganden till överrätterna. Antalet nämndemannaavgöranden är emellertid mycket lågt (se Karnov Nyheters undersökning ovan), och kan inte anses vara ett problem. Samtidigt måste nämndemannasystemet anpassas till samhällsutvecklingen. I dag är många mål så komplicerade och omfattande att de är svåra att tillgodogöra sig utan specialistkunskap. Reglerna om rättsens sammansättning bör därför vara flexibla så att de kan anpassas efter olika typer av mål.

Det finns som framgår många argument för nämndemannamedverkan. Det främsta, och det enda som i sig motiverar nämndemannamedverkan, är att nämndemän genom den insyn och den påverkan som de har på avgörandena bidrar till att upprätthålla förtroendet för domstolarna. Därutöver har nämndemannamedverkan andra positiva effekter men dessa är i sig inte sådana att de kan motivera att vi har nämndemän. Vi anser däremot att nämndemän ska medverka där de vid sidan av insyn också kan bidra särskilt på annat sätt.

Ändamålsenlig medverkan och åtgärder för att stärka förtroendet för nämndemannasystemet

Utgångspunkten för våra fortsatta överväganden är att nämndemannamedverkan behövs för att upprätthålla förtroendet för domstolarna.

Nämndemän bör medverka där de vid sidan av insynen kan göra störst nytta genom att tillföra ytterligare erfarenhet och perspektiv i rätten. Nämndemannamedverkan bör förbehållas mål som typiskt sett innefattar mer omfattande skälighets- och bevisbedömningar. Det innebär att nämndemän inte ska medverka vid avgörandet av enkla mål och inte heller i mål som typiskt sett innehåller huvudsakligen komplexa juridiska frågor eller när det är fråga om överprövning. Med en ändamålsenlig nämndemannamedverkan blir handläggningen av mål och ärenden effektivare och handläggningstiderna kan kortas.

Genom att nämndemannamedverkan koncentreras till mål och instanser där nämndemän kan göra störst nytta frigörs resurser som kan användas för att på olika sätt stärka förtroendet för nämndemannasystemet och för våra domstolar.

En förutsättning för att nämndemannamedverkan ska verka förtroendeskapande är att de som väljs till nämndemän är lämpliga och själva inger förtroende. Det är emellertid inte självklart att nämndemän har allmänhetens förtroende. Det finns anledning att befara att den senare tidens debatt om bl.a. jäviga nämndemän och den ibland negativa bild som sprids i media har medfört att förtroendet för nämndemannasystemet har minskat. På uppdrag av Svenska Dagbladet intervjuade SIFO i slutet av 2012 tusen svenskar. Undersökningen visade att mindre än hälften, 48 procent, ville behålla nämndemannasystemet. Mer än var fjärde ville avskaffa systemet och resterande del ville inte ta ställning i frågan.

Det är vår uppfattning att förtroendet för nämndemannasystemet och de nämndemän som medverkar i våra domstolar måste höjas. Det är inte enbart en fråga om förtroendet för domstolarna utan också om möjligheterna att attrahera fler och yngre till uppdraget. Det är därför viktigt att skapa goda förutsättningar för att rekrytera och behålla lämpliga nämndemän. Här behöver flera åtgärder vidtas.

En sådan åtgärd är att förändra rekryteringen och göra processen mer transparent samt vidga basen för den genom att införa en fri kvot. Samtidigt bör lämplighetsprövningen av de presumtiva nämndemännen förbättras och tjänstgöringsvillkoren göras bättre. Sådana åtgärder kan finansieras om nämndemannamedverkan blir mer ändamålsenlig. Om nämndemännens medverkan minskas kan även mer resurser läggas på introduktion av och information till nämndemännen.

När det gäller attraktiviteten i uppdraget ökar denna om medverkan koncentreras till mål av lite större omfattning. Uppdragets betydelse och nämndemännens ansvar ökar.

Det är också så att det på många håll i landet är svårt att rekrytera nya nämndemän och särskilt gäller det yngre och yrkesverkamma. En ändamålsenlig medverkan leder till en minskning av antalet nämndemän. Under förutsättning att den huvudsakliga minskningen sker i gruppen äldre nämndemän kan en önskad förnygring av kåren ske och dess sammansättning bli mer representativ.

Sammanfattningsvis syftar våra förslag till att vi även i framtiden ska ha ett nämndemannasystem som kan bidra till att upprätthålla eller öka förtroendet för domstolarna och till att medverkan av nämndemän ska vara ändamålsenlig. Det är med dessa utgångspunkter som utredningen lägger sina förslag.

4.2 Nämndemännens rösträtt

4.2.1 Gällande rätt

Det gäller samma regler för röstning i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna (26 § LAFD hänvisar till 16 och 29 kap. RB). Nämndemän har individuell rösträtt. I överrätterna och förvaltningsrätterna (dåvarande länsrätterna) har nämndemän alltid haft individuell rösträtt. I tingsrätterna infördes den individuella rösträtten för nämndemän 1983. Som skäl till förändringen anfördes att den dåvarande ordningen med kollektiv rösträtt knappast framstod som tidsenlig och att reglerna borde anpassas till vad som gällde för övriga domstolar (prop. 1982/83:126, s. 22).

Ingår nämndemän i rätten ska dessa vid omröstningen säga sin mening sist med den yngste av dem först (yngst räknat från tiden för tillträde som nämndeman eller vid samtidigt tillträde yngst till åldern). Vid lika antal röster i brottmål gäller den mening som anses lindrigare eller mindre ingripande för den tilltalade. I de fall ingen av meningarna kan anses lindrigare eller mindre ingripande gäller den mening som ordföranden biträder. Vid lika antal röster i tvistemål gäller ordförandens mening.

För förvaltningsdomstolarna kan det medföra vissa tillämpningsproblem att avgöra om ordföranderegeln eller regeln om vad som är lindrigast ska gälla vid lika antal röster. Disciplinmål och vitesmål ska följa brottmålsreglerna, och i dessa mål ska alltså den lindrigaste meningen gälla vid lika antal röster (Wennergren, kommentaren till 26 §). Så gäller även för mål angående skattetillägg (RÅ 1987 ref. 42) och mål om disciplinansvar för sjukvårdspersonal (RÅ 1990 ref. 64). Körkortsmål, mål om vård av unga, mål om vård av missbrukare, mål om psykisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård samt mål om tillstånd att inneha skjutvapen bör däremot följa tvistemålsreglerna (Wennergren, kommentaren till 26 §). I dessa mål gäller alltså ordförandens mening vid lika antal röster. Ordföranden har också utslagsröst i migrationsmål (MIG 2007:17).

4.2.2 Nordisk utblick

I betänkandets bilaga finns en utförlig redogörelse om lekmanndomarsystemet i Finland, Norge och Danmark. Nedan följer en kort redogörelse för reglerna kring lekmanndomares rösträtt i dessa länder.

Nämndemannasystemet i Finland ändrades radikalt i samband med underrättsreformen 1993. Tidigare deltog lekmän i dömande uppgifter i häradsrätterna. Nämnden bestod då av fem till sju nämndemän och hade en kollektiv röst som endast vann över yrkesdomarens åsikt om den var enig. Vid reformen fick nämndemännen individuell rösträtt och antalet nämndemän i underrätt reducerades till tre.

Även i Danmark och Norge har nämndemännen individuell rösträtt. Vid lika röster gäller den mening som är att anses som lindrigast för den tilltalade.

4.2.3 Våra överväganden

<p>Bedömning: Nämndemännen ska även fortsättningsvis ha individuell rösträtt.</p>
--

Utredningen har övervägt om det finns anledning att ändra reglerna om nämndemännens rösträtt. Som argument för kollektiv rösträtt framförs ibland att mål och ärenden oftast är så komplicerade att det inte är rimligt att nämndemän utan juridisk skolning har ett avgörande inflytande över utgången i ett mål. Några av våra förslag syftar till minska nämndemannamedverkan i de mest juridiskt komplicerade målen, bl.a. skattemålen, men det är inte av denna anledning utan för att nämndemän inte kan bidra på samma sätt som när det huvudsakligen är fråga om bedömningar av bevisning.

Antalet domar där nämndemännen har bestämt utgången i strid med den lagfarna domarens uppfattning är mycket få och av dessa s.k. nämndemannadomar har överrätterna dessutom beträffande en tredjedel kommit till samma slut (avsnitt 4.1.2). Detta kan knappast sägas vara ett problem. Tvärtom är det viktigt att en nämndeman som har en viss uppfattning ger den tillkänna, det ingår i uppdraget.

Enligt vår uppfattning använder nämndemännen sin rösträtt på ett ansvarsfullt sätt och den individuella rösträtten bör behållas. Med den betonas uppdragets betydelse och det ansvar som följer med att vara ledamot av rätten. En individuell rösträtt medför att samtliga domare måste engagera sig i målet, vilket i sin tur bidrar till att de frågor som prövas blir väl belysta och att rättens avgöranden blir väl övervägda.

Sammanfattningsvis har utredningen kommit fram till att den individuella rösträtten ska behållas.

4.3 Antalet nämndemän och andra frågor kring rättens domförhet

4.3.1 Dagens system

Brottmål

När nämndemän deltar vid huvudförhandling i brottmål ska de som huvudregel vara tre till antalet för att rätten ska vara domför. Rätten är dock domför med en lagfaren domare och två nämndemän om en av nämndemännen får förhinder sedan tingsrätten har påbörjat huvudförhandlingen (1 kap. 3 b § första stycket RB).

Om det finns skäl för det får rätten utöka antalet lagfarna domare med en och antalet nämndemän med en. Före 1997 krävde en sådan förstärkning att det fanns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning och svårighetsgrad, och möjligheten till förstärkning var begränsad till mål av mer omfattande karaktär. Eftersom det ansågs värdefullt för brottmålsavgörandenas kvalitet att tingsrätten oftare bestod av två lagfarna domare, sänktes kraven för förstärkning. En förstärkning kan alltså numera ske både för att undvika att rätten förlorar sin domförhet vid omfattande mål och för behovet av kompetens när det gäller bedömningen av svåra sak- eller rättsfrågor.

Twistemål

Även i tvistemål ska nämndemännen, på samma sätt som i brottmål, vara tre till antalet när de deltar. Rätten är dock domför med en lagfaren domare och två nämndemän om en av nämndemännen får förhinder sedan tingsrätten har påbörjat huvudförhandlingen (14 kap. 17 § andra stycket ÄktB).

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en (14 kap. 17 § tredje stycket ÄktB). Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om en förstärkning sker på så sätt att rätten utökas med en lagfaren domare, bör alltid ytterligare en nämndeman ingå i rätten (prop. 1996/97:133, s. 36). Regeln om förstärkt sammansättning i tvistemål motsvarar vad som gäller för brottmål och har tillkommit främst för att få enhetliga sammansättningsregler. I familjemål finns det dock sällan behov av att utöka rättens sammansättning (prop. 1996/97:133, s. 36 f.), vilket beror på att dessa mål sällan blir s.k. långmål eller är juridiskt komplicerade.

Ärenden

Även i ärenden är nämndemännen som huvudregel tre till antalet. Någon möjlighet att utöka rättens sammansättning med ytterligare en nämndeman finns inte. Vidare saknas möjlighet att fortsätta handläggningen med en domare och två nämndemän om en av nämndemännen skulle få förfall sedan rätten har påbörjat förhandlingen. Behovet av sådana regler har bedömts vara litet när det gäller ärenden.

Förvaltningsrätten

Även i förvaltningsrätterna ska nämndemännen som huvudregel vara tre till antalet. Precis som i tingsrätt är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare och två nämndemän om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen påbörjats. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad får rätten utöka antalet lagfarna domare med en. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Till skillnad från vad som gäller för tingsrätterna krävs det alltså särskilda skäl för att förstärka rättens sammansättning i förvaltningsrätterna.

Tidigare lagstiftningsarbete i frågan

Regeringen föreslog i prop. 1996/97:133 att antalet nämndemän skulle minskas till två. Förslaget hade utarbetats inom Justitiedepartementet och redovisades i promemorian *Nämndemannamedverkan i domstol m.m.* Regeringen framhöll att det rådde en bred enighet om att lekmannamedverkan är av stort värde från flera synpunkter. De viktigaste skälen för en sådan medverkan var enligt regeringen allmänhetens intresse av insyn i domstolarnas verksamhet och betydelsen av att verksamheten ligger i linje med allmänna värderingar i samhället. Regeringen konstaterade dock att om nämndemannakåren inte har den allsidiga sammansättning som eftersträvas kan medborgarnas förtroende för nämndemannafunktionen komma att rubbas. En reducering av antalet nämndemän skulle enligt regeringens mening positivt kunna bidra till en mer allsidig rekrytering om den leder till att varje nämndeman inte behöver tjänstgöra så ofta som i dag. Regeringen framhöll vidare att omröstningsreglerna blir lättare att tillämpa med ett ojämnt antal ledamöter i rätten. Vidare ansåg man att en minskning av antalet nämndemän till två

skulle kunna förstärka varje nämndemans position och engagemang i målet. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att det fanns flera positiva effekter med en minskning av antalet nämndemän i rätten samtidigt som detta inte medförde en försämrad insyn för allmänheten eller försämringar i kvaliteten i den dömande verksamheten. En sådan ordning skulle innebära ett mer rationellt och effektivt användande av den resurs som nämndemännens medverkan utgör i domstolarnas verksamhet. Det stora flertalet av remissinstanserna tillstyrkte förslaget eller lämnade det utan erinran. Några instanser avstyrkte förslaget.

Justitieutskottet menade däremot att det fanns en risk för att nämndemännens funktion skulle utarmas om de endast var två och att den insyn som de två nämndemännen kunde förmedla skulle bli så liten att den inte var acceptabel (1996/97:JuU17). Enligt utskottet borgade fler nämndemän även för att fler synpunkter på bevisningen och i påföljdsfrågan kommer fram och kan bli bedömda. Denna poäng med lekmannamedverkan i domstolarna kom enligt utskottet inte till sin rätt om antalet minskas till två. Mot bakgrund av detta ansåg utskottet att förtroendet för rättsväsendet riskerade att försämrats om regeringens förslag genomfördes. Utskottet erinrade även om att det då aktuella förslaget innebar att sammansättningen med två nämndemän även skulle gälla i mål om mycket allvarlig brottslighet och att rätten i händelse av förhinder för en nämndeman skulle vara domför med en nämndeman och en lagfaren domare. Riksdagen anslöt sig till utskottets uppfattning och avlog regeringens förslag om sänkning av antalet nämndemän.

4.3.2 Nordisk utblick

I Danmark består rätten normalt av *två* nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har inletts, är rätten inte domför (214 § retsplejeloven e contrario). I mål om ekonomisk brottslighet finns en möjlighet att avgöra målet med två juristdomare och tre nämndemän (retsplejeloven 12 §). Vid mer omfattande huvudförhandlingar, kan rätten bestämma att suppleanter för juristdomaren och nämndemännen ska närvara vid förhandlingen. Sådana suppleanter deltar inte i rättsens överläggning om rätten förblir fullsutten fram till den tidpunkt denna äger rum, men kan träda in i rätten om någon av rättsens ledamöter får förhinder under förhandlingens gång (retsplejeloven 12 §).

För det fall nämndemän ska medverka i de norska tingsrätterna består rätten av en juristdomare och *två* nämndemän. I mål som är särskilt omfattande eller om det finns andra särskilda skäl, kan rätten besluta om en förstärkt sammansättning med två juristdomare och tre nämndemän. Om det finns behov för det, kan rätten bestå av sakkunniga nämndemän (277 § domstolsloven). Denna sammansättning är främst avsedd för komplicerade ekobrottmål (NOU 2011:13, s. 17). Tingsrätten är domför med en juristdomare och en nämndeman om en av nämndemännen får förfall sedan förhandlingen har inletts (15 § domstolsloven).

I Finland består tingsrättens sammansättning med nämndemän av en ordförande, dvs. tingsrättens ordinarie domare, och *tre* nämndemän. Rätten kan förstärkas med ytterligare en juristdomare och en nämndeman om det är motiverat med hänsyn till målets omfattning eller av något annat särskilt skäl (2 kap. 2 § rättegångsbalken). Tingsrätten är domför med minst två nämndemän om en nämndeman får förhinder efter det att huvudförhandlingen har inletts.

Vid den senaste reformen i Finland övervägde man att minska antalet nämndemän till två. Regeringen menade emellertid att en sådan lösning vore förknippad med problem med hänsyn till domförheten och rättssäkerheten. En delegation som har haft i uppdrag att utarbeta ett rättssäkerhetsprogram har emellertid under våren 2013 väckt frågan på nytt. Delegationen har föreslagit att antalet nämndemän i rätten ska minskas till två (Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025, 17/2013, s. 34).

4.3.3 Våra överväganden och förslag

Förslag: I sådana mål och ärenden i tingsrätt och förvaltningsrätt där nämndemän ska medverka ska rätten som huvudregel vara domför med en lagfaren domare och två nämndemän.

Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats ska rätten vara domför med en lagfaren domare och en nämndeman.

Om rätten har förstärkt sammansättning, och två av nämndemännen får förhinder, ska rätten inte vara domför om nämndemännen är i minoritet.

Antalet nämndemän ska minskas till två

Utredningen har övervägt om det är möjligt och ändamålsenligt att minska antalet nämndemän i rätten till två utan att insyns- och medverkansfunktionerna går förlorade. Detta förslag har diskuterats tidigare och framfördes bl.a. under Justitiedepartementets kartläggning (se avsnitt 3.3.8).

Regeringen har många gånger tidigare lyft fram ett en rationell och effektiv handläggning av målen kräver att antalet nämndemän i målen inte är högre än vad som är nödvändigt för att tillgodose behovet av och de berättigade kraven på medborgarnas insyn och inflytande i domstolarnas verksamhet (prop. 1982/83:126, s. 18 och prop. 1996/97:133, s. 31). Utredningen delar denna uppfattning.

Det skulle egentligen räcka med en nämndeman i rätten för att fylla insynsfunktionen. Med en så begränsad medverkan är nämndemännen däremot inte längre i majoritet, vilket innebär att deras inflytande, och därmed även legitimiteten för domstolarnas avgöranden, försvagas. En minskning av antalet nämndemän från tre till två skulle däremot som huvudregel inte rubba majoritetsförhållandet mellan jurister och nämndemän. Såväl insynen som inflytandet bevaras med en sådan sammansättning.

Med en minskning av antalet nämndemän till två ökar var och en av de enskilda nämndemännens inflytande över avgörandena. Förutsättningarna för en dialog mellan nämndemännen och juristdomaren förbättras, vilket bör öka nämndemännens känsla av delaktighet i rättens avgörande. Detta får i sin tur en positiv inverkan på nämndemännens engagemang och därmed på avgörandenas kvalitet.

Även om det är ovanligt att det vid en omröstning föreligger lika röstantal för två förslag till avgöranden, innebär ett ojämnt antal ledamöter i rätten att sådana situationer till stora delar kommer att undvikas framöver.

Ett argument mot att minska antalet nämndemän är att det blir svårare att få en representativ sammansättning i rätten. Men redan med dagens ordning utgör nämndemännen i varje enskilt mål inte något tvärsnitt av befolkningen. För att nämndemannamedverkan ska fylla sin funktion är det inte heller nödvändigt att sammansättningen i det enskilda målet är representativ. Inte ens nämndemannakåren i stort utgör ju ett tvärsnitt av befolkningen i dag även om det är eftersträvanvärt. Någon avgörande försämring av åsiktspridningen bland rättens ledamöter sker alltså inte enbart för att antalet minskas till två.

Som framgår av vårt resonemang är bedömningen att antalet nämndemän som medverkar kan minskas till två utan att den insynsfunktion som systemet ska tillgodose påverkas negativt. Tvärtom är vår uppfattning att nämndemannainflytandet blir bättre bl.a. genom att förutsättningarna för en bra dialog vid överläggning ökar. Regleringen beträffande omröstning blir samtidigt enklare. Ytterligare en positiv effekt är att med minskningen frigörs medel som kan användas för att öka nämndemannauppdragets attraktivitet och skapa en förtroendeingivande nämndemannakår.

Vårt förslag i denna del innebär ändringar i samtliga bestämmelser som reglerar nämndemannamedverkan.

Domförhetsreglerna

En minskning av antalet nämndemän till två får verkningar på domförhetsreglerna. När regeringen 1997 föreslog att antalet nämndemän skulle minskas till två föreslog den samtidigt att rätten skulle vara domför med en lagfaren domare och en nämndeman om en nämndeman får förhinder under förhandlingen. Som skäl för detta anförde regeringen att det borde bli ovanligt att endast en nämndeman deltar i avgörandet. En avsaknad av en regel om fortsatt domförhet hade dock inneburit att rätten många gånger ter sig tvungen att sammanträda i förstärkt sammansättning ”för säkerhets skull”. Andra gånger kan en nästan avslutad förhandling vara tvungen att tas om vid en nämndemans förhinder. Detta var enligt regeringen inte rationellt eller effektivt. Vid en avvägning av omständigheterna ansåg regeringen därför att man fick acceptera att ett mål eller ärende vid ett fåtal gånger blir avgjort i en svagare sammansättning än vad som följer av huvudregeln (prop. 1996/97:133, s. 40 f.).

En lösning som innebär att rätten är domför med en lagfaren domare och en nämndeman vid en nämndemans förhinder påverkar i och för sig majoritetsförhållandet mellan lagfarna domare och nämndemän. En sådan lösning kan innebära att en ensam nämndeman kan bestämma utgången i ett mål. Situationen kan dock förväntas bli ovanlig. Dessutom kommer möjligheten för rätten att vid mer krävande mål utöka sammansättningen med en lagfaren domare och en nämndeman att finnas kvar och i förvaltningsrätten dessutom utvidgas (se avsnitt 4.8.3).

Alternativet är att rätten inte är domför om en nämndeman får förhinder. De invändningar som regeringen pekade på 1997 gör sig

alltjämt gällande. Det är varken rationellt eller effektivt med ett system där rätten ”för säkerhets skull” tvingas sammanträda i en förstärkt sammansättning utan att målets svårighetsgrad eller omfattning kräver det. Det kan också medföra praktiska olägenheter för parterna om en nästan avslutad förhandling måste tas om för att en nämndeman får förhinder under ett sent skede i förhandlingen. Vi föreslår därför att rätten ska vara domför med en lagfaren domare och en nämndeman om en nämndeman får förhinder sedan förhandlingen har inletts.

Det kommer även i fortsättningen vara möjligt för rätten att sammanträda i en förstärkt sammansättning, vilket innebär två lagfarna domare och tre nämndemän om vårt förslag genomförs. Vid förfall för någon eller några av rättens ledamöter kan olika konstellationer uppstå. I ytterlighetsfallet kan rätten, även om förhandlingen har inletts med en förstärkt sammansättning, komma att bestå av en lagfaren domare och en nämndeman. Rätten är formellt sett domför med en sådan sammansättning även om det inte är önskvärt att situationen uppkommer i ett omfattande mål. En annan tänkbar sammansättning är två lagfarna domare och en nämndeman. En sådan sammansättning medför att majoritetsförhållandet mellan juristdomare och nämndemän rubbas, och är därmed inte lämplig. För att även framöver trygga nämndemännens inflytande föreslår vi därför en särskild regel i 1 kap. 3 b § RB och i 18 b § LAFD som innebär att rätten inte är domför om nämndemännen är i minoritet.

Rättens domförhet vid beslut under rättegången

Med dagens ordning deltar samtliga av rättens ledamöter i sådana beslut som uppkommer under rättegången. För vissa frågor rörande ordning och offentlighet är det särskilt föreskrivet att rättens ordförande ensam fattar beslut medan det för andra frågor rörande ordning och offentlighet ska fattas beslut av rätten. Genom en hänvisning i 16 § FPL gäller vissa av bestämmelserna i femte kapitlet RB även för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Enligt utredningens uppfattning kan man ifrågasätta det rimliga i att nämndemän har inflytande över vissa frågor som rör ordning och offentlighet och inte över andra. Regelverket framstår inte som konsekvent. Dessutom är skälen för nämndemannamedverkan i dessa frågor inte lika starka som när mål ska avgöras i sak. Det hade varit

en effektivitetsmässig fördel om ordföranden i stället kunde fatta dessa beslut själv.

Även i andra typer av beslut under rättegången kan det ändamålsenliga med att nämndemännen medverkar ifrågasättas. Exempelvis har det under utredningstiden framförts att det skulle vara en stor effektivitetsmässig fördel om rättens ordförande ensam kunde besluta i fråga om ersättning av allmänna medel till offentliga försvarare och målsägandebiträden. Även i andra processuella frågor som uppkommer under förhandlingen kan det finnas fördelar med en ordning som innebär att rättens ordförande ensam kan fatta beslut.

Regleringen i dessa frågor gäller emellertid inte enbart för mål där nämndemän deltar utan är gemensam för samtliga kollegiala sammansättningar i alla domstolsinstanser. Vi har inom ramen för denna utredning inte möjlighet att ta det helhetsgrepp som skulle krävas för en översyn av regelverket. En sådan genomgång hade för övrigt legat utanför vårt uppdrag. Frågan om vem som bör vara behörig att fatta beslut i kollegiala sammansättningar bör därför behandlas i ett annat sammanhang. Det kan i en sådan eventuell utredning finnas skäl att se över såväl utformningen av femte och nionde kapitlet RB som den kollegiala rättens beslutsförhet vid andra typer av beslut under rättegången.

4.4 Tingsrättens sammansättning i brottmål

4.4.1 Dagens system

Den grundläggande regeln för handläggning av mål vid tingsrätt är enligt 1 kap. 3 § RB att rätten ska bestå av en lagfaren domare om inte annat är föreskrivet. Regeln gäller vid såväl förberedande handläggning som avgörande av mål, och är obligatorisk. Det är alltså inte tillåtet med en starkare sammansättning om det inte finns särskilda regler om detta. Regler om att rätten kan eller ska ha en annan sammansättning finns i RB:s första kapitel och i en rad andra lagar och föreskrifter.

Vid huvudförhandling i mål om brott för vilket inte är föreskrivet strängare straff än böter eller fängelse i högst sex månader är tingsrätten enligt andra stycket domför utan nämndemän om det inte finns anledning att döma till annan påföljd än böter och det i målet inte är fråga om företagsbot. Detsamma gäller vid handlägg-

ning som inte sker vid huvudförhandling. Bestämmelsen tillkom 1982 och innebar då en utvidgning av området för endomarkkompetens. Kravet på att det inte ska finnas anledning att döma till annan påföljd än böter innebär att rätten måste göra en förprövning av valet av påföljd. Det är dock endast fråga om en summarisk prövning, och om påföljdsfrågan inte är alldeles given bör nämndemän ingå i rätten (prop. 1982/83:41, s. 25). Av olika förarbetsuttalanden framgår att domstolarna bör tillämpa undantagsregeln restriktivt och endast i mål som är relativt okomplicerade och där svårbedömt eller omfattande material inte förekommer (se t.ex. NJA II 1966 s. 441 och prop. 1982/83:41, s. 24). Ett viktigt undantag från möjligheten att avgöra mindre allvarliga brottmål utan nämnd finns i 18 § tingsrättsinstruktionen, av vilken framgår att nämndemän alltid måste delta i avgörandet när en tingsnotarie handlägger ett brottmål vid huvudförhandling.

När tingsrätten avgör frågor om omvandling av fängelse på livstid ska den bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän (13 § lagen [2006:45] om omvandling av fängelse på livstid). Detsamma gäller när rätten avgör vissa fristående frågor om påföljd (38 kap. 6 § BrB). Det gäller bl.a. frågor om:

- undanröjande av villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsvård och bestämmande av ny påföljd,
- bestämmande av ny påföljd enligt 34 kap. 10 § andra stycket RB,
- undanröjande och bestämmande av ny påföljd i mål om åtgärd enligt 38 kap. 2 och 2 a §§ BrB och
- förverkande av villkorligt medgiven frihet och andra åtgärder enligt 34 kap. 4 § BrB.

I mål om framför allt ekonomisk brottslighet får tingsrätten låta experter på ekonomiska och skatterättsliga förhållanden ingå i rätten som *särskilda ledamöter* (1 kap. 8 § första stycket RB). Det rör sig om mål om allmänt åtal som är vidlyftiga eller annars särskilt krävande och i vilka ekonomiska överväganden har väsentlig betydelse. Avsikten med bestämmelsen är att domstolarna i mål om kvalificerad ekonomisk brottslighet, som ställer höga krav på domstolarna och på att rätten sätter sig in i komplicerade ekonomiska transaktioner, ska kunna bedriva en effektiv process och komma fram till materiellt riktiga domar (prop. 1984/85:178 s. 12 ff). För

ledamöterna gäller vanliga regler om domare, bl.a. om domarjäv och skyldighet att avlägga domared.

En tingsrätt får dessutom byta ut en lagfaren domare mot annan lagfaren person med *särskilda fackkunskaper* inom det område som är aktuellt i målet (23 § tingsrättsinstruktionen). Exempelvis kan en åklagare, lagfaren professor eller advokat förordnas som adjungerad ledamot.

Nämndemännens faktiska medverkan i brottmål

I tabell 4.1 nedan redovisar vi statistik från Domstolsverket beträffande nämndemännens medverkan i brottmål. Uppgifter för de övriga måltyperna och domstolsslagen redovisas i respektive avsnitt nedan. Statistiken grundar sig på uppgifter från *Vera*, som är Sveriges Domstolars målhanteringssystem. Uppgifterna om rättens sammansättning läggs in manuellt av domstolspersonal. Det finns därför visst utrymme för felregistreringar. Tabellerna nedan gör därför inte anspråk på att vara helt exakta utan syftar till att ge en bild av hur stor förekomsten av avgjorda mål med nämndemän är i de olika typerna av mål och domstolar.

Av statistiken för tingsrätterna framgår att nästan 60 procent av brottmålen avgjordes i sammansättning med nämndemän. I princip samtliga brottmål (95 procent) som avgörs efter huvudförhandling avgörs med nämndemän.

Tabell 4.1 Nämndemännens medverkan i tingsrätterna (2012)

	Antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål med nämndemän	Andel avgjorda mål med nämndemän
Samtliga avgöranden i brottmål	90 799	51 468	56 %
Antal mål avgjorda efter huvudförhandling	50 492	48 871	95 %

Källa: Domstolsverket

4.4.2 Nordisk utblick

Finland

Nämndemannasystemet i Finland har långa traditioner, och lekmän har precis som i Sverige deltagit i rättsskipningen sedan 1200-talet. I Finland tjänstgör 2 200 nämndemän till en årlig kostnad om cirka 2,3 miljoner euro.

Nämndemannasystemet i Finland ändrades radikalt i samband med underrättsreformen 1993. Tidigare deltog lekmän i dömande uppgifter i häradsrätterna. Nämnden bestod då av fem till sju nämndemän och hade en kollektiv röst som endast vann över yrkesdomarens åsikt om den var enig. Vid reformen fick nämndemännen individuell rösträtt och antalet nämndemän i underrätt reducerades till tre.

Reglerna kring nämndemännen ändrades återigen i samband med en reform 2009. Reformen syftade till att reducera omfattningen av nämndemännens medverkan utan att äventyra rättssäkerheten (RP 85/2008 rd, s. 9), och skulle enligt regeringens beräkningar medföra en årlig besparing av nämndemannakostnader på cirka en miljon euro. I lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att det dåvarande nämndemannasystemet i praktiken hade fungerat relativt väl, men att systemet ändå krävde viss reformering, framförallt vad gällde omfattningen av nämndemännens medverkan (RP 85/2008 rd, s. 8). Regeringen konstaterade att nämndemannasystemet hade ett sådant egenvärde när det gällde att upprätthålla tilltron till domstolsväsendet att det inte fanns skäl att helt avskaffa systemet. Där emot fann man att detta syfte kunde upprätthållas även om nämndemännen medverkade i mindre utsträckning än vad som då gällde.

Bestämmelserna om rättens sammansättning i brottmål finns i 2 kap. rättegångsbalken. I brottmål är tingsrätten numera domför med en lagfaren domare utan nämndemän om det inte för något av de enskilda brott som avses i åtalet är föreskrivet strängare straff än fängelse i högst två år samt vid prövning av vissa namngivna brott där maximistraffet är över två år (t.ex. våldsam motstånd, grov stöld, grovt häleri och grov skadegörelse). Före 2009 gällde att tingsrätten kunde avgöra brottmål utan nämndemän om det för brott som nämndes i åtalet inte var föreskrivet strängare straff än böter eller fängelse i ett år och sex månader, men med den viktiga begränsningen att strängare straff än böter inte kunde dömas ut utan nämndemän. Regeringen konstaterade i förarbetena till lagänd-

ringen att den dåvarande regleringen innebar att många rutinmässiga brottmål, som i fråga om rätts- och faktafrågor var klara, behandlades med nämndemän. I sådana mål, som exempelvis kunde vara misshandel, rattfylleri och stöld, kunde en parts rättssäkerhet inte anses försvagas även om målet avgjordes utan nämndemän. I stället borde nämndsammansättningen vara förbehållen de mest allvarliga brotten där påföljden kunde bli ett kännbart fängelsestraff (RP 85/2008 rd, s. 9). En sammansättning med nämndemän är dock alltid behörig att behandla även de mål som omfattas av endomarbehörigheten.

Enligt uppgifter från Justitiedepartementet i Finland har reformen tagits emot väl. Antalet brottmål som avgörs med en nämndsammansättning har minskat kraftigt, från 29 603 mål per år före reformen till 6 380 mål 2012. Kostnaden för nämndemannasystemet har till följd härav halverats. Från en årlig kostnad om cirka 5,6 miljoner euro före reformen till 2,3 miljoner euro under 2012. Enligt uppgifter från Helsingfors tingsrätt har genomströmningen av mål ökat väsentligt efter reformen då tiderna för överläggning kraftigt har minskat.

År 2009 infördes även ett nytt sammansättningsalternativ med tre lagfarna domare utan nämndemän. Om rätten anser att det är motiverat med hänsyn till målets art eller av något annat särskilt skäl, kan rätten i samtliga brottmål besluta om en sådan sammansättning. Sammansättningen med tre juristdomare är dock i första hand avsedd för speciellt krävande brottmål där rättsfrågan är särskilt besvärlig (RP 85/2008 rd, s. 13 och 16). Att handlägga ett mål i en sammansättning med tre juristdomare ska alltid grunda sig på domstolens prövning från fall till fall, och parterna har alltså inte rätt att bestämma domstolens sammansättning. Utgångspunkten är att vilket mål som helst ska kunna tas upp i en tredomarsammansättning, men i författningskommentaren nämns särskilt mål om kränkning av immateriella rättigheter, värdepappersmarknadsbrott, ekobrottmål och miljöbrottmål samt mål där det kan förekomma sådana juridiska problem att det finns skäl att målet prövas av tre juristdomare. Vidare nämns att mål med problematiska påföljdsfrågor eller omfattande bevisning kan vara lämpliga att pröva i en tredomarsammansättning. Även mål där brott av politisk natur prövas kan vara lämpliga att avgöra med enbart juristdomare (RP 85/2008 rd, s. 16). Rätten är vid en tredomarsammansättning domförlig med två domare om en av domarna får förhinder sedan huvudförhandlingen har inletts.

Enligt uppgift från Justitiedepartementet i Finland och Helsingfors tingsrätt har även detta förslag tagits emot väl. Alternativet är dock resurskrävande och används av denna anledning i begränsad utsträckning. Under 2012 avgjordes sammanlagt 100 brottmål med den nya juristsammansättningen i de finska domstolarna.

Som en följd av att utrymmet för endomarsammansättning utvidgades 2009, är notarier och tingsfiskaler inte längre behöriga att vara ordförande i brottmål med nämndemannasammansättning. De kan dock fortfarande leda förhandling i och avgöra de mål som inte kräver nämndsammansättning samt delta i rätten i en tredomarsammansättning vid sidan av två ordinarie domare.

Danmark

Danmark genomförde en omfattande reform av domstolsväsendet i mitten av 2000-talet. Tidigare avgjordes de allvarligaste brottmålen i överrätten (landsretten) som första instans. Efter reformen inleds däremot alla brottmål i underrätten (byretten) som första instans.

I de allmänna domstolarna deltar lekmannadomare endast i brottmål. Lekmannadomare deltar i såväl underrätt som i överrätt (landsret). Denna medverkan är grundlagsskyddad, och av 65 § andra stycket i grundloven framgår att lekmän ska delta i brottmål på grund av den ingripande betydelsen ett frihetsberövande straff har för den enskilda personens frihet och privatliv. Lekmannadomare uppträder i de danska domstolarna antingen som nämndemän (domsmænd) eller som jurymedlemmar (nævninger).

Det finns fyra tillvägagångssätt för brottmålsprocesser i första instans. *Nämndemannamål* är sådana mål där straffet kan bli högst fyra års fängelse, medan mycket allvarliga brottmål i stället handläggs som *jurymål*. I *bötesmål* är rätten domför med en lagfaren domare utan nämndemän. Till sist finns det också en möjlighet att avgöra brottmål där den tilltalade har erkänt i en summarisk process utan medverkan av nämndemän eller jurymedlemmar (s.k. *bekännelsemål*).

Bekännelsemål

Om den tilltalade under särskilda lagstadgade förhållanden erkänner brottet, kan målet avgöras av en ensam juristdomare i ett summariskt förfarande (rettsplejeloven 831 §). Detta gäller alla brottmål, även sådana som rör allvarliga brott. Förfarandet kan däremot inte användas vid straffrättsliga reaktioner för allvarligt psykiskt sjuka. Både den tilltalade och åklagaren kan överklaga domen till landsretten, som då avgör målet i en nämndemannasits (se nedan).

Bötesmål

I mål där det inte är fråga om ett högre straff än böter är rätten domför med en lagfaren domare utan nämndemän. Under 2011 handlades hela 98 129 (76 procent) av tingsrätternas 128 557 brottmål som bötesmål (statistik från Domstolsstyrelsen). Om målet avgjorts av en domare i tingsrätten är landsretten domför med tre juristdomare.

Nämndemannamål (domsmandssager)

Nämndemän ska medverka i de brottmål där det är fråga om ett högre straff än böter samt i sådana mål som har ett särskilt allmänt intresse eller kan anses vara särskilt ingripande för den tilltalade (retsplejeloven 686 §). Brottmål där åklagaren yrkar på ett längre fängelsestraff än fyra år handläggs dock normalt som jurymål. Av tingsrätternas samtliga 128 557 brottmål handlades 16 656 mål (13 procent) som nämndemannamål under 2011 (statistik från Domstolsstyrelsen).

Jurymål (nævningesager)

Brottmål där åklagaren yrkar fängelse i fyra år eller mer handläggs normalt som jurymål (retsplejeloven 686 §). I samband med att åtal väcks ska åklagaren ange om han eller hon kommer att yrka på ett längre fängelsestraff än fyra år, och det är åklagarens yrkande som utgör grund för rättens beslut om handläggningsform (Smith m.fl., s. 64). Den tilltalade kan dock alltid välja att målet ska handläggas som ett nämndemannamål. I praktiken är det endast mål om mycket

allvarlig brottslighet som prövas under medverkan av en jury. Som nämndes ovan, handläggs dock även sådana mål som s.k. bekännelsemål om den tilltalade erkänner brottet. Det finns även några brott som, även om de kan leda till långa fängelsestraff, inte avgörs av jury. Det är t.ex. mål om grov ekonomisk brottslighet och grova narkotikamål. Dessa mål anses innehålla så svåra juridiska frågor att de inte är lämpade att avgöras i en jurysammansättning (Smith, m.fl., s. 64). Under 2011 handlades endast 123 av tingsrätternas samtliga 128 557 mål som jurymål i Danmarks tingsrätter (statistik från Domstolsstyrelsen).

I jurymål består tingsrätten av tre juristdomare och sex jury-medlemmar (retsplejeloven 12 §). Precis som vid nämndemannamål kan rättens president besluta att suppleanter ska närvara vid huvudförhandlingen. Rätten är domför även om en av jurymedlemmarna får förfall under förhandlingens gång (214 § retsplejeloven).

Även jurymedlemmar har individuell rösträtt, och sedan 2009 avgörs skuldfrågan av såväl jurymedlemmarna som juristdomarna. Tidigare gällde att juryn själv avgjorde skuldfrågan. Det krävs för fällande dom i underrätt att minst fyra jurymedlemmar och två juristdomare vill fälla (891 § retsplejeloven). I överrätt krävs det att minst sex jurymedlemmar och två juristdomare röstar för en fällande dom (§ 931 retsplejeloven). Vid fällande dom deltar juryn även i påföljdsfrågan. Vid denna omröstning har dock juristdomarna förstärkt rösträtt på så sätt att deras sammanlagda röstetal motsvarar jurymedlemmarnas. Detta innebär att de två juristdomarna i tingsrätten i allmänhet har två röster var och att de tre juristdomarna i överrätt har vardera tre röster.

Norge

Norge har ett stort inslag av lekmannamedverkan i sina domstolar. I tingsrätterna medverkar nämndemän i såväl brottmål som tvistemål. I mindre allvarliga brottmål, där straffskalan är böter eller fängelse under ett år, är tingsrätten domför även utan nämndemän.

Tingsrätten kan efter begäran från åklagaren meddela dom efter ett förenklat förfarande utan åtal och huvudförhandling (tillståelse-dom). Förfarandet kan användas om den misstänkte har erkänt brottet och samtycker till att målet avgörs på detta sätt. Tillståelse-domar kan endast meddelas för brott som inte kan ge fängelse i

mer än tio år. Om målet avgörs på detta sätt består rätten av en domare.

4.4.3 Straffprocessutredningens förslag

Straffprocessutredningen överlämnade sitt betänkande *Brottmålsprocessen* den 3 april 2013 (SOU 2013:17). Utredningen har haft i uppdrag att se över brottmålsprocessen och överväga åtgärder för ett mer ändamålsenligt brottmålsförfarande. Straffprocessutredningen förespråkar en tydligare rollfördelning mellan domstolens aktörer. Domstolen ska ha en tydligare processledande och kontrollerande roll, medan åklagaren ska ta det fulla ansvaret för statens talan. Utredningen har i linje härmed föreslagit bl.a. att åklagaren ska ange ett påföljdsyrkande i alla mål och att domstolen ska vara förhindrad att döma den tilltalade till ett strängare straff eller en mer ingripande påföljd än vad åklagaren yrkat. Utredningen har även lämnat förslag vad gäller förändringar i reglerna kring rättens sammansättning i brottmål i tingsrätt och hovrätt. I dessa delar har Straffprocessutredningen hämtat viss inspiration från det finska systemet.

Straffprocessutredningen har föreslagit att rätten vid huvudförhandling i tingsrätt ska vara domför med en lagfaren domare om det inte finns anledning att döma till fängelse i mer än sex månader, villkorlig dom i förening med samhällstjänst om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader, skyddstillsyn i förening med fängelse enligt 28 kap. 3 § BrB, skyddstillsyn i förening med samhällstjänst eller kontraktsvård om det i domslutet ska anges ett fängelsestraff överstigande sex månader eller slutna ungdomsvård. Kravet i 1 kap. 3 b § andra stycket RB att det för brottet inte får vara föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader föreslås tas bort. Om åklagaren yrkat att villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff ska förverkas med mer än sex månader, eller påföljden ska bestämmas till fängelse och villkorligt medgiven frihet från fängelsestraff ska förverkas samt strafftiden tillsammans överstiger sex månader är rätten enligt förslaget inte domför med en lagfaren domare. Med de påföljder som anges ovan likställs enligt förslaget förordnande enligt 34 kap. 1 § första stycket 1 BrB.

Straffprocessutredningen har även föreslagit att kravet på att nämndemän alltid ska delta när notarier avgör mål ska tas bort.

Straffprocessutredningen har även föreslagit att rätten, om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller beskaffenhet, ska kunna bestå av tre juristdomare även i brottmål. Sammansättningen är tänkt att användas när målets omfattning eller frågorna som prövas i målet medför att det ställs särskilda krav på yrkesrelaterad kompetens hos domarna. Det kan t.ex. vara fråga om omfattande mål som kräver särskilda överväganden under beredningen eller svårare mål som ställer höga krav på juridisk kompetens.

Straffprocessutredningen har även föreslagit att nämndemän inte längre ska medverka i hovrätt. Vi återkommer till detta i avsnitt 4.9 nedan.

4.4.4 Våra överväganden och förslag

Förslag: Vid huvudförhandling i tingsrätt ska rätten vara domför med en lagfaren domare om det inte för något av de brott som prövas i målet är föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år.

När tingsrätten avgör en fråga som avses i 38 kap. 6 § BrB ska rätten vara domför med en lagfaren domare. Detsamma gäller mål om förvandling av bötesstraff. Om det finns skäl för det ska tingsrätten dock kunna bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

Kravet på att nämndemän alltid ska delta i avgörandet när en tingsnotarie eller beredningsjurist enligt 18 § tingsrättsinstruktionen handlägger brottmål vid huvudförhandling ska tas bort.

Allmänt om nämndemännens medverkan i brottmål

Vad gäller brottmål är variationen mellan enklare och mer komplexa mål särskilt stor. Även målens omfattning kan vara varierande. Det finns erkända brottmål som avgörs efter en femton minuter lång förhandling, men också riktigt omfattande brottmål med många tilltalade där förhandlingen kan pågå under flera månader. I ett väl fungerande rättsväsende ska samtliga mål handläggas på ett rättssäkert och ändamålsenligt sätt och med rimliga handläggningstider. Regeringen har tidigare uttalat att det är viktigt att mindre och enklare mål kan avgöras genom ett snabbt, smidigt och billigt för-

farande (prop. 1996/97:133, s. 42). I direktiven till denna utredning påtalas att omfattningen av nämndemännens medverkan bör bestämmas genom en avvägning mellan å ena sidan intresset av allmänhetens insyn i och inflytande över domstolens avgörande och å andra sidan intresset av att domstolarna avgör mål skyndsamt och använder resurserna effektivt. Utredningen ansluter sig till den uppfattningen. Inget mål bör avgöras av fler domare än som är motiverat i det enskilda fallet.

Nämndemännens viktigaste funktion är att utöva insyn i domstolarna. Behovet av insyn skulle i och för sig kunna göra sig gällande i alla mål i samtliga instanser. Så omfattande medverkan av nämndemän finns inte i dag och det är varken ändamålsenligt eller realistiskt. Det är inte heller nödvändigt för att tillgodose behovet av insyn.

Behovet av insyn rör, enligt vår uppfattning, på ett övergripande plan hur verksamheten i domstolarna fungerar. Det gäller hur lagar tillämpas, vilka resonemang som förs, hur objektivitetskravet fungerar i praktiken, hur bevisvärdering sker och domstolens förhållningsätt gentemot parterna. Detta behov kan enligt vår mening tillgodoses även om nämndemännen inte deltar i vart och ett av domstolarnas mål. För att använda domstolarnas resurser på det mest effektiva sättet bör nämndemännen medverka i de mål där de, förutom insynsfunktionen, även gör mest nytta ur andra aspekter.

När det gäller brottmål har nämndemannamedverkan enligt vår uppfattning ett särskilt värde i mål med mer omfattande utredning. I brottmål av större omfattning finns ofta många bevisfrågor och där kan rätten med nämndemannamedverkan tillföras mer erfarenheter och fler perspektiv på de olika frågorna. Nämndemännens allmänna omdöme och livserfarenhet bidrar till att frågorna blir väl övervägda och genomgångna ur olika aspekter. I brottmål som typiskt sett är av enkel beskaffenhet, med begränsad utredning, få förhörspersoner och där påföljdsvalet är okomplicerat är det å andra sidan inte ändamålsenligt att nämndemän deltar. Frågorna som ska övervägas i sådana mål är i regel av enklare slag och handläggningen i de olika delarna blir effektivare med enbart en lagfaren domare.

Utformningen av domförhetsregeln

Svåra bevisfrågor kan förekomma i såväl mål som rör lindrigare brott som mål om allvarliga brott. Vanligtvis är utredningen dock mer omfattande i mål om allvarligare brott. I dessa mål är förhandlingarna ofta längre och det förekommer fler frågeställningar och situationer som kräver olika former av överväganden. Inte sällan är det då fråga om flera brott och flera tilltalade. Det är då värdefullt att rätten består av fler ledamöter som tillsammans kan granska det framlagda materialet. Till detta kommer att mål om mer allvarlig brottslighet ofta aktualiserar mer ingripande påföljder för den tilltalade. Det är dessutom på det sättet att mål med allvarlig brottslighet tilldrar sig mer uppmärksamhet både i media och i samhället i övrigt, varför insynsfunktionen i dessa fall är särskilt viktig. Vi anser därför att brottets allvar är en lämplig utgångspunkt för reglerna om rättens sammansättning i brottmål. En sådan ordning framstår också som relativt lättillämpad. Mål om lindrigare brott är vanligen av enklare beskaffenhet och det är följaktligen oftast mer ändamålsenligt att dessa mål avgörs i en mindre sammansättning, medan mål om mer allvarlig brottslighet vanligtvis är mer omfattande och därför kan behöva avgöras i en starkare sammansättning.

Vi väljer att knyta bestämmelsen om rättens sammansättning till straffskalan för de brott som prövas i målet. En annan tänkbar lösning skulle vara att låta den påföljd som rätten kan förväntas komma att döma ut i målet vara styrande. Eftersom prövningen av vilken påföljd som kan vara aktuell med vårt förslag inte skulle vara begränsad till att avgöra om böter ska dömas ut eller inte skulle det många gånger krävas en tämligen komplicerad straffvärde- och påföljdsbedömning för att avgöra rättens sammansättning. Som ett led i effektiviseringen av domstolsarbetet och renodlingen av domaruppgifterna bereds brottmålen vanligen av en domstolssekreterare utan juridisk utbildning. En ordning där påföljden ska bedömas redan när huvudförhandlingen planeras skulle därmed medföra visst merarbete och domarna skulle behöva medverka mer i beredningen än vad de gör i dag eller vad som skulle följa av en klar straffskalegräns. Merarbetet i denna del ska inte överdrivas eftersom flertalet mål rör ett enda vanligt brott och en erfaren sekreterare väl kan bedöma en sannolik påföljd. I vissa mål krävs det emellertid ingående överväganden för att kunna göra en preliminär bedömning av påföljden. Det kan också uppstå situationer där en sådan förprovning från rättens sida av principiella skäl ter sig tveksam.

Till detta kommer att det kan uppstå praktiska svårigheter, t.ex. när det tillkommer stämningsansökningar i ett mål som är utsatt till huvudförhandling. Då måste uppmärksammas att den samlade brottsligheten föranleder att nämndemän ska kallas in för att delta i rätten.

Om rättens sammansättning i stället är knuten till straffskalan för de brott som målet avser, behöver domstolarna inte göra någon förprövning av påföljden. Detta är en mer lättillämpad ordning än dagens ordning. Dessutom undviker man de problem som kan uppstå om det under förhandlingen tillkommer omständigheter som medför att påföljden bör skärpas. Även risken för felbedömningar och inställda mål eller återförvisningar från övre instans minskar. Eftersom rätten inte är bunden av åklagarens brottsrubricering kan det dock uppkomma situationer där rätten frångår åklagarens yrkande och dömer för ett annat brott än vad åklagaren har yrkat ansvar för. Eftersom domförhetsregeln är fakultativ innebär detta inget problem om rätten dömer till ett mindre allvarligt brott än vad åklagaren har yrkat ansvar för. Den situationen kan dock uppkomma att rätten anser att den tilltalade ska dömas för ett allvarligare brott än vad åklagaren har yrkat, och att rätten därmed inte är domför utan nämndemän. I praktiken är dock denna situation, som för övrigt kan uppkomma även med den nuvarande ordningen med en bötesgräns, sällsynt och borde inte medföra några problem i praktiken.

Utrymmet för att avgöra brottmål utan nämndemän kan utökas

Frågan blir då var en övre gräns för ensamdomarkompetens ska gå. Med dagens ordning krävs nämndemän i samtliga brottmål som rätten avgör efter huvudförhandling där en allvarligare påföljd än böter ska dömas ut. Dessutom avgörs en del mål där påföljden vanligtvis blir böter, som t.ex. mål om skadegörelse, med nämndemän eftersom det för brottet är föreskrivet strängare straff än fängelse i sex månader. Nämndemän deltar också i nästan alla mål som avgörs efter huvudförhandling (95 procent, se tabell 4.1 ovan). En följd av dagens system är att en åklagare under vissa förutsättningar har rätt att utfärda strafföreläggande där påföljden bestäms till villkorlig dom, medan en lagfaren domare inte ensam kan avgöra ett sådant mål vid en huvudförhandling. Till de mål som ofta är av enkel beskaffenhet och som i dag avgörs med nämndemän hör just de mål där påföljden bestäms till villkorlig dom i förening med böter

eller samhällstjänst. Av 71 100 antal domar under 2012 bestämdes påföljden till villkorlig dom i 11 200 fall (uppgifter från Brottsförebyggande rådets kriminalstatistik, www.bra.se). Dessa mål utgör således en stor grupp av brottmålen. De brott som vanligen förekommer i dessa mål kan också resultera i andra påföljder som skyddstillsyn eller ett kortare fängelsestraff. Kortare fängelsestraff är exempelvis vanligt i mål om s.k. artbrott utan att det för den sakens skull är fråga om omfattande utredning eller svårare bevisbedömningar.

För att uppnå en ändamålsenlig ordning är det vår uppfattning att gränsen för vilka mål som kan avgöras utan nämndemän måste höjas och även inrymma de nu nämnda målen. Det är vår bedömning att det finns utrymme för att göra en sådan förändring utan att förlora nämndemannasystemets insynsfunktion.

Eftersom vi väljer att knyta domförhetsregeln till straffskalan för de brott som provas målet blir den lägsta möjliga gränsen för ensamdomarkompetens mål om brott med högst sex månaders fängelse i straffskalan. En sådan regel skulle motsvara den nuvarande regeln men med den skillnaden att det skulle vara möjligt att, utan deltagande av nämndemän, döma till en strängare påföljd än böter. En sådan gräns innebär att mål som rör exempelvis snatteri, ringa misshandel och ringa narkotikabrott alltid skulle kunna avgöras av en lagfaren domare och det skulle inte behövas någon förövning av om påföljden skulle bli böter eller inte. Merparten av dessa brott kan emellertid redan med dagens ordning avgöras utan nämndemän eftersom de i regel leder till ett bötesstraff. En sådan regel skulle därmed inte innebära någon egentlig förändring och ändringen skulle, jämfört med dagens ordning, i praktiken bli minimal. Utanför området för ensamdomarkompetens skulle falla förhållandevis enkla brott som stöld och häleri, vilka ofta leder till villkorlig dom om det inte är fråga om återfall eller andra särskilda förhållanden. En övre gräns på sex månaders fängelse i straffskalan skulle inte heller ge den lagfarne domaren mer behörighet än vad åklagaren har i dag.

Det är utredningens bedömning att gränsen måste sättas högre än fängelse i sex månader. En övre gräns vid högst ett års fängelse i straffskalan skulle inte innebära någon större förändring jämfört med dagens ordning eftersom det endast är ett litet antal brott som har denna straffskala. Inte heller en sådan gräns skulle innefatta de vanligast förekommande målen av mer enkel beskaffenhet som t.ex. mål om stöld och misshandel.

Enligt vår bedömning framstår i stället en övre gräns om två år i straffskalan som väl avvägd. En gräns om två år i straffskalan inrymmer alla de mål som typiskt sett är av enklare beskaffenhet. Tvåårsgränsen medför att det fortfarande krävs nämndemän i mål om exempelvis narkotikabrott, grov misshandel, rån och de flesta sexualbrott. Det gäller dessutom alla grova förmögenhetsbrott. Allmänhetens behov av insyn i verksamheten garanteras genom att nämndemännen även fortsättningsvis deltar i de brottmål som rör mer allvarlig brottslighet. Som vi redan tidigare redogjort för är det i dessa frågor som nämndemännens medverkan är extra värdefull, och det är i dessa mål som nämndemännen, förutom att utöva insyn, gör mest nytta ur andra aspekter t.ex. genom att bidra till att prövningen av bevisfrågorna blir så genomgripande som möjligt. Med en sådan gräns får en lagfaren domare i förhållande till åklagaren en ökad behörighet.

Med detta förslag kommer rätten normalt att vara domför med en lagfaren domare i mål av mer mängdrelaterad karaktär såsom misshandel, tillgrepp av fortskaffningsmedel, ringa narkotikabrott, stöld och häleri. I de nu nämnda målen aktualiseras ofta påföljder som inte är frihetsberövande, t.ex. villkorlig dom eller skyddstillsyn. Eftersom de övre straffskalorna sällan används, är det i dessa mål mycket sällan aktuellt att döma ut mer än sex månaders fängelse. I praktiken kommer domförhetsregeln främst att träffa sådana mål där brottslighetens straffvärde motsvarar fängelse mellan en till sex månaders fängelse. Vid sådana förhållandevis låga straffvärden är fortfarande huvudregeln att en annan påföljd än fängelse ska väljas. Och för det fall fängelse ändå skulle väljas som påföljd kan normalt verkställigheten av straffet ske med s.k. fotboja, vilket innebär att straffet inte behöver verkställas i anstalt. De bevis- och påföljdsfrågor som aktualiseras i dessa mål är ofta återkommande i domstolarna och målen innefattar vanligtvis tämligen begränsad utredning. Det är utredningens uppfattning att dessa mål kan avgöras av en ensam domare utan att avkall görs på rättssäkerheten.

Den domförhetsregel vi föreslår påminner till stora delar om den regel som finns i Finland, och som infördes i samband med reformen där 2009. Erfarenheter från Finland visar att förändringen har tagits emot positivt. Under utredningens besök på Helsingfors tingsrätt lyfte man särskilt fram den ökade genomströmningen av mål som en positiv bieffekt av reformen. Samma effekt kan förväntas i de svenska domstolarna. Tiden för överläggningar kommer att bli väsentligt kortare i de mål där nämndemän inte längre deltar.

Den utökade endomarkompetensen gör det också praktiskt möjligt att sätta ut enkla brottmål till gemensam häktnings- och huvudförhandling. Förändringarna kommer att leda till en effektivare hantering av brottmålen med kortare handläggningstider som följd.

Ett alternativ till att fånga in merparten av de mål som rör brott av enklare karaktär är att knyta endomarkompetensen till den påföljd som det finns anledning att döma ut. En lämplig övre gräns skulle då kunna vara sex månaders fängelse. En effekt av en sådan reglering jämfört med den tvåårsgräns vi föreslår skulle antagligen bli att något fler mål skulle avgöras i nämndsammansättning. Skälet är att domstolarna då vid de preliminära bedömningarna av vilken påföljd som kan vara aktuell måste ha viss marginal uppåt och i gränsfall kalla in nämndemän till förhandlingen. Som vi tidigare har varit inne på är emellertid en sådan reglering förenad med betydande nackdelar.

En motsvarande regel som den nyss beskrivna har föreslagits av Straffprocessutredningen. Straffprocessutredningens förslag utgår dock från en ny ordning där det finns ett påföljdsförslag från åklagaren och där rätten inte ska kunna döma till en strängare påföljd än vad åklagaren har yrkat. Vi väljer, främst med hänsyn till de praktiska fördelarna, att i stället knyta domförhetsregeln till brottets straffskala. Även om domförhetsregeln är utformad på ett annorlunda sätt är det vår bedömning att vårt förslag i praktiken får i stort samma konsekvenser som Straffprocessutredningens förslag.

Vi föreslår att regeln om rättens sammansättning ska vara fakultativ. Tingsrätten är alltså även fortsättningsvis domför med nämndemän i samtliga brottmål. En sådan ordning har praktiska fördelar. Nämndemännen kan t.ex. delta i ett endomarmål som är utsatt till huvudförhandling mitt i en förhandlingsdag med nämndmål. Det kan också i enstaka fall finnas skäl att med hänsyn till målets beskaffenhet låta nämndemän ingå i rätten även i mål om mindre allvarlig brottslighet.

Enligt de nuvarande bestämmelserna är rätten inte domför med en lagfaren domare i mål där företagsbot aktualiseras. När bestämmelsen infördes motiverades kravet på nämndemän med att frågan om företagsbot vanligtvis aktualiseras endast i mål av mer allvarligt slag (prop. 1985/86:23, s. 53 ff). Förutsättningarna har emellertid förändrats sedan dess, och numera används företagsbot ibland som ett alternativ till böter. Enligt vår bedömning blir behovet av insyn och lekmannainflytande inte större enbart av den anledningen att frågan om företagsbot prövas i ett mål. Som redan tidigare har slagits

fast är det i stället brottets allvar som bör vara utgångspunkt för rättens sammansättning. I det sammanhanget är det värt att notera att mål som enbart rör företagsbot i processuellt hänseende i övrigt behandlas som bötesmål, dvs. mål där enbart böter kan bli aktuellt som påföljd (se 2 § lagen [1986:1009] om förfarandet i vissa fall vid förverkande m.m.). Dessutom får åklagaren i de fall som anges i 5 § nämnda lag förelägga näringsidkaren företagsbot genom strafföreläggande. Det är vår bedömning att rätten bör vara domför med en domare i de situationer frågan om företagsbot ska prövas i ett brottmål, om åtalet i sig kan prövas utan nämndemän. Vi föreslår därför att särregleringen beträffande företagsbot tas bort. Förslaget överensstämmer i denna del med Straffprocessutredningens förslag.

Som nämnts tidigare har Straffprocessutredningen föreslagit ett nytt sammansättningsalternativ med tre juristdomare i vissa, mer komplicerade, brottmål. Det ingår inte i vårt uppdrag att lägga ett förslag om förstärkt juristsammansättning, men vi vill ändå påpeka vissa, för våra överväganden, viktiga aspekter av en sådan ordning. I takt med samhällsutvecklingen har de juridiska frågeställningarna i vissa mål blivit så juridiskt komplicerade att det kan vara svårt att sätta sig in i målet för en icke yrkesutbildad domare. I rättsligt svåra mål förutsätts ett yrkesrelaterat kunnande hos domaren som medför att mervärdet av nämndemannamedverkan är begränsat. Vi är av uppfattningen att nämndemännen gör mer nytta i andra typer av brottmål än de som är mest juridiskt komplicerade. Även erfarenheter från vårt studiebesök i Finland visar att ett sammansättningsalternativ med tre juristdomare i brottmål har tagits emot väl där och fyller ett påtagligt behov hos tingsrätterna, även om alternativet har kommit att användas i relativt liten utsträckning. Med detta sagt kan inte annat konstateras än att Straffprocessutredningens förslag i denna del är väl förenligt med våra utgångspunkter och förslag.

Vårt förslag om utökade möjligheter för en lagfaren domare att ensam avgöra brottmål innebär att 1 kap. 3 b § RB får en ny lydelse.

Ungdomsmål

För unga lagöverträdare gäller i vissa avseende särskilda handläggningsregler. Dessa finns i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Mål som avser den som inte har fyllt 21 år ska i tingsrätt och hovrätt handläggas av domare som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål (25 §). Det-

samma gäller för nämndemän i dessa mål. I mål som rör brott där endast böter kan följa får dock andra domare och nämndemän anlitas.

Utredningen har övervägt om nämndemän bör medverka i större omfattning i ungdomsmål än i övriga brottmål och att ungdomsmål därmed bör undantas från den föreslagna domförhetsregeln. En omständighet som skulle kunna tala för en sådan ordning är att det kan finnas en pedagogisk fördel om en ung tilltalad vid domstolen möts av en sammansättning med flera domare. Rättegången och allvaret i situationen skulle möjligen framstå tydligare och göra ett starkare intryck på den unge. Å andra sidan ska mål med unga lagöverträdare handläggas i en sådan ordning att målet inte tilldrar sig särskild uppmärksamhet. En mindre sammansättning kan också öka förutsättningarna för en bra ”dialog” mellan den unge och rätten i så måtto att det bara är en person som företräder rätten och att den unge därför bör kunna vara mer fokuserad på att kunna delta i en sådan dialog. I ungdomsmål är det nämligen av särskilt stor vikt att den domare som dömer i målet når fram till den unge och på ett tydligt och pedagogiskt sätt kan förklara domens innebörd och de konsekvenser som följer av fortsatt kriminalitet. Till detta kommer vissa praktiska aspekter som talar mot en särlösning för ungdomsmål. Exempelvis ska ungdomsmål handläggas skyndsamt och domen vanligen avkunnas muntligen. De aspekter som enligt vår uppfattning särskilt talar för nämndemannamedverkan, dvs. behovet av insyn, ytterligare erfarenheter och perspektiv, gör sig inte gällande mer i ungdomsmål än i andra mål. Även i ungdomsmålen bör därför nämndemännen enbart medverka i de mål som rör mer allvarlig brottslighet och som vanligtvis innefattar svårare bedömningar vad gäller påföljdsval och bevisvärdering. Utredningen föreslår därför inte någon särregel för rättens domförhet i ungdomsmål.

Notariebrottmål

Utredningen föreslår, i likhet med Straffprocessutredningen, att kravet på att nämndemän alltid ska delta i avgörandet när en tingsnotarie eller notariemeriterad beredningsjurist handlägger brottmål vid huvudförhandling ska tas bort. Vi har tidigare slagit fast att nämndemän bör medverka i de mål där behovet av insyn är som störst och där nämndemännen gör störst nytta även ur andra aspekter. Vem som får utöva domarämbetet är hårt reglerat i den svenska

lagstiftningen. Att notarier, som är under utbildning, trots detta får avgöra vissa mål är en omständighet som i och för sig innebär att det finns visst behov av insyn i dessa mål.

De mål som avgörs av notarie eller beredningsjurist innefattar emellertid vanligtvis inte särskilt kvalificerade avvägningar. Att det är nyttigt ur ett utbildningsperspektiv att låta notarier muntligen få förklara juridiska resonemang, är med våra utgångspunkter inte något tungt vägande skäl för medverkan av nämndemän. Dessutom får en tingsnotarie som har fått ett förordnande enligt 18 § tingsrättsinstruktionen utan medverkan av nämndemän avgöra brottmål efter skriftlig handläggning om det för brottet inte är föreskrivet svårare straff än böter eller fängelse i högst sex månader och det inte i målet är fråga om företagsbot. Det blir då inkonsekvent att rätten inte också vid huvudförhandling i dessa mål kan vara domför med en tingsnotarie.

Om ett mål innefattar svåra rättsliga eller faktiska frågor ska det inte avgöras av en tingsnotarie. Det kan också finnas andra skäl som gör att en tingsnotarie inte ska handlägga målet. Så kan vara fallet vid medialt uppmärksammade mål eller sådana mål där det föreligger en särskild hotbild. Målet ska då i stället avgöras av en lagfaren domare, eventuellt under medverkan av nämndemän om detta behov finns.

Förslaget innebär att det sista stycket i 18 § tingsrättsinstruktionen tas bort.

Regler i annan författning än rättegångsbalken om nämndemäns medverkan

Det finns regler om att nämndemän ska ingå när rätten avgör ett brottmål i andra författningar än RB. Det gäller undanröjande av påföljd, utdömande av annan påföljd för brott och omvandling av bötesstraff. Även vid omvandling av fängelse på livstid, som handläggs som ett ärende, medverkar nämndemän.

Undanröjande av påföljd, m.m.

När en tingsrätt ska pröva en fråga om undanröjande av påföljd eller annan åtgärd avseende tidigare utdömd påföljd ska som huvudregel nämndemän delta i rätten (38 kap. 6 § BrB). Undantag gäller bl.a. upphävande eller ändring av föreskrift om samhällstjänst.

Undanröjande av påföljd aktualiseras när den dömde av någon anledning inte har verkställt den påföljd som han eller hon har dömts till. Vanligtvis har den dömde misskött verkställigheten av påföljden eller återfallit i brott. Det är vanligen fråga om relativt begränsade frågeställningar och okomplicerade bedömningar. Målen rör inte heller de allra allvarligaste brotten. Behovet av ytterligare perspektiv och erfarenheter i rätten är begränsat. Det är därmed mer ändamålsenligt att dessa mål som huvudregel avgörs av en lagfaren domare. Det är därför utredningens bedömning att rätten som huvudregel ska vara domför utan nämndemän i dessa mål. Skulle det av någon anledning finnas skäl för det, t.ex. om målet innefattar svåra skälighetsfrågor, finns det möjlighet för rätten att låta nämndemän delta i avgörandet.

Som en följd av vårt förslag i denna del ska 38 kap. 6 § BrB ändras.

Omvandling av fängelse på livstid

Enligt 13 § lagen (2006:45) om omvandling av fängelse på livstid ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän när den avgör en fråga enligt denna lag

Ärenden om omvandling av livstidsstraff innehåller ofta svåra bedömningar och avvägningar, vilket talar för medverkan av nämndemän. Den fråga som prövas är av avgörande betydelse för den enskilde men samtidigt också för anhöriga och målsäganden. Med nämndemän tillförs fler erfarenheter och frågorna kan bli väl belysta. En stark sammansättning i rätten kan även bidra till att avgörandena i dessa stundom kontroversiella ärenden får ytterligare legitimitet.

En särskild aspekt att beakta är att samtliga dessa ärenden avgörs av en enskild, relativt liten domstol och därmed av en liten grupp domare. Med hänsyn till detta och till allmänintresset för dessa frågor finns också ett särskilt intresse för insyn. Det är därmed rimligt och förtroendehöjande för domstolarna att allmän-

heten genom nämndemännen får insyn i de bedömningar och överväganden som görs i dessa ärenden.

Som framgår av resonemanget bör nämndemän fortsatt medverka i dessa ärenden. Straffprocessutredningen har inte heller föreslagit någon ändring av denna bestämmelse.

Bötesverkställighetslagen (1979:189)

Bötesverkställighetslagen (1979:189) innehåller bestämmelser om verkställighet av böter. Böter som inte har kunnat drivas in ska enligt förarbetena förvandlas till fängelse när det är särskilt påkallat ur allmän synpunkt. Förvandlingsstraffet ska bestämmas till fängelse i lägst 14 dagar och högst tre månader. Rätten ska vid avgörande av mål om bötesförvandling bestå av en lagfaren domare och nämndemän (17 §). Dessa frågor handläggs som brottmål vid tingsrätterna. Frågor om indrivning av bötesstraff handläggs däremot som ärenden (se avsnitt 4.6.2).

Antalet mål om bötesförvandling vid tingsrätt är mycket begränsat. Målen innefattar inte någon egentlig bevisprövning, och frågan om förutsättningarna för förvandling är uppfyllda är vanligtvis förhållandevis enkel att avgöra. Den enda påföljd som aktualiseras är ett kortare fängelsestraff. De frågor som prövas är tämligen okontroversiella och det ligger i linje med våra övriga förslag i detta avsnitt att nämndemän inte bör medverka i sådana mål. Finns det skäl för det ska emellertid rätten kunna vara sammansatt av en lagfaren domare och två nämndemän. Vi föreslår därför att reglerna om rättens sammansättning i dessa mål ändras. Förslaget innebär ändringar i 17 § bötesverkställighetslagen.

Straffprocessutredningen har föreslagit detsamma.

4.5 Tingsrättens sammansättning i tvistemål

4.5.1 Dagens system

Vid huvudförhandling i tvistemål ska rätten enligt huvudregeln bestå av tre lagfarna domare (1 kap. 3 a § RB). Från denna huvudregel finns det i andra och tredje styckena undantag. Om rätten anser att det är tillräckligt att en domare sitter i rätten och parterna samtycker till det eller målet är av enkel beskaffenhet, är rätten domförd med en lagfaren domare. Vad gäller dispositiva tvistemål, dvs. mål

där förlikning om saken är tillåten, finns det inga regler om att nämnd ska delta, och nämndemän förekommer alltså inte i sådana mål. Det medför att nämndemän i tvistemål endast deltar i familjerättsliga mål.

EMR-utredningen har nyligen föreslagit att reglerna om rättens domförhet i tvistemål ska ändras på så sätt att rätten i stället för tre domare ska bestå av två sådana, om inte målet med hänsyn till sin omfattning eller beskaffenhet bör prövas av tre lagfarna domare. Alternativet med tre domare är tänkt att vara förbehållet mål som är mycket omfattande eller komplicerade (*En modernare rättegång II – en uppföljning*, SOU 2012:93). Förslagen berör inte frågan om nämndemännens medverkan i tvistemål.

Nämndemän deltar i äktenskapsmål och familjemål. Vid huvudförhandling i äktenskapsmål och mål om underhåll ska rätten enligt 14 kap. 17 § ÄktB bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän om inte annat följer av 1 kap. 3 a § andra och tredje styckena RB. Enligt 20 kap. 1 § FB gäller samma sak i mål om faderskap, föräldraskap enligt 1 kap. 9 § FB, vårdnad, boende, umgänge och underhåll till barn. Enligt 3 kap. 1 § lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap gäller i detta avseende samma regler för partnerskap som för äktenskap. Även om partnerskapslagen har upphävts genom lagen (2009:260) om upphävande av lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap ska den fortfarande tillämpas i fråga om ett enligt den lagen registrerat partnerskap. Vid tvister om bodelning däremot gäller att rätten ska ha den sammansättning som gäller för tvistemål i allmänhet (prop. 1986/87:1, s. 215).

Hänvisningen till andra och tredje styckena i 1 kap. 3 a § RB innebär att rätten även vid äktenskaps- och familjemål ska bestå av en lagfaren domare vid huvudförhandling i förenklad form. Om rätten anser att det är tillräckligt att målet avgörs av en domare och parterna samtycker till det, behövs inte heller nämnd. Detsamma gäller om målet är av enkel beskaffenhet. Enligt förarbetena till regeln avser rekvisitet ”enkel beskaffenhet” såväl rättsfrågor som bevisfrågor (prop. 1988/89:95, s. 60).

När rätten ska bestämma om ett mål kan avgöras utan nämndemän är det alltså i första hand målets beskaffenhet som är avgörande, men rätten bör i familjemål ta särskild hänsyn till parternas önskemål om rättens sammansättning. Tvistiga vårdnadsfall bör inte avgöras utan nämnd om inte parterna har samtyckt till det (prop. 1988/89:95, s. 75). Mål om underhåll till barn anses däremot

i allmänhet vara så enkla att de enligt förarbetena bör kunna avgöras utan nämnd oavsett parternas inställning i frågan.

I tabellen nedan redovisar vi nämndemännens medverkan i tvistemål under 2012. Knappt 10 procent av de familjerättsliga målen avgjordes med nämndemän. Den relativt låga siffran förklaras av att sådana mål ofta avgörs innan de har satts ut till förhandling med nämndemän. När parterna är överens ges i regel en dom i enlighet med deras överenskommelse eller så avskrivs målet från fortsatt handläggning och i ingetdera av fallen krävs medverkan av nämndemän. Av de familjemål som avgjordes efter huvudförhandling deltog däremot nämndemän i 70 procent av avgörandena.

Tabell 4.2 Nämndemännens medverkan i tvistemål (2012)

	Totalt antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål med nämndemän	Andel avgjorda mål med nämndemän
Familjemål	15 358	1 324	8 %
Avgjorda familjemål efter huvudförhandling	1 769	1 237	70 %
Gemensam ansökan	21 943	72	>1 %

Källa: Domstolsverket

4.5.2 Nordisk utblick

Tidigare deltog nämndemän i Finland i familjemål och i vissa mål angående hyresförhållanden. Efter 2009 års reform deltar däremot nämndemän inte längre i några tvistemål. I lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att nämndemannasammansättningar i tvistemål var mycket sällsynta, men motiverade inte förändringen på tvistemålsidan ytterligare.

Inte heller i Danmark deltar lekmannadomare i tvistemål.

I Norge medverkar nämndemän däremot i tvistemål om rätten anser att det behövs eller om någon av parterna kräver det. En begäran från parterna om att nämnd ska delta är i praktiken mycket ovanlig (Andenæs, s. 107). Forlikrådet, som är en form av medlingsinstans där de flesta tvistemål inleds, består av tre medlemmar som inte är juridiskt skolade. Dessa väljs av kommunen för en period om fyra år. Även jordskiftesretten och arbetsdomretten har ett betydande inslag av lekmannadomare.

4.5.3 Våra överväganden

Bedömning: Det saknas skäl att förändra reglerna kring nämndemannamedverkan i tvistemål.

De familjerättsliga målen innefattar sällan komplicerade juridiska överväganden. Däremot ingår ofta besvärliga bedömningar av lämplighetsfrågor och andra avvägningar rörande mer allmänmänskliga aspekter. I dessa bedömningar är nämndemannamedverkan av särskilt värde. Utredningen i dessa mål är, när de går till huvudförhandling, ofta förhållandevis omfattande och det är då bra med flera ledamöter i rätten. Här kan nämndemännen genom sina skilda erfarenheter och allmänna klokskap bidra till att samtliga frågor blir väl belysta. Att nämndemännen medverkar i dessa mål är således ändamålsenligt.

En särskild aspekt i familjemål som rör vårdnad, boende m.m. är att det ibland framförs att fäder diskrimineras när sådana frågor avgörs. För avgörandenas legitimitet kan det då vara bra att det i rätten finns personer av olika kön, vilket det kan bli med nämndemannamedverkan.

Vi anser således att nämndemän även fortsättningsvis bör medverka i dessa mål. Med den nuvarande regleringen deltar nämndemän i cirka 70 procent av de mål som avgörs efter huvudförhandling.

Utredningen har övervägt om reglerna ska ändras så att rätten ensam ska kunna avgöra rättens sammansättning, och att kravet på parternas samtycke därmed skulle tas bort. En sådan lösning hade inneburit vissa praktiska fördelar. Vi har dock stannat för att inte föreslå en sådan förändring. Rätten har redan i dag möjlighet att utan nämndemän avgöra mål av enklare beskaffenhet, som t.ex. mål om underhåll, även om parterna inte har samtyckt till det.

Bestämmelsen som den är utformad i dag vållar inte heller några praktiska problem eller tillämpningssvårigheter. Till detta kommer att sammansättningsregeln överensstämmer med vad som gäller för dispositiva tvistemål och att det kan vara ett värde med en sådan överensstämmelse.

Sammanfattningsvis gör utredningen alltså bedömningen att reglerna om rättens sammansättning när familjemål och äktenskapsmål avgörs ska lämnas oförändrade.

4.6 Tingsrättens sammansättning vid handläggning av domstolsärenden

4.6.1 Dagens system

Nämndemän ingår sällan i rätten vid avgörande av domstolsärenden. Enligt 3 § lagen (1996:242) om domstolsärenden består tingsrätten vid handläggning av ärenden av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av tre sådana domare. Till skillnad från vad som gäller vid handläggning av brottmål och tvistemål, får däremot inte rättens sammansättning utökas med ytterligare en lagfaren domare.

Precis som i tvistemål finns det specialregleringar beträffande rättens sammansättning vid handläggning av vissa ärenden. För vissa familjerättsliga ärenden (se t.ex. 18 kap. 4 a § ÄktB, 20 kap. 1 § andra stycket FB och 27 § sambolagen [2003:376]) gäller att nämndemän får medverka om det finns särskilda skäl med hänsyn till omständigheterna. Detsamma gäller i ärenden om registrerade partnerskap.

Reglerna om rättens sammansättning vid avgörande av ett ärende om verkställighet enligt 21 kap. FB skiljer sig från vad som gäller för övriga familjerättsliga ärenden. När rätten avgör dessa ärenden ska den bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän (21 kap. 12 § FB). Precis som i tvistemål kan ett sådant ärende avgöras av en lagfaren domare om rätten anser det tillräckligt och parterna samtycker till det eller ärendet är av enkel beskaffenhet.

Vid prövning av åklagarens beslut om kontaktförbud ska rätten enligt 18 § lagen (1988:688) om kontaktförbud bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. Även i vissa ärenden om tillfälligt näringsförbud och näringsförbud ska nämndemän ingå i rätten vid avgörandet (8, 8 d, 10, 17 och 26 §§ lag [1986:436] om näringsförbud). Vid prövning av tillträdesförbud enligt lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ska rätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän (18 §). I 13 och 17 §§ bötesverkställighetslagen (1979:189) finns det också regler om nämndemäns medverkan i rätten. Vid handläggning av ärenden enligt lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m. får nämndemän delta om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till ärendets beskaffenhet.

Det finns inte statistik över i vilken utsträckning nämndemän deltar vid avgörande av domstolsärenden. Det beror på att domstolarna inte registrerar rättens sammansättning beträffande kategorin domstolsärenden i Vera. Som framgått av redogörelsen ovan medverkar dock nämndemän sällan i domstolsärenden.

4.6.2 Våra överväganden och förslag

Förslag: Kravet på att nämndemän alltid ska delta när tingsrätten avgör frågor om verkställighet enligt föräldrabalken, kontaktförbud, tillträdesförbud och näringsförbud ska tas bort. Nämndemän ska kunna delta i dessa ärenden om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet.

Inledning

De ärendetyper där nämndemän deltar är av varierande slag och det är vitt skilda frågor som aktualiseras. Det är därför inte lämpligt att generellt reglera om nämndemän ska medverka i ärenden eller inte. För att särskilt kunna belysa de faktorer som talar för nämndemannamedverkan i varje typ av ärende måste i stället en bedömning göras i vart och ett av ärendetyperna. Vad gäller de ärendetyper i vilka nämndemän i dag inte medverkar, har vi kommit fram till att det saknas anledning att förändra den gällande ordningen. Nedan redogör vi för våra överväganden och bedömningar för de ärendetyper där det i dag är stadgat någon form av nämndemannamedverkan.

Vid våra överväganden har vi strävat efter att åstadkomma enhetliga regler för ärenden i syfte att regelverket ska vara konsekvent och lättillämpat. Vi har därför försökt undvika särlösningar.

Familjerättsliga ärenden

För vissa familjerättsliga ärenden (se t.ex. 18 kap. 4 a § ÄktB, 20 kap. 1 § andra stycket FB och 27 § sambolagen [2003:376]) gäller att nämndemän får medverka om det finns särskilda skäl med hänsyn till omständigheterna. Detsamma gäller i ärenden om registrerat partnerskap. Exempel på sådana familjerättsliga ärenden är ansökan

om bodelningsförrättare, kvarsittningsrätt, adoption, förvaltare och god man. De frågor som är aktuella i dessa ärenden har visst släktskap med de som förekommer i familjemål och äktenskapsmål. Ärendena är dock generellt av enkel beskaffenhet och innefattar vanligen inte några svåra överväganden. Att det är rätten som själv avgör rättens sammansättning i dessa ärenden är en praktisk och ändamålsenlig lösning. Det finns en fast praxis i domstolarna för när nämndemän ska delta och vi har inte funnit något skäl att föreslå någon ändring av gällande regler.

När det däremot gäller ärenden om verkställighet enligt 21 kap. FB ska rätten som huvudregel bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän. När dessa ärenden överflyttades från de allmänna förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna anförde regeringen att nämndemän, med hänsyn till frågornas natur, borde medverka vid tingsrättens avgörande av frågor om verkställighet (prop. 2005/06:99, s. 76 f.). Regeln motsvarar i övrigt den som gäller för tvistemål. Om rätten anser det tillräckligt att en domare sitter i rätten och parterna samtycker till det eller ärendet är av enkel beskaffenhet, kan det avgöras av en lagfaren domare. Det finns inte någon motsvarande domförhållningsregel för andra typer av ärenden.

Frågan i dessa ärenden rör i regel verkställighet av vad tingsrätten redan beslutat om barns boende och umgänge. Det är således delvis samma frågor som i många familjemål men prövningen är betydligt mer begränsad. Ett vanligt förfarande är att domstolen kallar parterna till ett sammanträde för att i första hand försöka få dem att komma överens, antingen direkt vid sammanträdet eller med hjälp av t.ex. en medlare. I detta sammanträde ska, enligt nuvarande reglering, nämndemän delta vilket inte är en ändamålsenlig ordning. Regeln om rättens sammansättning i dessa ärenden bör ändras så att huvudregeln är att rätten är domför med en lagfaren ledamot. På samma sätt som gäller andra familjerättsliga ärenden bör gälla att nämndemän ska medverka om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Regelverket blir därmed mer konsekvent och lättillämpat.

Enligt vår bedömning kan det många gånger vara aktuellt att nämndemän medverkar i dessa ärenden, t.ex. när tvisten är mycket infekterad och det står klart att medling inte är en möjlig väg till en lösning. Med den föreslagna regleringen kan i rätten även fortsättningsvis ingå nämndemän vid särskilt komplicerade verkställighetsärenden.

Förslaget innebär att lydelsen av 21 kap. 12 § FB ska ändras.

Bötesverkställighetslagen (1979:189)

Bestämmelserna i bötesverkställighetslagen reglerar verkställighet av böter som beslutats genom dom, strafföreläggande och ordningsbot. Av 1 § framgår att bestämmelserna också gäller vite. Antalet ärenden om verkställighet av bötesstraff i tingsrätt är begränsat.

Vid handläggningen av indrivning av ett bötesstraff består tingsrätten av en lagfaren domare. Finns det särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet får tingsrätten emellertid bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän (13 §). Att nämndemän får delta i rätten vid bedömning av verkställighetsfrågan motiverades vid den nuvarande lagens tillkomst med att lekmannasynpunkter lämpligen borde ges utrymme (prop. 1978/79:40 s. 25 f). I samband med att den nya lagen om domstolsärenden infördes 1996 ändrades bestämmelsen. Numera krävs det särskilda skäl för att nämndemän ska ingå i rätten.

I de allra flesta ärenden som rör indrivning av bötesstraff är behovet av nämndemannamedverkan högst begränsat. Genom att rätten har en möjlighet att besluta om nämndemannamedverkan är regleringen flexibel. I vår strävan att i möjligaste mån åstadkomma en enhetlig reglering anser vi att ingen ändring bör göras.

Straffprocessutredningen har inte heller funnit anledning att ta bort möjligheten att låta nämndemän delta i dessa ärenden.

Lag (1988:688) om kontaktförbud och lag (2005:321) om tillträdesförbud

Vid *handläggning* av en fråga om kontaktförbud eller tillträdesförbud ska rätten enligt 18 § lagen om kontaktförbud respektive 18 § lagen om tillträdesförbud bestå av en lagfaren domare. När frågan *avgörs* ska däremot enligt samma lagrum rätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän.

Åklagare har behörighet att fatta beslut om kontaktförbud och tillträdesförbud och det krävs inte någon prövning av domstol annat än om det sker ett överklagande. De bedömningar som ska göras i dessa ärenden är normalt sett inte svårare än vad som i allmänhet gäller för mindre allvarliga brottmål. Ärendena skiljer sig från brottmålen genom att rätten ska göra en bedömning av risken för framtida brott eller trakasserier. Med beaktande av att utredningen i

ärendena är av mindre omfattning och den fråga som ska bedömas är begränsad krävs enligt vår bedömning inte att nämndemän medverkar.

Ytterligare en aspekt som talar mot krav på att nämndemän deltar är att vissa ärenden, kontaktförbud avseende gemensam bostad, ska handläggas skyndsamt. Kravet innebär att det kan bli fråga om att hålla förhandling under en helg. Hittills har det varit ovanligt men när frågan uppkommer är det en fördel om den begränsat bemannade jourverksamheten inte behöver ägna tid åt att hitta två nämndemän.

Genom att rätten kan besluta att nämndemän ska delta i avgörandet finns en möjlighet med en förstärkt sammansättning i ärenden där det finns skäl för nämndemannamedverkan. Med en reglering som den föreslagna blir regelverket kring nämndemannamedverkan i ärenden konsekvent och mer lättillämpat.

Förslaget medför förändringar av 18 § lagen om kontaktförbud och 18 § lagen om tillträdesförbud.

Straffprocessutredningen har föreslagit att reglerna ändras så att rätten är domför med en lagfaren domare även när frågan avgörs.

Lag (1986:436) om näringsförbud

En enskild näringsidkare kan i vissa situationer meddelas näringsförbud. Näringsförbud kan meddelas för viss tid, lägst tre och högst tio år. Enligt 8 § för allmän åklagare talan om näringsförbud i samband med brott. Angående utredningen och förfarandet i mål om näringsförbud ska i tillämpliga delar gälla vad som i allmänhet är föreskrivet om mål som rör allmänt åtal för brott där straffet är fängelse i högst ett år.

Åklagaren och i vissa fall Kronofogdemyndigheten kan ansöka om näringsförbud mot bakgrund av andra omständigheter än brott. Dessa ansökningar handläggs i tingsrätten som ärenden (8 a §). I sådana ärenden ska rätten hålla sammanträde, om det inte är uppenbart obehövligt. Hålls sammanträde ska tingsrätten bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän (8 d §). Ärendet ska då avgöras av samma domare. Samma ordning gäller när tingsrätten prövar vissa med näringsförbudet sammanhängande frågor som t.ex. dispens eller förlängning av ett förbud.

Brottmål om näringsförbud ska behandlas enligt vad som är föreskrivet för mål som rör allmänt åtal för brott där straffet är fängelse

i högst ett år. Med våra förslag om rättens domförhet i brottmål kommer nämndemän inte längre att krävas i dessa mål. Att då, som är följden med nuvarande ordning, alltid kräva att nämndemän medverkar när ärenden om näringsförbud avgörs, framstår som omotiverat.

I stället bör samma ordning som för de flesta övriga ärenden gälla. Vi föreslår att reglerna ändras på så sätt att rätten enligt huvudregeln är domför med en lagfaren domare. Precis som beträffande andra ärenden där nämndemän kan medverka får rätten bestå av en lagfaren domare och två nämndemän om det finns särskilda skäl för det.

Förslaget medför förändringar i 8 d § lagen om näringsförbud.

Förslaget överensstämmer i denna del med Straffprocessutredningens förslag.

4.7 Tingsrättens sammansättning när mål avgörs utan huvudförhandling

Bedömning: Det saknas skäl att ändra reglerna kring tingsrättens sammansättning när mål avgörs utan huvudförhandling.

4.7.1 Inledning

När tingsrätten avgör ett mål utan huvudförhandling är den som huvudregel domför med en lagfaren domare (1 kap. 3 § RB). Nämndemän får ingå i rätten om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets eller frågans beskaffenhet (1 kap. 3 c § RB). En sådan medverkan är emellertid ovanlig både vad gäller brottmål och tvistemål.

För att ett avgörande ska kunna ske utan huvudförhandling förutsätts normalt att målet avgörs på processuella grunder, såsom exempelvis beslut om avskrivning eller avvisning av mål.

Vissa mål kan emellertid avgöras utan huvudförhandling även i sak. Vad gäller tvistemål anges dessa förutsättningar i 42 kap. 18 § RB. Målet kan även avgöras utan huvudförhandling i de fall där kärandens framställning inte innefattar laga skäl för käromålet eller det annars är uppenbart att detta är ogrundat (42 kap. 5 § RB). När makarna eller en av dem yrkar äktenskapsskillnad får yrkandet prövas utan huvudförhandling (14 kap. 12 § ÄktB).

Vad gäller brottmål kan rätten meddela en frikännande dom enligt 20 kap. 9 § RB utan huvudförhandling. Detsamma gäller mål som rätten avgör utan huvudförhandling med stöd av 45 kap. 10 a § RB. Sedan tingsrätterna har fått större möjligheter att avgöra vissa brottmål utan huvudförhandling har andelen mål som avgörs utan nämndemän ökat, och i förhållande till 2008 har andelen brottmål som avgörs med nämnd minskat från 77 procent till 58,7 procent (Domstolsverket, Domstolsstatistik 2011).

Straffprocessutredningen ansåg att den rådande ordningen för brottmål i detta hänseende var bra och att det saknades anledning att ändra dessa regler. Utredningen hänvisade till att de bedömningar som ska göras i de mål som kan avgöras utan huvudförhandling är förhållandevis okomplicerade och att det är en rationell, snabb och effektiv ordning att i princip samtliga dessa mål avgörs av en domare (SOU 2013:17, s. 684 f.).

4.7.2 Våra överväganden

Utredningen är av uppfattningen att den rådande ordningen är ändamålsenlig. Såväl de tvistemål där nämndemän kan delta som de brottmål som i dag avgörs utan huvudförhandling är okomplicerade och enkla, vilket är skälet till att de kan avgöras utan huvudförhandling. Det finns i sådana mål inget behov av att stärka rättens sammansättning. Tvärtom är rådande ordning ändamålsenlig och effektiv. Genom att nämndemän kan ingå i rätten om det finns särskilda skäl är regleringen flexibel och möjliggör att nämndemän medverkar om det av någon anledning finns behov för det. Utredningen föreslår därför inga ändringar i denna del.

4.8 Förvaltningsrättens sammansättning

4.8.1 Dagens system

En förvaltningsrätt är enligt huvudregeln domför med en lagfaren domare och tre nämndemän (17 § LAFD). Undantag från huvudregeln finns i 17 a och 18 §§ LAFD. Enligt 17 a § ska förvaltningsrätten vid behandling av mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) bestå av en lagfaren domare och två särskilda ledamöter, se mer om särskilda ledamöter under avsnitt 3.4 ovan.

Trots att rätten enligt huvudregeln är domför i en sammansättning där det ingår nämndemän, avgör förvaltningsrätterna en majoritet av målen med en lagfaren domare ensam, s.k. E-mål. I 18 § LAFD finns regleringen om när en förvaltningsrätt kan använda denna möjlighet.

Förvaltningsrätten är enligt 18 § första stycket inledningsvis domför utan nämndemän vid åtgärd som avser beredande av mål, vid förhör med vittne eller sakkunnig som annan förvaltningsrätt har begärt, vid beslut om rättelse av felräkning m.m. samt vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål. Bestämmelserna i första stycket tar alltså sikte på beslut genom vilka målet inte avgörs i sak.

Andra stycket handlar om slutliga avgöranden som inte innefattar en prövning av målet i sak. I fall där det är särskilt påkallat ska dock nämndemän delta. Exempelvis frågor om rättegångshinder kan ibland vara av sådan karaktär att de bör avgöras med nämndemän (Wennergren, kommentaren till 18 §).

Enligt 18 § fjärde stycket kan förvaltningsrätten även i sak avgöra vissa måltyper utan nämndemän. Denna möjlighet gäller för följande i paragrafen uppräknade måltyper:

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller annan skatteförfattning,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) samt mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål rörande preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,
5. mål enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,
6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,
7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt och
8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

Som framgår av den citerade lagtexten innehåller fjärde stycket en katalog med en del uppräknade måltyper tillsammans med en generell bestämmelse som ger förvaltningsrätten ensamdomar-kompetens i samtliga mål av *enkel beskaffenhet*. Metoden med en generell regel tillsammans med en katalog av mål som får avgöras utan nämndemän har använts sedan länsdomstolsreformen 1971 genom vilken man införde nämndemän i de dåvarande läns- och skatterätterna (prop. 1971:14). Den ursprungliga katalogen över ensamdomarmål under fyra punkter har däremot utvidgats under åren. I genomsnitt har 18 § eller dess tidigare motsvarighet ändrats minst en gång om året mellan åren 1971 och 1996 och minst två gånger per år för tiden därefter. En tendens under åren har varit att av effektivitetsskäl utöka området för ensamdomarbehörighet (Ds 1996:40, s. 59).

När en notarie handlägger mål ska nämndemän som regel delta i avgörandet (20 och 21 §§ förvaltningsrättsinstruktionen). Detta gäller dock inte när notaries handlägger mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt (21 §).

Närmare om begreppet ”enkel beskaffenhet”

Förutom de i katalogen uppräknade måltyperna har förvaltningsrätterna möjlighet att avgöra samtliga mål av *enkel beskaffenhet* utan nämndemän. Även sådana mål ska dock avgöras med nämndemän om det är särskilt påkallat.

Tidigare gällde att en förvaltningsrätt var domför utan nämndemän om saken *var uppenbar*. Uppenbarhetskriteriet fick kritik bl.a. för att det var för snävt. Det finns mål som är enkla utan att de för

den sakens skull är uppenbara. Genom en lagändring 1997 ändrade man därför lokutionen till den nuvarande ”mål av enkel beskaffenhet” (prop. 1996/97:133). I lagstiftningsärendet konstaterade man att det saknades möjlighet att systematiskt utvidga katalogen över ensamdomarmål med nya måltyper. I stället borde metoden med ett generellt rekvisit som överlåter ställningstagandet till rätten få ökat utrymme. Trots det ansåg man att det kunde ligga ett värde att vid sidan om det generella rekvisitet behålla en del av de uppräknade målgrupperna (Ds 1996:40, s. 73).

Lagändringen innebar en utvidgad ensamdomarkompetens i förvaltningsrätterna. Motsvarande rekvisit gäller för tingsrätterna i tvistemål enligt 1 kap. 3 a § RB (se ovan), och ett av regeringens argument för den lagändringen var just att samma ordning bör gälla för förvaltningsrätterna som för tingsrätterna (prop. 1996/97:133, s. 44).

Möjligheten att avgöra mål av enkel beskaffenhet utan nämndemän innebär att förvaltningsrätten måste göra en bedömning av målets beskaffenhet. Departementschefen har i tidigare lagstiftningsärenden uttalat att saken kan vara uppenbar även när det finns bevisfrågor i målet (prop. 1974:79, s. 35). Däremot bör ett mål inte avgöras utan nämndemän när skälighetsfrågor ska prövas i målet eller om det inte utan vidare framstår som klart att det finns förutsättningar för att pröva målet utan nämndemän. I samband med lagändringen 1997 uttalade regeringen att en utgångspunkt för regleringen är att den ska fånga upp okomplicerade och brådskande mål samt att lagändringen innebär ett ökat utrymme för s.k. E-målsdömande (prop. 1996/97:133, s. 43). Närmare vägledning om hur bestämmelsen om enkel beskaffenhet ska tillämpas gav regeringen däremot inte. Vid riksdagsbehandlingen av propositionen 1996/97:133 anförde Justitieutskottet bl.a. att bland de målkategorier som de allmänna förvaltningsdomstolarna handlägger finns mål som typiskt sett är av mycket stor betydelse för den enskilde. Som exempel nämnde utskottet socialförsäkringsmålen. Även om vissa av dessa mål kan anses vara av enkel beskaffenhet borde enligt utskottet möjligheten att avgöra dessa mål utan nämndemän utnyttjas restriktivt (1996/97:JuU17, s. 13).

Enligt 18 § andra stycket gäller möjligheten att avgöra mål utan nämnd inte om det är påkallat av särskild anledning att en fullsutten rätt prövar målet. Denna bestämmelse ska ses som en garanti för att nämndemän medverkar i tillräcklig utsträckning (prop. 1996/97:133, s. 41 f.). Särskild anledning att fullsutten rätt prövar

ett mål kan vara att målet är svårbedömt, betydelsefullt för den enskilde eller principiellt viktigt (Wennergren, kommentaren till 18 §).

Migrationsdomstolarna

Migrationsdomstolarna är en del av förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö, och hanterar överklaganden av Migrationsverkets beslut.

Sammansättningen i migrationsdomstolarna är densamma som i de allmänna förvaltningsdomstolarna (16 kap. 1 § utlänningslagen [2005:716]). Rätten ska alltså enligt huvudregeln bestå av en lagfaren domare och tre nämndemän, och det finns möjlighet att avgöra mål av enkel beskaffenhet utan nämndemän. Vid tillkomsten av den nya processordningen förde man i princip inget resonemang kring den principiella frågan om nämndemän skulle delta i migrationsprocesser eller inte, och varken av propositionen (2004/05:170) eller av betänkandet (SOU 2009:56) framgår vilka överväganden som ligger bakom kravet på nämndemannamedverkan i dessa mål. Av förarbetena till reglerna om den tidigare Utlänningsnämnden framgår däremot att regeringen då ansåg att det fanns ett behov av lekmän med starkt inflytande i processen för en demokratisk förankring och för att tillgodose allmänhetens inflytande (prop. 1991/92:30, s. 33).

Vilka av migrationsmålen som är av enkel beskaffenhet diskuterades inte närmare när migrationsdomstolarna infördes. Regeringen konstaterade att tillämpningen av ordningen för ensamdomar-kompetens inte hade lett till några problem i förvaltningsprocessen, och även migrationsdomstolarna borde därför kunna tillämpa samma regler (prop. 2004/05:170, s. 22).

Migrationsöverdomstolen har uttalat att möjligheten att avgöra mål med ensamdomare när fråga är om avvisning eller utvisning bör utnyttjas restriktivt, i synnerhet när barn är inblandade (MIG 2007:58).

Utvärderingsutredningen, som gjorde en utvärdering av den nya migrationsprocessen, ägnade frågan om tillämpningen av reglerna om rättens sammansättning visst utrymme i sitt betänkande *Den nya migrationsprocessen* (SOU 2009:56). Vid samtal med domstolarna framkom att nämndemän som regel deltog i mål rörande skyddsskäl, i mål som berörde barn och när bevisfrågor skulle avgöras samt i mål med muntlig förhandling (s. 236 f.). Förvarsmålen

avgjordes dock ofta av en domare ensam även för det fall muntlig förhandling hölls. Utvärderingen visade även att domstolarna tillämpade reglerna olika. Domstolen i Stockholm avgjorde en högre andel mål med en domare jämfört med domstolarna i Göteborg och Malmö (s. 224 f.).

Nämndemännens faktiska medverkan i förvaltningsrätterna

Som framgår av tabell 4.3. nedan deltog under 2012 nämndemän i sammanlagt 58 635 mål (42 procent) i förvaltningsrätterna. Nämndemännens medverkan i förvaltningsrätterna varierar stort beroende på vilken måltyp det är frågan om. Nämndemän deltar i mycket hög utsträckning i psykiatrimål och socialförsäkringsmål (86 procent respektive 69 procent). Av tabellen framgår att nämndemän medverkade i princip i samtliga (98,9 procent) av de mål som förvaltningsrätterna avgjorde efter muntlig förhandling.

Tabell 4.3 Nämndemännens medverkan i förvaltningsrätterna (2012)

	Totalt antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål med nämndemän	Andel avgjorda mål med nämndemän (totalt)	Antal avgjorda mål efter muntlig förhandling	Antal avgjorda mål efter muntlig förhandling med nämndemän	Andel avgjorda mål efter muntlig förhandling med nämndemän
Psykiatrimål	13 244	11 352	86 %	10 429	10 391	99,6 %
Socialförsäkringsmål	21 614	15 013	69 %	571	566	99,1 %
Mål enligt LVM	1 126	763	68 %	655	652	99,5 %
Mål enligt LVU	3 544	2 154	61 %	1 932	1 909	99,8 %
Skattemål	13 543	7 072	52 %	1 113	1 108	99,6 %
Utlännings- och medborgarskapsmål (migrationsdomst.)	28 766	8 346	29 %	3 165	3 066	96,9 %
Biståndsmål	24 673	5 121	21 %	245	239	97,6 %
S.k. mängdmål (bl.a. mål om folkbokföring, körkort och kriminalvård)	9 009	1 296	14 %	166	146	88 %
Övriga mål ¹	21 964	7 518	34 %	357	347	97,2 %
Samtliga mål	137 483	58 635	42 %	18 633	18 424	98,9 %

Källa: Domstolsverket

Tabell 4.4 nedan visar förekomsten av nämndemännen i migrationsdomstolarna under år 2012. Andelen avgjorda mål med nämndemän är störst i de s.k. avlägsnandemålen (58 procent).

¹ I kategorin "övriga mål" ingår bl.a. mål om bistånd till enskilda, mål om byggande, mark och vatten, mål om hälso- och sjukvård, mål om produkt- och verksamhetskontroll, mål om allmänna handlingar och sekretess, mål om tvång mot person och ekonomisk tvång, mål om jakt, fiske, djur och växter, mål om produkt- och verksamhetskontroll, kommunala mål samt mål om utbildning.

Tabell 4.4 Nämndemännens medverkan i migrationsdomstolarna (2012)

	Totalt antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål med nämndemän	Andel avgjorda mål med nämndemän	Antal avgjorda mål efter muntlig förhandling	Antal avgjorda mål efter muntlig förhandling med nämndemän	Andel avgjorda mål efter muntlig förhandling med nämndemän
Avvisning och utvisning (avlägsnandemål)	12 232	7 120	58 %	2 972	2 958	99,5 %
Uppehållstillstånd m.m.	6 592	1 035	16 %	30	26	86,7 %
12 kap. 9 § utlänningslagen	1 617	61	4 %	41	37	90,2 %
Statusförklaring och resedokument	179	50	28 %	14	14	100 %

Källa: Domstolsverket

Särskilda ledamöter m.m.

Särskilda ledamöter förekommer när förvaltningsrätterna handlägger mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900). Rätten består då av en lagfaren domare och två särskilda ledamöter. Sådana särskilda ledamöter förordnas av regeringen för tre år och ska ha god kännedom om kommunal verksamhet.

Vid prövning av mål om fastighetstaxering ska i förvaltningsrätten ingå en värderingsteknisk ledamot och i kammarrätten två sådana ledamöter. Bland dessa ledamöter ska sakkunskap beträffande värdering av olika slag av fastigheter finnas företrädd. Regeringen förordnar värderingstekniska ledamöter i förvaltningsrätterna för en taxeringsperiod (21 kap. 10 § fastighetstaxeringslagen [1979:1152]). Förutom den värderingstekniska ledamoten ska i förvaltningsrätten delta två nämndemän som särskilt utsetts för att delta vid behandlingen av sådana mål. Bostadstaxeringsutredningen (SOU 2012:52) har i sitt betänkande kommit fram till att de nämndemän som i övrigt ingår i förvaltningsrätternas avgöranden kan delta även i fastighetstaxeringsmålen och att kravet på särskilt utsedda nämndemän i fastighetstaxeringsmålen kan tas bort.

När förvaltningsrätterna överprövar vissa beslut enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska rätten bestå av två

lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten ändå domför. I mål om åldersgränser för film ska det från och med den 1 juli 2013 i förvaltningsrätten ingå två särskilda ledamöter. Regeringen förordnar enligt 14 § lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt sådana ledamöter för högst fem år i taget.

4.8.2 Nordisk utblick

I de finska förvaltningsdomstolarna förekommer inte lekmanndomare.

Danmark saknar den typ av förvaltningsdomstolar för tvister mellan enskilda och myndigheter som finns i Sverige. Även Norge saknar motsvarighet till de svenska förvaltningsdomstolarna. Där emot finns det i Norge vissa domstolsliknande förvaltningsorgan. *Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*, som är tolv till antalet, är beslutsmyndigheter för tvångsvård enligt Norges barnomsorgslag, socialtjänstlag och smittskyddslag. I deras beslut deltar lekmän som utses av regeringen. *Utlendingsnemnda* är ett domstolsliknande förvaltningsorgan som överprövar beslut enligt utlänningslagen från *Utlendingsdirektoratet* (Norges motsvarighet till Migrationsverket). Även Utlänningsnämnden har inslag av lekmän i beslutsfattandet, och myndigheten består vid de flesta beslut av en jurist och två lekmän (nämndmedlemmer). Antalet nämndmedlemmar ska enligt lag vara 300 personer. Medlemmarna utses av Kungen för fyra år efter förslag från humanitära organisationer, justitiedepartementet, utrikesdepartementet och Norges juristförbund (www.une.no/om-oss/UNEs-rolle/).

4.8.3 Våra överväganden och förslag

Förslag: Förvaltningsrätten ska bestå av en lagfaren domare om inte annat är föreskrivet.

Nämndemän ska delta i rätten när en förvaltningsrätt avgör ett mål slutligt i sak, om

1. någon av parterna är en fysisk person, och målet innefattar omfattande skälighets- eller bevisbedömningar som inte avser

uttag av skatter, avgifter eller tull enligt skatte- eller tullagstiftningen, eller

2. målet rör frihetsberövande eller omhändertagande för vård.

Om det finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets beskaffenhet får en förvaltningsrätt även i andra mål bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad får antalet lagfarna domare utökas med en. Detsamma gäller antalet nämndemän om de ingår i rätten.

Kravet på att nämndemän alltid ska delta i avgörandet när en notarie enligt 20 § förvaltningsrättsinstruktionen handlägger mål ska tas bort.

Kravet på att nämndemän ska delta i mål om fastighets-taxering ska tas bort.

Allmänna utgångspunkter

Förvaltningsrätterna har en mycket stor variation av mål. Antalet måltyper uppgår till närmare 500 och rör många områden. Som exempel på variationen kan nämnas att det finns mål om återkallelse av körkort, fråga om flyktningförklaring, tvångsvård på grund av missbruk, fråga om vargjakt, tillstånd att servera alkohol dryck och tillstånd att driva bank. Det finns en hel del mycket enkla mål men också många synnerligen komplicerade mål.

Utgångspunkten beträffande nämndemannamedverkan i förvaltningsrätterna är densamma som den vi förordat för tingsrätterna. Det innebär att vår uppgift är att identifiera de måltyper där nämndemannamedverkan, utöver insynsfunktionen, är av störst värde så att den resurs som nämndemännen utgör används på det mest ändamålsenliga och effektiva sättet.

Det är viktigt att mindre och enkla mål kan avgöras i enklare sammansättning på ett snabbt och effektivt sätt. Nämndemän bör därför, precis som enligt dagens ordning, inte medverka i mål av enkel beskaffenhet. På så sätt kan såväl juristdomarna som nämndemännen koncentrera sig på prövningen av de mer svårbedömda målen.

Enligt vår uppfattning är nämndemannamedverkan av störst värde när förvaltningsrätterna avgör mål där det är fråga om mer omfattande skälighetsbedömningar eller bevisfrågor. Där kan nämndemän bidra med fler perspektiv och erfarenheter. Samma skäl gör sig

gällande beträffande mål om tvångsomhändertagande och frihetsberövande för vård.

Samhällsutvecklingen har medfört att domstolarna har fått allt mer komplicerade frågor att avgöra. Det gäller såväl juridiken, som blivit alltmer komplex och internationaliserad, men också andra frågor. Mål om offentlig upphandling är ett bra exempel på detta. Regelverket uppfattas som svårt och därtill är det inte sällan fråga om upphandling av en komplicerad tjänst eller vara. Enligt vår uppfattning är det inte ändamålsenligt att nämndemän deltar i rätten vid avgörande av mål som huvudsakligen rör frågor av juridiskt-teknisk natur eller rättsfrågor. Detsamma gäller när det är fråga om komplicerade ekonomiska bedömningar. Vissa av dessa mål kan avgöras av en lagfaren domare medan det för andra sådana mål kan vara nödvändigt med en förstärkt sammansättning av något slag (t.ex. i form av ytterligare en lagfaren domare eller med särskilda ledamöter). Vi återkommer till möjligheten att förstärka rätten med ytterligare en lagfaren ledamot längre fram.

Utformningen av domförhetsregeln

Domförhetsreglerna för förvaltningsrätterna i LAFD är svåröverskådliga och kräver inte sällan ändring i bestämmelserna när nya måltyper tillkommer. Det är utredningens bedömning att utformningen av domförhetsreglerna i LAFD behöver omarbetas för att bli tydligare och bättre anpassade till målstrukturen.

Att skapa lämpliga och individuellt utformade domförhetsregler för ett målområde som innehåller flera hundra måltyper är i praktiken mycket svårt. I varje målgrupp ingår i sin tur såväl enkla som svåra mål. Ett möjligt alternativ är att även fortsättningsvis använda metoden med en katalog över de måltyper som kan avgöras utan nämndemän. En katalog är emellertid svåröverskådlig och kräver ständiga justeringar i takt med ändringar i speciallagstiftningen. Fördelen med en katalog är att den är lätt att tillämpa. Nackdelen är att det är svårt att så kategoriskt bestämma i vilka måltyper nämndemän ska medverka. Systemet blir inte flexibelt. Regeringen har i tidigare lagstiftningsärenden slagit fast att metoden med ett generellt rekvisit bör få ökat utrymme (prop. 1996/97:133, s. 44). Även utredningen är av uppfattningen att metoden med generella rekvisit är att föredra och bör användas.

Nämndemän deltar redan med dagens ordning i mindre än hälften av förvaltningsrätternas avgöranden. Det är utredningens uppfattning att huvudregeln bör vara att förvaltningsrätten ska bestå av en lagfaren domare ensam om inte annat är föreskrivet. En sådan ordning överensstämmer med domförhetsreglerna i tingsrätt (1 kap. 3 § RB). En lagteknisk fördel är att det inte längre finns behov av att specialreglera de många undantag när rätten ska vara domför utan nämndemän. Regeln måste naturligtvis kompletteras med bestämmelser om när nämndemän ska ingå i rätten.

För att fånga upp de måltyper där vi bedömer att nämndemän bör delta har vi försökt hitta mer övergripande kriterier. Vi har valt att som ett första område ange mål där en part är en fysisk person och det är fråga om omfattande skälighets- eller bevisbedömningar. Vi har från detta undantagit skattemål. Ytterligare ett område där nämndemän ska medverka är mål om frihetsberövande och tvångs-omhändertagande för vård.

Nämndemän får också delta om det annars finns särskilda skäl för det med hänsyn till målets beskaffenhet.

Med denna reglering avser vi att täcka in de mål där vi anser att nämndemannamedverkan är särskilt värdefull. Utanför området för nämndemannamedverkan faller, utan att det särskilt föreskrivs, alla mål av enkel beskaffenhet och, genom föreskriften om fysisk person, flertalet mål som är juridiskt-tekniskt komplicerade. En sådan ordning är ändamålsenlig och medför att nämndemän kommer att verka där de bäst bidrar.

Vårt förslag medför inte särskilt stora förändringar vad gäller nämndemännens faktiska medverkan i förvaltningsrätterna. Bortsett från skattemålen kommer nämndemän framöver att medverka i ungefär samma slags mål som med dagens ordning. Vi återkommer i det följande med närmare hänvisningar och exempel på hur domförhetsregeln är tänkt att tillämpas.

Närmare om nämndemännens medverkan i olika måltyper

Mål om tvångs-omhändertagande

När förvaltningsrätten avgör mål som innehåller inslag av tvång mot enskilda är nämndemannamedverkan av särskilt värde. I dessa mål, som innefattar känsliga frågor och besvärliga ställningstaganden, är det värdefullt med de perspektiv och erfarenheter som

nämndemän kan bidra med. När det är fråga om tvång från samhällets sida är också intresset av insyn större än i andra frågor. Genom nämndemännens insyn och inflytande förbättras förutsättningarna för att avgörandena ska få legitimitet särskilt som såväl handlingarna som de muntliga förhandlingarna till stora delar omgärdas av sekretess. Vi anser därför att nämndemännen även framöver ska delta i mål som innefattar frihetsberövande eller omhändertagande för vård såsom psykiatrimål, mål enligt LVU, mål enligt LVM och mål enligt smittskyddslagen (2004:168).

Migrationsmål

Allmänintresset kring migrationsmål är särskilt stort, vilket förstärker behovet av särskild insyn i dessa mål. I dessa mål är viktiga delar av utredningen ofta belagd med sekretess, och förhandlingar hålls till stora delar inom stängda dörrar.

Migrationsmålen är av varierad karaktär. Det kan röra allt från uppehållstillstånd på grund av förföljelse i annat land till frågan om en person som vill ha visum för att bevista ett bröllop. Med vår reglering ska endast de mål som innefattar en mer omfattande skälighets- eller bevisbedömning avgöras med nämndemän i rätten. Såsom de nuvarande reglerna tillämpas i dag innebär vårt förslag inte någon egentlig ändring.

Med den nuvarande ordningen deltar nämndemän i cirka 30 procent av samtliga migrationsmål. Av de s.k. avlägsnandemålen (rörande avvisning och utvisning) deltar nämndemän i cirka 60 procent. Genom att nämndemän deltar i en stor del av de mål som rör utvisning och avvisning tillgodoses behovet av insyn väl i domstolarnas verksamhet inom detta område.

Avlägsnandemål som rör uppehållstillstånd på grund av förföljelse eller flyktingliknande förhållanden, s.k. *asylmål*, innefattar ofta svåra och omfattande bevisfrågor. Vanligen ska i dessa mål också prövas frågan om det föreligger synnerligen ömmande omständigheter för att bevilja uppehållstillstånd. Rätten att få stanna i landet är vidare ofta helt avgörande för den enskildes livssituation och med nämndemannamedverkan tillförs fler perspektiv på framför allt bevisbedömningarna. Det är vår uppfattning att nämndemän normalt även framöver ska delta i rätten när dessa mål avgörs slutligt.

Det finns dock även asylmål som är enklare och inte innefattar de komponenter som anges ovan. Det kan t.ex. vara fråga om att de

åberopade omständigheterna, oavsett vilken bevisning som åberopas, inte är tillräckliga för att utgöra skäl för uppehållstillstånd eller det av andra skäl är uppenbart att tillstånd inte kan beviljas. Det kan också vara fråga om mål som innefattar begränsad utredning och där praxis på området är klar och entydig. Dessa mål bör avgöras utan nämndemän.

Hur stor andel av de s.k. avlägsnandemålen som över tid ska avgöras i nämndemannasammansättning kommer att variera. Det beror på frånan vilka länder de sökande kommer och vilka förhållanden som råder i dessa.

Mål om *uppehållstillstånd på grund av familje- eller arbetsrelaterade skäl* är typiskt sett enklare än asylmålen och bör normalt avgöras utan nämndemän. Även i dessa mål kan det dock förekomma framför allt besvärliga skälighetsbedömningar och då bör nämndemän delta i rätten.

Mål om överföring enligt *Dublinförordningen* och s.k. *verkställighetsärenden* enligt 12 kap. 19 § utlänningslagen (2005:716) ska normalt avgöras utan nämndemän, vilket inte innebär någon ändring i förhållande till i dag.

Förvar enligt 10 kap. utlänningslagen är ett frihetsberövande men det är inte ett frihetsberövande för vård. Kravet på nämndemäns medverkan omfattar således inte mål om *förvarstagande*. Detta är ingen förändring jämfört med den nuvarande ordningen.

Vi avser inte med vår reglering att det ska ske någon påtaglig förändring av omfattningen av nämndemännens medverkan i migrationsdomstolarna.

Biståndsmål

Biståndsmålen är efter migrationsmålen den största enskilda målgruppen i förvaltningsrätterna. Under 2012 avgjordes 21 procent av målen med nämndemän. Anledningen till att nämndemän deltog i dessa mål var sannolikt att de handlades av notarier. Biståndsmålen omfattas av 20 § förordningen (1996:382) med förvaltningsinstruktion, vilket innebär att notarier vanligtvis får avgöra dessa mål redan efter ett års tjänstgöring. De anses således vara av enkel beskaffenhet, och ordinära biståndsmål avgörs annars vanligen av en domare. Biståndsmål avser i allmänhet beslut om en biståndssökandes rätt till försörjningsstöd för kostnader under en begränsad period, exempelvis hyra och uppehälle för en månad. Vad som talar för nämnde-

mannamedverkan i dessa mål är att frågan ofta gäller den enskildes grundläggande behov. Bedömningarna i målet kan ibland få räckvidd långt utöver vad som prövas i målet eftersom rättens bedömning får bevisverkan om den enskilda för en ny tidsperiod söker bistånd med oförändrade förhållanden. Mot att nämndemän medverkar talar att det finns en utarbetad praxis och ett vedertaget normbelopp för försörjningsstöd, vilket gör att bedömningarna vanligtvis är okomplicerade. Det är därför vår uppfattning att i princip samtliga biståndsmål som endast rör försörjningsstöd bör avgöras utan nämndemän. Eftersom dessa mål sällan innefattar någon omfattande skälighets- eller bevisbedömning kommer de inte att omfattas av kravet på nämndemän med den föreslagna domförelsesregeln.

Däremot kan sådana biståndsmål som t.ex. gäller en biståndssökandes behov av särskilt boende eller rätt till ledsagarservice ibland innefatta mera omfattande skälighetsbedömningar. I sådana mål kan det finnas behov av nämndemän.

Socialförsäkringsmål

Även socialförsäkringsmålen utgör en stor målgrupp. Under 2012 deltog nämndemän i hela 69 procent av avgörandena i denna grupp. Målen kan röra t.ex. arbetsskador, och utgången i dessa mål spelar ofta stor roll för den enskildes försörjning. Ofta får bedömningarna stora ekonomiska konsekvenser. Målen kan också innehålla juridiskt komplicerade bedömningar. När nämndemannamedverkan togs bort i socialförsäkringsmål i kammarrätt anförde regeringen att flertalet av de socialförsäkringsmål som kammarrätten prövar avser komplicerade försäkringsrättsliga eller processuella frågor, medicinska bedömningar som kräver särskild kompetens eller tekniskt komplicerade beräkningar av livränta. Frågorna i de målen kan således sällan antas innehålla sådana lämplighets- och skälighetsbedömningar där nämndemannamedverkan kan anses vara av särskilt värde (prop. 2008/09:22). Samma resonemang kan emellertid inte appliceras i förvaltningsrätterna eftersom dessa även prövar de enklare målen.

Socialförsäkringsmålen är av vitt skild karaktär. Där finns relativt okomplicerade mål av mindre omfattning och mer omfattande mål med besvärligare skälighets- och bevisbedömning. Det går således inte att göra någon generell bedömning av om nämndemän

ska medverka i denna grupp av mål eller inte. Vid avgörande om nämndemän ska medverka eller inte måste ledning tas i om det är fråga om mål som innefattar mer omfattande skälighets- eller bevisbedömning. Det gäller i regel mål om livränta och mål där någon har blivit utförsäkrad. Mål rörande arbetslöshetsförsäkring är typiskt sett sådana att nämndemannamedverkan inte behövs.

Med den avgränsning vi gör kommer sannolikt något fler av socialförsäkringsmålen än i dag att avgöras utan nämndemän.

Mål med juridiska personer som parter

På förvaltningsrätterna finns mål från alla delar av den offentliga sektorn. Många av dessa mål är komplexa vad gäller de juridiska frågorna och ofta också på grund av de bakomliggande förhållandena. Som exempel på sådana mål kan nämnas konkurrensrättsliga mål (t.ex. mål enligt lagen om elektronisk kommunikation, ellagen och försörjningslagen). Även mål om exempelvis miljö- och hälso-skydd och naturvårdsmål kan vara juridiskt komplicerade. Samma sak gäller för marknadsrättsliga och immaterialrättsliga mål (t.ex. registrering av firma och namnbyte). I dessa mål är parterna vanligtvis juridiska personer. För att från nämndemannamedverkan avgränsa sådana mål föreslår vi därför att nämndemän inte ska medverka i mål som enbart har juridiska personer som parter. Det regleras genom ett krav på att part ska vara en fysisk person för att nämndemän ska delta i rätten. Målen innefattar vanligtvis inte heller sådana skälighetsfrågor där nämndemannamedverkan typiskt sett är av störst nytta. En del av de nu nämnda målen omfattas av katalogen i 18 § och avgörs redan med dagens ordning utan nämndemän. Med den föreslagna domförhetsregeln kommer emellertid en något större del av den här typen av mer juridiskt komplicerade mål att kunna avgöras utan nämndemän.

Det kan emellertid i enstaka fall finnas mål där ingen av parterna är fysisk person men där det ändå kan tänkas finnas ett behov av nämndemannamedverkan. Ett exempel på ett sådant fall är mål om serveringstillstånd som kan innefatta komplicerade bevisprövningsfrågor och skälighetsbedömningar. Andra exempel är mål om läkemedelsförmåner och mål om livsmedel. I dessa fall kan det ibland finnas sådana särskilda skäl som gör att nämndemän ändå bör medverka i avgörandet.

Mål enligt lagen om offentlig upphandling

En särskild måltyp är mål om offentlig upphandling. Förvaltningsrätten prövar som första instans begäran om överprövning av pågående upphandling samt ansökan om ogiltigförklaring av avtal från enskilda leverantörer enligt 16 kap. lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Målen är brådskande och är ofta omfattande samt juridiskt besvärliga. Nämndemän deltar inte vid avgörande av dessa mål i dag. Det är vår uppfattning att det, med hänsyn till målens karaktär, är en ändamålsenlig ordning. Genom att kravet på nämndemannamedverkan enligt vårt förslag enbart omfattar mål där någon av parterna är en fysisk person kommer dessa mål inte heller framöver att avgöras med nämndemän. I stället kan det finnas skäl att, i mer omfattande och komplicerade mål, låta förvaltningsrätten bestå av ytterligare en lagfaren domare (se nedan).

Skattemål

De skattemål som handläggs av domstolarna är i regel omfattande och gäller flera olika juridiskt invecklade frågor. Skattemål med vanliga inkomsttagare finns i stort sett inte längre. Målen är typiskt sett sådana att nämndemannamedverkan inte är ändamålsenlig. Att målen är komplexa och kräver särskild juridisk kompetens visas också av de många krav på specialisering av domare som framförts de senaste åren. De som uppträder i rätten, såväl Skatteverket som de juridiska ombuden, är vanligtvis specialiserade på den här typen av rättsfrågor. Från företrädare för näringslivet har framförts att målen borde koncentreras till färre förvaltningsrätter och avgöras av specialiserade domare. Den synpunkten har också framförts att den juridiska kompetensen borde stärkas så att sammansättningen i dessa mål består av tre juristdomare. Det kan noteras att regeringen nyligen tillsatt en utredning om bl.a. specialisering för skattemål (Dir. 2013:49).

Ett argument som framförts för nämndemannamedverkan i dessa mål är att nämndemän ibland är ekonomiskt skolade och därmed kan bidra med kompetens. Det argumentet är inte relevant eftersom nämndemän per definition är lekmän, och det kan inte finnas särskilda krav på kompetens för nämndemän i skattemål. Det har också framförts att frågorna i skattemål av juristerna bör fram-

ställas så att nämndemän kan sätta sig in i materian eftersom enskilda företagare utan juridisk kompetens kan tvingas göra det som part i ett mål.

Ökad tydlighet och bättre pedagogik är önskvärt men mot detta står att målen ska avgöras effektivt. Det är också utredningens uppfattning att det bidrag som nämndemannamedverkan i dessa mål medför, vid sidan av insynen, är begränsad. En stor andel av skattemålen undantas genom föreskriften om fysisk person. Utredningen anser dock att samtliga skattemål ska undantas från nämndemännens medverkan. Till skillnad från vad som gäller enligt dagens ordning anser vi därför att nämndemän inte ska medverka i mål som avser uttag av skatter, avgifter eller tull.

Fastighetstaxeringsmål

Vid prövning av mål om fastighetstaxering ska i förvaltningsrätten ingå en värderingsteknisk ledamot och två nämndemän som utsetts särskilt för detta ändamål. Att förvaltningsrätten i fastighetstaxeringsmål dömer med två särskilt utsedda nämndemän är en kvarleva från den tid då fastighetstaxeringsrätten var en särskild domstol vid sidan av dåvarande länsrätt och länsskatterätt. Fastighetstaxering beslutades då av fastighetstaxeringsnämnder och fastighetstaxeringsnämndemän kunde rekryteras bland personer som hade erfarenhet som ledamöter i fastighetstaxeringsnämnder och god kunskap om förfarandet. Under remissbehandlingen av Nämndemannakommitténs betänkande framfördes att denna ordning var förenad med stora praktiska problem eftersom man var tvungen att kalla särskilda nämndemän. De nu nämnda målen rör relativt komplicerade värderingstekniska frågor. Med våra utgångspunkter bör nämndemän inte delta i dessa mål. Vi föreslår därför att det särskilda kravet i 21 kap. 8 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) på att nämndemän ska delta i dessa mål tas bort. Eftersom rättens domförhet vid avgörande av dessa mål är specialreglerad kommer målen inte att omfattas av bestämmelsen i 18 §.

Övriga måltyper

Förutom de nu nämnda måltyperna kan det även i andra mål förekomma sådana bevisfrågor eller skälighetsbedömningar som, under förutsättning att någon av parterna är en fysisk person, medför att rätten ska ha en sammansättning bestående av nämndemän. Mål enligt ordningslagen (1993:1617), mål enligt alkohollagen (2010:1622), mål om studiestöd och mål om djurhållning är exempel på sådana mål.

Två lagfarna domare

En förvaltningsrätt kan utöka rättens sammansättning med ytterligare en lagfaren domare om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän (17 § andra stycket LAFD, se ovan under avsnitt 4.3.1). Om förvaltningsrätten förstärker sammansättningen med en lagfaren domare ska även antalet nämndemän utökas (prop. 1996/97:133, s. 36).

Enligt våra överväganden är medverkan av nämndemän inte ändamålsenlig i mål som är särskilt juridiskt komplicerade. Såsom regeln om förstärkt sammansättning nu är konstruerad medför våra ställningstaganden att rätten inte kan förstärkas med ytterligare en lagfaren domare i dessa mål. Det är förstås inte bra eftersom just svårighetsgraden motiverar att den juridiska kompetensen förstärks. Bestämmelsen bör således ändras så att det är möjligt med en sammansättning med två lagfarna domare utan nämndemän.

En sammansättning med två lagfarna domare bör enligt vår uppfattning kunna användas mer än vad den nuvarande bestämmelsen ger uttryck för. Det ligger i linje med den utveckling som innebär att allt fler mål är särskilt svåra p.g.a. internationalisering och ett alltmer komplext samhälle. Vi föreslår därför att det ska bli enklare att i förvaltningsrätten förstärka rätten med ytterligare en lagfaren domare. Det ska räcka att rätten bedömer att det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad.

De mål som i första hand bör komma i fråga för en sammansättning med två lagfarna domare är sådana mål som innehåller komplicerade juridiska bedömningar. Som exempel kan nämnas mer komplicerade skattemål eller större mål om offentlig upphandling.

Möjligheten med utökad sammansättning i mål med nämndemannamedverkan bör finnas kvar. Nämndemän ska enligt vårt förslag medverka i mål där en av parterna är en fysisk person och det är fråga om mer omfattande skälighets- eller bevisbedömning eller i mål som innefattar tvångsomhändertagande. Om ett sådant mål även innehåller komplexa juridiska frågor eller är mycket omfattande är det lämpligt att ytterligare en lagfaren domare deltar. I den situationen bör även antalet nämndemän öka med en. Regleringen blir då i denna del densamma som för tingsrätterna. Även för denna förstärkta sammansättning bör räcka att det finns skäl.

Notariemål

Utredningen har i tidigare avsnitt föreslagit att kravet på att nämndemän alltid ska delta när en notarie avgör ett brottmål vid huvudförhandling ska tas bort. De överväganden som finns i det avsnittet gäller på samma sätt för notariemål i förvaltningsrätten. Vi föreslår därför att kravet i förvaltningsrättsinstruktionen på att nämndemän alltid ska delta i avgörandet när en notarie handlägger mål ska tas bort.

4.9 Hovrättens sammansättning

4.9.1 Dagens system

I hovrätt förekommer nämndemän vid huvudförhandling i brottmål och i vissa familjemål. För brottmål gäller enligt 2 kap. 4 § andra stycket RB att hovrätten är domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Finns det inte anledning att döma till svårare straff än böter och är det i målet inte fråga om företagsbot är hovrätten domför även utan nämndemän. Detta gäller oavsett om nämnd har deltagit i tingsrättens avgörande eller inte. Nämndemän behövs inte heller om målet avgörs utan huvudförhandling. Även vid behandling av frågor om prövningstillstånd är hovrätten domför utan nämndemän.

I äktenskapsmål och mål om underhåll är hovrätten enligt 14 kap. 18 § ÄktB domför med tre lagfarna domare och två nämndemän. Detsamma gäller enligt 20 kap. 1 § FB i mål om faderskap, föräldraskap enligt 1 kap. 9 § FB, vårdnad, boende, umgänge och underhåll till barn. Vid handläggning som inte sker vid huvudförhandling är

hovrätten domför utan nämnd. Detsamma gäller för mål som har avgjorts utan nämndemän i tingsrätten. I dessa mål är hovrätten domför såväl med nämndsammansättning som med juristkollegial sammansättning (prop. 1975/76:153, s. 46 och 55). Vid tvister om bodelning ska hovrätten ha den sammansättning som gäller för tvistemål i allmänhet (dvs. tre eller fyra lagfarna domare).

Om en av de lagfarna domarna eller en av nämndemännen får förhinder sedan förhandlingen har påbörjats är rätten ändå domför. Huvudförhandlingen får däremot inte fortsätta om både en lagfaren domare och en nämndeman har fått förhinder. Hovrätten kan ha en förstärkt sammansättning med fyra juristdomare och tre nämndemän, men av förarbeten framgår att hovrätten endast i begränsad utsträckning bör använda denna möjlighet (prop. 1975/76:153, s. 52 f.). Bestämmelsen om förstärkning hindrar i och för sig inte att förstärkning endast sker på juristsidan eller med en nämndeman. Enligt förarbetena bör dock förstärkning ske med såväl en lagfaren domare som en nämndeman så att relationen mellan dessa två kategorier inte rubbas (prop. 1975/76:153, s. 53).

Precis som tingsrätten kan hovrätten låta en expert på ekonomiska och skatterättsliga förhållanden ingå i rätten som *särskild ledamot* (2 kap. 4 a § RB).

Nämndemännens faktiska medverkan i hovrätterna

Av den nedan redovisade statistiken framgår att nämndemän förekommer i cirka en fjärdedel av samtliga avgjorda mål i hovrätterna.

Tabell 4.5 Nämndemännens medverkan i hovrätterna (2012)

	Totalt antal avgjorda mål	Antal avgjorda mål med nämndemän	Andel avgjorda mål med nämndemän
Samtliga mål	25 177	5 888	23 %
Brottmål	9 238	5 765	62 %
Brottmål avgjorda efter huvudförhandling	5 809	5 572	96 %
Familjemål	786	92	11 %
Familjemål avgjorda efter huvudförhandling	97	87	90 %

Källa: Domstolsverket

Straffprocessutredningens förslag

Straffprocessutredningen (SOU 2013:17) har föreslagit att nämndemän inte längre ska medverka i hovrätten vid avgörande av brottmål. Som skäl för sitt förslag lyfte utredningen fram att hovrätten numera har en överprövande funktion. Hovrätten ska framför allt kontrollera riktigheten av tingsrättens avgörande och de rent juridiska bedömningarna är ofta av komplicerat slag. Vidare anförde utredningen att bevisvärderingsfrågor många gånger är svåra och kräver stor erfarenhet samt att de internationella inslagen i brottmålen numera är tämligen vanligen förekommande och rättsfrågorna fler och mer komplexa. Vid den överprövning som hovrätterna har att göra, och som i allt väsentligt ska göras utifrån samma material som i tingsrätten, gör sig enligt utredningen skälen för att nämndemän ska delta vid avgörandet inte gällande med samma kraft. Utredningen hänvisade även till de praktiska svårigheter och kostnader som är förenade med att nämndemän deltar i hovrätten, exempelvis är det svårt att rekrytera nämndemän till mycket tidskrävande huvudförhandlingar, vilket inte är ovanligt förekommande i dag.

Utredningen framförde även hovrätternas allt högre arbetsbelastning som ett argument för sitt förslag i denna del. Med fler inkomna mål till hovrätterna och en ökning av den totala huvudförhandlingstiden i brottmål ökar arbetsinsatsen att administrera hanteringen av nämndemän och även kostnaderna för deras medverkan. Medverkan av nämndemän gör att planeringen av huvudförhandlingar försvåras, särskilt i mål med korta tidsfrister. Det krävs också ytterligare planering för att hålla fortsatt överläggning när sådan behövs.

Vidare anförde utredningen att förfarandet i rättegången försvåras av att nämndemän ska ingå i rätten när målet avgörs vid huvudförhandling. Vid ett sammanträde för hänvisning kan rätts ledamöter i direkt anslutning till uppspelning av ett förhör diskutera dess innehåll och försäkra sig om att samtliga ledamöter har tillgodogjort sig materialet. Möjligheten att på ett ändamålsenligt sätt tillämpa hänvisning försvåras enligt utredningen av att nämndemän ingår i rätten. Det är betydligt svårare att planera det dagliga domstolsarbetet med sammanträden för hänvisning när nämndemän är inblandade.

Som nämnts ovan föreslog Straffprocessutredningen även att vissa mål i tingsrätt ska kunna avgöras av tre juristdomare med

hänsyn till målens karaktär eller sakens beskaffenhet. Särskilt i de målen är det enligt utredningen svårt att motivera ett nämndemannadeltagande i hovrätt.

Sammanfattningsvis ansåg utredningen att hovrättsförfarandet behöver rationaliseras för att mål ska avgöras med hög kvalitet inom rimlig tid. Att tillgodose det behovet är enligt utredningen viktigare än att nämndemän, som till följd av en tydligare överprövning i hovrätt fyller en allt mindre betydelsefull funktion, deltar i dömandet. Utredningen ansåg det med hänsyn till utvecklingen nödvändigt att anpassa sammansättningen av rätten i hovrätt så att resurserna används på ett mer behovsanpassat sätt. De praktiska och kostnadsmässiga skäl som talar mot en medverkan av nämndemän i hovrätt bör alltså få genomslag.

4.9.2 Nordisk utblick

Varken före eller efter de två senaste reformerna har det funnits lekmanndomare i de finska hovrätterna.

I de danska landsrätterna medverkar nämndemän i huvudsak i samma utsträckning som i tingsrätt (rettsplejeloven 689 §). Landsretten består då av tre juristdomare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen eller en av juristdomarna får förfall under förhandlingens gång, är landsretten ändå domför (retsplejeloven 214 §). Har ett mål avgjorts av en domare i tingsrätten är landsretten domför med tre juristdomare. Ett jurymål som överklagas till landsretten i någon annan fråga än skuldfrågan (vanligtvis påföljdsfrågan) prövas där i en nämndemannasammansättning. Omfattar överklagandet däremot skuldfrågan ska det överklagade målet prövas under medverkan av jury även i landsretten. Landsretten består då av tre juristdomare och nio jurymedlemmar. Rätten är domför med två juristdomare och åtta jurymedlemmar vid någon av ledamöternas förfall under rättegången (214 § retsplejeloven). I överrätt krävs det att minst sex jurymedlemmar och två juristdomare röstar för en fällande dom (§ 931 retsplejeloven). Vid fällande dom deltar juryn även i påföljdsfrågan. Vid denna omröstning har dock juristdomarna förstärkt rösträtt på så sätt att deras sammanlagda röstetal motsvarar jurymedlemmarnas. Detta innebär att de tre juristdomarna i överrätt har vardera tre röster.

I de norska överrätterna (lagmannsretterna) deltar enligt huvudregeln tre juristdomare. I mål där överklagandet endast rör påföljds-

frågan för brott med högst sex års fängelse i straffskalan är lagmannsretten domför utan nämndemän. Rör överklagandet däremot skuldfrågan ska nämndemän ingå i rätten. Lagmannsretten består då av tre juristdomare och fyra nämndemän. Även i lagmannsretten har nämndemännen individuell rösträtt. För en fällande dom krävs att fem av ledamöterna röstar för detta (34 § straffprocessloven). I övrigt gäller enkel majoritet. Vid lika röstantal gäller den utgång som anses lindrigast för den tilltalade. Lagmannsretten är domför även om en juristdomare och en nämndeman får förfall (15 § domstolsloven). Domstolen har dock möjlighet att låta ytterligare ledamöter närvara vid förhandlingen som kan träda in i rätten vid eventuellt förfall.

Vid överklagande av skuldfrågan i mål där det för det brott som överklagas kan följa fängelse i mer än sex år bestäms skuldfrågan i allmänhet först av en jury (lagrett) med tio medlemmar (352 § straffplejeloven). Det är alltså maximistraffet för det brott som prövas i målet som är avgörande för rättens sammansättning, inte det straff som tingsrätten har dömt ut. I omfattande mål kan rätten besluta att ytterligare en eller två jurymedlemmar ska följa förhandlingen som suppleanter. Om sju jurymedlemmar anser att den tilltalade är skyldig prövas påföljdsfrågan av tre juristdomare och fyra jurymedlemmar (som väljs ur den ursprungliga juryn genom lottning). Juristdomarna kan dock under vissa förhållanden underkänna såväl en fällande som en friande dom. I sådana fall avgörs målet i en ny sammansättning med tre juristdomare och fyra nämndemän.

Frågan om juryns vara eller icke vara har diskuterats i Norge under en lång tid, och en statlig utredning har nyligen sett över reglerna kring lagmannsrettens sammansättning (NOU 2011:13). Utredningen var oenig i sina slutsatser; en del av utredningens ledamöter ansåg att systemet med jury skulle vara kvar, medan andra ansåg att samtliga mål framöver ska prövas i en nämndemannasammansättning (NOU 2011:13).

4.9.3 Våra överväganden och förslag

Förslag: Nämndemän ska inte längre medverka i hovrätten.

Inledning

I hovrätt deltar nämndemän vid huvudförhandling i brottmål och familjemål. Finns det inte anledning att döma till svårare straff än böter och är det i målet inte fråga om företagsbot är hovrätten domför även utan nämndemän. Detsamma gäller för familjemål som har avgjorts utan nämndemän i tingsrätten.

Som tidigare nämnts infördes nämndemän i överrätterna 1977. Det var 1972 års Domarutredning som la fram förslaget i betänkandet *En öppnare domarbana* (SOU 1974:96). Som huvudskäl för nämndemännens medverkan i överrätterna lyfte utredningen fram betydelsen av lekmännens insyn i domstolarnas verksamhet för att förhindra misstankar om bristande objektivitet och klasstänkande i dömandet. Medverkan av nämndemän i hovrätt och kammarrätt ansågs dessutom ytterligare kunna förstärka allmänhetens förtroende för dömandet, även om deras deltagande i och för sig inte skulle leda till en säkrare och bättre rättsskipning. Som exempel på frågor där en medverkan av nämndemän ansågs lämplig nämndes bevisvärdering i brottmål och påföljdsfrågor.

Nämndemännens medverkan i överrätterna har varit omdiskuterad. Bland annat Domarutredningen ifrågasatte nämndemännens medverkan i överrätterna. Domarutredningen konstaterade att frågan om fortsatt medverkan i dömandet av lekmän i andra instans var beroende av vilka uppgifter dessa domstolar ska ha i framtiden. Det anfördes att om överrätterna i framtiden ska ägna sig främst åt rättsfrågor och inte bevisvärderingsfrågor samt att kritiskt granska underrätternas domar i stället för att ompröva dem i hela deras vidd, minskar argumentet för nämndemannamedverkan avsevärt i styrka. En renodlat rättslig överprövning i andra instans talade enligt Domarutredningen emot nämndemannamedverkan (SOU 1994:99, s. 311).

Flera av presidenterna för landets hovrätter och kammarrätter ifrågasatte nyligen nämndemännens medverkan i hovrätterna och kammarrätterna i en debattartikel. Även vid Justitiedepartementets kartläggning (se avsnitt 3.3.8) framfördes från flera håll att nämndemän inte borde medverka i överrätterna, ofta med motiveringen att

prövningen där numera har karaktären av överprövning och inte omprövning.

Hovrätternas uppgift – omprövning eller överprövning?

Instansordningen bygger på en funktionsfördelning mellan de olika domstolsnivåerna. Ett effektivt domstolsväsende förutsätter att varje instans ägnar sig åt det som den är avsedd för. Regeringen har flera gånger uttalat att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i första instans (se t.ex. prop. 1992/93:216, s. 28 och prop. 2004/05:131, s. 82). Det främsta skälet för detta är att alla ska vara garanterade rättssäkerhet, inte bara de som överklagar. Tingsrätterna handlägger de allra flesta mål slutligt oavsett storlek och svårighetsgrad. Eftersom tingsrätternas avgöranden därför i hög utsträckning blir det slutliga avgörandet måste handläggningen av målen göras på ett sätt som inte lämnar tvivel angående domstolens kompetens. En kompetent tingsrätt bidrar till att stärka rättssäkerheten och öka tillgängligheten till domstolsprocessen. Den viktigaste uppgiften för hovrätten är i stället att granska de tingsrättsavgörandena som överklagas och rätta till eventuella felaktigheter (prop. 2004/05:131, s. 82 och 171).

Den överprövande funktionen har tydliggjorts genom de förändringar som på senare tid skett av förfarandet i hovrätt. Inte minst genom reformen ”*En modernare rättegång*” (prop. 2004/05:131) har förtydligats att tyngdpunkten i rättsskipningen ligger i första instans. Numera kan muntlig bevisning som lagts fram i tingsrätten återges med ljud och bild i hovrätten i stället för att förhör hålls på nytt. Reglerna om hänvisning till handlingar i målet medger att rätten vid en annan tidpunkt än vid huvudförhandlingen tar del av sådana inspelningar. Bestämmelsen syftar till att undvika ett tungrott, tidsödande och kostnadskrävande förfarande. Den ska förenkla för parterna och rätten att tillgodogöra sig materialet (prop. 2004/05:131, s. 146).

Användningen av inspelningar av förhör med ljud och bild i rättegångarna har förbättrat möjligheten för hovrätten att göra en ren överprövning som i allt högre grad kan baseras på samma underlag som tingsrätten, utan att bevisningen behöver tas upp på nytt. Skälen till reformen var just att förskjuta tyngdpunkten i prövningen ytterligare till tingsrätterna.

Att förfarandet i hovrätten numera är mer inriktat på en granskande överprövning av tingsrättens avgörande konstaterade EMR-utredningen i betänkandet ”*En modernare rättegång II – en uppföljning*” (SOU 2012:93). Utredningen kom fram till att införandet av förändringarna i samband med EMR-reformen har tydliggjort fördelningen mellan instanserna. Hovrätten koncentrerar sig nu på sådana tingsrättsavgöranden där det finns anledning till en överprövning. Det syfte som betonades i förarbetena, att tyngdpunkten i rättsskipningen bör ligga i första instans och att hovrätten ska ha en kontrollerande funktion, verkar alltså ha uppfyllts även i praktiken.

Utredningens uppfattning är att det är tydligt att hovrätternas uppgift är att överpröva tingsrätternas avgöranden, vilket är en utgångspunkt för våra fortsatta överväganden.

Våra överväganden

Nämndemännens viktigaste funktion är att utöva insyn i domstolarna. Behovet av insyn kan i och för sig sägas göra sig gällande i samtliga instanser och i alla mål. Vi har tidigare konstaterat att medverkan i den omfattningen varken är ändamålsenlig eller realistisk. Behovet av insyn kan enligt vår mening tillgodoses genom en övergripande insyn i domstolarnas verksamhet i stort. För att använda domstolarnas resurser på det mest effektiva sättet bör nämndemännen medverka i de mål och domstolsinstanser där de, förutom insynsfunktionen, även gör mest nytta ur andra aspekter.

Med våra förslag beträffande tingsrätterna kommer nämndemän även fortsättningsvis att där delta i en stor del av brottmålen och i samma utsträckning som i dag i familjemål. Därmed har allmänheten en god insyn i hur olika frågor i den typen av mål bedöms och vilka resonemang som förs. När hovrätten därefter överprövar dessa mål grundar den vanligtvis sina avgöranden på samma underlag som tingsrätten. Detta innebär att hovrätten vanligtvis har att pröva samma frågor som tingsrätten. Att nämndemän deltar även när hovrätten avgör dessa mål har enligt vår uppfattning ett begränsat mervärde. Även om utredningen i hovrätten i regel är densamma som i tingsrätten är frågorna inte sällan mer juridiskt komplexa eftersom sådana mål oftare överklagas.

Det kan invändas att offentlighetsprincipen till viss del inskränks genom den ökade användningen av hänvisning till ljud- och bild-

upptagningar och att behovet av insyn därmed har blivit större. Hänvisningsmetoden innebär emellertid inte någon egentlig inskränkning i allmänhetens möjligheter att ta del av den utredning som domstolen grundar sin bedömning på. De muntliga uppgifterna som det hänvisas till har samma innehåll som vid tingsrätterna och har där lagts fram vid en offentlig förhandling. Ljudupptagningarna är dessutom offentliga. Utredningen ser inget särskilt behov av insyn av detta skäl.

Hovrättens roll är att överpröva tingsrätternas avgöranden. En följd av detta är att mer komplicerade rättsfrågor är mer frekventa i hovrätt än i tingsrätt, vilket talar mot medverkan av nämndemän. I uppgiften att överpröva ligger att kontrollera att tingsrätten har gjort rätt och i den prövningen kan nämndemän bidra i mycket ringa utsträckning. Det är för övrigt en märklig ordning att lekmän ska granska och kontrollera en domstols avgörande.

Vår bedömning är således att insynsbehovet i de allmänna domstolarna tillgodoses väl genom medverkan i tingsrätterna och att det bidrag till den dömande verksamheten som nämndemannamedverkan även i hovrätt skulle medföra är mycket begränsat med hänsyn till hovrättens överprövande roll. Därtill kommer de praktiska svårigheter som framförts av bl.a. Straffprocessutredningen och som talar mot nämndemannamedverkan i hovrätterna. Det gäller särskilt svårigheterna att använda reglerna om hänvisningar fullt ut i mål där nämndemän deltar. Om nämndemän ska delta krävs särskild planering för att ledamöterna före en förhandling ska kunna ta del av inspelade förhör. När det enbart är de lagfarna ledamöterna som berörs kan detta givetvis ordnas på ett smidigare och effektivare sätt.

Vår bedömning är att medverkan av nämndemän i hovrätt inte är ändamålsenligt. Vi föreslår därför att nämndemän inte längre ska medverka i hovrätten.

4.10 Kammarrättens sammansättning

4.10.1 Dagens system

Kammarrätten är domför med tre lagfarna ledamöter (12 § LAFD). När det är särskilt föreskrivet att nämndemän ska ingå i rätten, är en kammarrätt domför med tre lagfarna ledamöter och två nämndemän.

Numera ingår nämndemän i kammarrättens sammansättning i begränsad omfattning. Sedan juli 2012 medverkar nämndemän endast i mål om tvångsomhändertagande. Föreskrift om att nämndemän ska ingå i kammarrätten finns LVU, LVM, smittskyddslagen (2004:168), LPT och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård. Nämndemän deltar dock inte i mål som enbart rör frågor om omedelbart omhändertagande, tillfälligt flyttningsförbud eller tillfällig isolering.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför utan nämndemän också i de mål för vilka det föreskrivs medverkan av nämndemän. Samma sak gäller vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs, vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som avser endast måls beredande eller vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak.

Vid behandling av mål enligt 10 kap. KL består kammarrätten som huvudregeln av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Kammarrätten är dock som regel domför utan de särskilda ledamöterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet samt vid prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs, vid förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande och vid annan åtgärd som avser endast måls beredande, eller vid beslut varigenom domstolen skiljer sig från målet utan att detta prövats i sak (13 a § LAFD). När kammarrätten prövar mål enligt lagen om elektronisk kommunikation (2003:389) ska ekonomiska experter som huvudregel ingå i rätten. Vid kammarrättens prövning av mål enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) ska värderings- tekniska ledamöter ingå i rätten.

Även i mål om åldersgränser för film ska det i kammarrätten ingå två särskilda ledamöter. Regeringen förordnar sådana ledamöter för högst fem år i taget.

Migrationsöverdomstolen

Nämndemän deltar inte i Migrationsöverdomstolen. Vid domstolens tillkomst konstaterade regeringen att Migrationsöverdomstolen främst kommer att fungera som en prejudikatinstans, och att samma ordning bör råda som i Högsta förvaltningsdomstolen och Högsta domstolen (prop. 2004/05:170, s. 120).

Nämndemännens faktiska medverkan i kammarrätterna

Nämndemän deltar numera i en liten andel av kammarrättens avgöranden. Enligt statistik från Domstolsverket deltog under 2012 nämndemän enbart i 4,7 procent av kammarrättens totala antal avgöranden.

4.10.2 Våra överväganden och förslag

Vårt förslag: Nämndemän ska inte längre medverka i kammarrätten.

Inledning

Nämndemännens medverkan i kammarrätterna har under senare år minskat, och numera medverkar nämndemän endast i mål om tvångsomhändertagande.

Tidigare deltog nämndemän även när kammarrätten avgjorde socialförsäkringsmål samt i mål om arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetskassor. Nämndemännens medverkan i socialförsäkringsmål togs bort den 1 januari 2009. Som skäl för denna lagändring anförde regeringen att flertalet av de socialförsäkringsmål som kammarrätten prövar avser komplicerade försäkringsrättsliga eller processuella frågor, medicinska bedömningar som kräver särskild kompetens eller tekniskt komplicerade beräkningar av livränta. Frågorna i de målen kan sällan antas innehålla sådana lämplighets- och skälighetsbedömningar där nämndemannamedverkan kan anses vara av särskilt värde (prop. 2008/09:22, s. 14). När så nämndemännen även togs bort i mål om arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetskassor i juli 2012 anförde regeringen att dessa mål till sin karaktär uppvisar stora likheter med socialförsäkringsmålen. Samma skäl som anfördes vid 2009 års reform kan därför anföras för att ta bort nämndemannamedverkan i mål om arbetslöshetsförsäkring och arbetslöshetskassor (prop. 2011/12:107, s. 14).

Våra överväganden

Även i de allmänna förvaltningsdomstolarna ligger tyngdpunkten i rättsskipningen i första instans. Förfarandet i kammarrätten är i enlighet härmed numera inriktat på en granskande överprövning av förvaltningsrättens avgörande än en omprövning av detta i hela dess vidd (se bl.a. prop. 2012/13:45, s. 80). De argument som vi har lyft fram mot nämndemannamedverkan i hovrätt är därför relevanta även vad gäller kammarrätterna. Till detta kommer den omständigheten att kammarrätterna avgör en mycket liten andel av sina mål med nämndemän redan i dag. Den insyn nämndemännen får i dessa domstolar är därmed alltför marginell för att fylla någon egentlig funktion. I stället tillgodoses behovet av insyn redan med det nuvarande systemet genom att nämndemännen deltar i en stor del av förvaltningsrättens avgöranden. Så kommer att vara fallet även med de förslag som utredningen nu lämnar. Sammanfattningsvis anser utredningen att samma skäl som talar mot nämndemannamedverkan i hovrätten gör sig gällande för kammarrätternas del. Utredningen föreslår därför att nämndemän inte ska medverka i dessa domstolar.

5 Lämpliga nämndemän

5.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att skapa garantier för att säkerställa att de som blir nämndemän är lämpliga för uppdraget.

I detta avsnitt presenterar vi vad som nu gäller beträffande lämplighetskravet. Därefter diskuterar vi vilka krav som enligt utredningens bedömning bör ställas på nämndemannakandidater. Även personliga egenskaper, levnadssätt och tillstånd som generellt sett är förtroendeskadliga och därmed bör verka diskvalificerande kommer att beröras. Vi behandlar även frågan om hur regeln om lämplighetskrav för nämndemannakandidater bör vara utformad för att på bästa sätt säkerställa att de personer som utses till nämndemän är lämpliga för uppdraget.

Frågan om konkurstillstånd hos en nämndeman ska vara ett behörighetskrav eller, som i dag, ingå som en del i lämplighetsbedömningen, behandlas också.

I avsnitt 6 om rekrytering återkommer vi till lämplighetskraven och belyser dem ur en praktisk synvinkel. Där behandlar vi frågan om underlaget för prövningen och vilket organ som bör ansvara för lämplighetskontrollen.

5.2 Dagens krav

Till nämndeman bör endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget (4 kap. 6 § tredje stycket RB och 20 § fjärde stycket LAFD).

Bestämmelsen innebär att en nämndeman bör ha ett gott omdöme och förmåga att agera självständigt i förhållande till lagfarna domare och andra nämndemän. När det gäller laglydnad ska hänsyn tas till den eventuella brottslighetens karaktär och den tid som för-

flutit sedan lagföringen. I regel torde inte heller den som är misstänkt för eller står under åtal för brott som vid fällande dom kan antas leda till annan påföljd än böter vara lämplig för uppdraget som nämndeman. Vid lämplighetsbedömningen kan även andra omständigheter tillmätas betydelse. Det kan t.ex. gälla nedsatt koncentrationsförmåga på grund av ålder eller sjukdom, bristande språkkunskaper, eller att personen är försatt i konkurs eller är föremål för administrativa sanktioner. Det är fullmäktiges uppgift att i varje enskilt fall göra en bedömning av kandidatens lämplighet (Fitger m.fl. Rättegångsbalken, kommentaren till 4 kap. 6 §).

5.3 Överväganden bakom den nuvarande regleringen

Lämplighetskravet infördes 2006 genom prop. 2005/06:180. I betänkandet *Framtidens nämndemän* som låg till grund för propositionen anförde **Nämndemannakommittén** bl.a. att det dels kunde tyckas inkonsekvent att det i lag fanns en beskrivning av de egenskaper som en juryman förväntas besitta när det inte fanns någon för nämndemän, dels att det även ur en mer allmän synpunkt kunde vara bra att i lag beskriva en nämndemans egenskaper som något slags "minimikrav" (SOU 2002:61 s. 176 ff.). En sådan bestämmelse ansågs verka statushöjande på nämndemannens uppdrag, något som enligt kommitténs synsätt var en fördel. Vad gäller formuleringen av lämplighetsbeskrivningen föreslogs motsvarande beskrivning för jurymän tjäna som utgångspunkt – nämligen att en nämndeman ska vara en omdömesgill, självständig och rättrådig man eller kvinna. Kommittén ansåg vidare att man genom att införa en lämplighetsbeskrivning skulle klargöra att personer som hyste extrema åsikter i strid med grundläggande rättsprinciper, som exempelvis den om alla människors lika värde som kommer till uttryck i 1 kap. 2 och 9 §§ RF, inte skulle anförtros uppdrag som nämndemän.

Det avgörande vid lämplighetsbedömningen borde, enligt vad Nämndemannakommittén uttalade i sitt betänkande, vara att man valde nämndemän på så sätt att allmänhetens förtroende för rättsskipningen upprätthölls. Utgångspunkten vid bedömningen borde enligt kommitténs mening vara att en person, vars medverkan i den dömande verksamheten bedömdes kunna skada allmänhetens förtroende för rättsskipningen, inte valdes till nämndeman. Det förhållandet att en person tidigare gjort sig skyldig till

brott som inte var bagatellartat, var försatt i konkurs, meddelats näringsförbud eller påförts skattetillägg kunde därför enligt kommitténs mening medföra att denne inte kunde anses vara lämplig som nämndeman. Detsamma skulle gälla vissa kvalificerade fall där en nämndeman upprepade gånger uteblivit, kommit för sent eller visat svårigheter att hålla sig vaken under förhandlingarna samt fall där en nämndeman visat förakt mot domareden genom att vägra döma enligt gällande lag eller enligt vedertagen praxis. Som ytterligare exempel på beteenden som kunde bedömas skada allmänhetens förtroende för rättsskipningen anfördes fall där en nämndeman inte rättade sig efter tillsägelser från företrädare för domstolen att ändra på ett olämpligt beteende, såsom exempelvis otillbörligt uppförande i rätten eller otillbörliga kontakter med parter.

Enligt vad kommittén erfor vid sina undersökningar fanns det även exempel på mer allmän olämplighet, av mindre kvalificerad art, såsom försenad ankomst till förhandlingarna eller fall när en nämndeman vid något enstaka tillfälle visat svårigheter att hålla sig vaken under förhandlingarna eller på något annat sätt uppträtt olämpligt.

Regeringen anmärkte i sina överväganden med hänvisning till uttalanden som gjorts i prop. 1969:44 s. 378, där det bl.a. föreslogs en rad lagändringar för att ge nämndemän en starkare ställning i domstolarna, att garantin för nämndemännens lämplighet enligt den befintliga ordningen låg i att valförsamlingen endast valde sådana personer som var lämpade för uppdraget (prop. 2005/2006:180 s. 33). Det påpekades vidare att statsmakterna hade uttalat sitt förtroende för att valförsamlingarna utan formella regler endast skulle nominera betrodda, erfarna och kunniga personer till uppdrag som nämndeman. I det sammanhanget pekade regeringen även på det förhållandet att formella kvalifikationskrav skulle vara mindre förenliga med principen om att nämndemännen inte hade till uppgift att tillföra domstolen någon särskild sakkunskap utan att representera åsikter och synsätt som är allmänt företrädda bland medborgarna.

Regeringen förespråkade samtidigt att de politiska partiernas rekryteringsarbete skulle breddas och fann att de nominerande och väljande organen med ett lämplighetskrav som utgångspunkt skulle ges förbättrade möjligheter att genomföra en ändamålsenlig lämplighetsprövning av kandidater om vilka de inte hade någon personkännedom. Vad gäller lämplighetskraven uttalade regeringen att en nämndeman bör vara en god förebild i fråga om allmän lag-

lydnad samt bör besitta sådana egenskaper som allmänt sett är förtroendeingivande. Regeringen ansåg mot denna bakgrund att lämplighetskravet borde utformas så att endast den som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter var lämplig för uppdraget fick utses till nämndeman. Det föreslagna lämplighetskravet skulle enligt regeringens mening endast tjäna som utgångspunkt för en ändamålsenlig lämplighetsprövning vid utseende av nämndemän och inte likställas med de formella behörighetskrav som gällde för uppdraget som nämndeman.

Bestämmelsen innebär enligt författningskommentaren i propositionen (s. 57) att en nämndeman bör ha gott omdöme och ha förmåga att agera självständigt i förhållande till juristdomare och övriga nämndemän. När det gäller laglydnad var det enligt regeringens mening en rimlig utgångspunkt att den som skulle utses till nämndeman inte bör vara dömd för brott. Hänsyn måste dock tas till brottslighetens karaktär och den tid som förflutit sedan lagföringen. I regel torde inte heller den som är misstänkt för eller står under åtal för brott som vid fällande dom kan antas leda till annan påföljd än böter vara lämplig för uppdraget som nämndeman. Vid lämplighetsprövningen kunde enligt regeringens mening även andra omständigheter tillmätas betydelse. Det kunde t.ex. gälla bristande språkkunskaper, nedsatt koncentrationsförmåga på grund av ålder eller sjukdom eller att personen i fråga var försatt i konkurs eller var föremål för administrativa sanktioner. När det gällde frågan om lämplighet för uppdraget som nämndeman borde det avgörande vara om personens medverkan i den dömande verksamheten bedömdes kunna skada allmänhetens förtroende för rättskipningen.

Regeringen avstyrkte kommitténs förslag om införandet av en skyldighet för nämndemannakandidater att upplysa om sådana förhållanden som kunde antas påverka uppdraget. Regeringen ansåg att det genom ett lagfäst lämplighetskrav för nämndemän samt nya regler om entledigande och avstängning skulle skapas garantier för att endast lämpliga personer skulle tjänstgöra som nämndemän. Regeringen ansåg inte att kommitténs förslag om en upplysningskyldighet skulle ha bidragit ytterligare i detta hänseende och menade att en person som undanhåller att han eller hon är dömd för brott eller saknar behörighet för uppdraget inte kunde förväntas lämna sådana uppgifter enbart av det skälet att det fanns en i lag föreskriven upplysningskyldighet.

5.4 Lämplighetskrav för några andra yrkeskategorier och aktörer som utför uppdrag åt det allmänna

5.4.1 Stämningmän

Stämningmannadelgivning får utföras av stämningssman eller av den som är anställd vid polismyndighet, åklagarmyndighet, allmän domstol, allmän förvaltningsdomstol, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, svensk utlandsmyndighet och auktoriserat delgivningsföretag (40 § första stycket DelgL). Stämningmannadelgivning får även utföras av personal vid respektive inrättning om delgivningsmottagaren är intagen i kriminalvårdsanstalt, häkte eller vissa särskilt angivna vårdinrättningar.

Polismyndighet förordnar det antal stämningssmän som behövs i varje polisdistrikt (41 § DelgL). Enligt Rikspolisstyrelsens allmänna råd om delgivningsverksamheten (RPSFS 2001:9) bör till stämningssman endast den förordnas som med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget och har fyllt 20 men inte 65 år. Polismyndigheten bör vid prövning av sökandens lämplighet bl.a. göra en registerkontroll i belastningsregistret och misstankeregistret samt, för uppgifter om omhändertagande enligt lagen (1976:511) om omhändertagande av berusade personer m.m., i körkortsregistret.

För att bestämma vilka andra kategorier som förutom stämningssman bör anförtros uppgiften att utföra stämningssmannadelgivning har två principer varit avgörande. Behörigheten bör för det första endast tilldelas sådana personer "vilkas trovärdighet är sådan att deras intyg i princip inte bör kunna sättas i fråga". För det andra bör stämningssmannabehörighet inte komma i fråga i andra fall än då det är motiverat av praktiska och ekonomiska skäl att annan än stämningssman utför stämningssmannadelgivning (prop. 1978/79:11 s. 33).

Sedan den 1 april 2011 är det möjligt för privata delgivningsföretag att efter auktorisation ge sina anställda samma delgivningsbefogenheter som offentliga stämningssmän (prop. 2009/10:237). All personal hos ett auktoriserat delgivningsföretag ska vara godkänd med avseende på laglydnad och lämplighet i övrigt för en anställning i ett sådant företag (3 § lagen [2010:1933] om auktorisation av delgivningsföretag). Detsamma gäller den som leder verksamheten samt ledamöter och suppleanter i delgivningsföretagets styrelse. Förordningen (2011:155) om auktorisation av delgiv-

ningsföretag innehåller föreskrifter om bl.a. ansökan om auktorisation. En sådan ansökan ska innehålla uppgifter om bl.a. namn, person- eller organisationsnummer och adress för sökande och för sådana ägare som har ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget (4 § första stycket). Till ansökan ska avseende ägare även fogas personbevis, konkursfrihetsbevis, bevis om frihet från näringsförbud, och försäkran om att personen inte har förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB (4 § andra stycket).

Regeringen uttalade rörande laglydighet att det måste ställas höga krav på anställda hos delgivningsföretagen i detta hänseende (2009/10:237 s. 215 och 263). Det förhållandet att en person har begått brott borde emellertid enligt regeringens mening inte automatiskt innebära att kravet inte var uppfyllt, utan brottets svårhetsgrad, vilken slags brott det var fråga om och hur nära i tiden brottet hade begåtts angavs vara av betydelse för prövningen. I vissa undantagsfall kunde redan en misstanke om brott vara en sådan omständighet som borde beaktas vid prövningen av om en person skulle kunna godkännas. Avgörande för prövningen skulle vara om det fanns underlag för bedömningen att personen vid ansöknings-tillfället kunde betraktas som laglydig.

Vid sidan av kravet på laglydighet krävs, som nämnts ovan, att personen även i övrigt framstår som lämplig för anställningen. Omständigheter som enligt regeringen borde kunna tillmätas betydelse var främst sökandens personliga förhållanden (t.ex. ålder och hälsotillstånd) samt ekonomiska förhållanden (t.ex. överskuld-sättning och/eller föremål för exekutiva åtgärder från Kronofogden). Den som ska utföra stämningmannadelgivning skulle enligt regeringen kunna bedömas ha goda förutsättningar dels att tillämpa delgivningsbestämmelserna på ett korrekt och omdömesgillt sätt, dels att redogöra för de delgivningsbestämmelser som är tillämpliga vid ett sammanträffande med den person som tar emot en handling.

5.4.2 Tolkar

Språket i domstolar, förvaltningsmyndigheter och andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet är svenska (10 § språklagen [2009:600]). Detta innebär dels att rättens ledamöter respektive myndighetspersonal förutsätts behärska det svenska språket dels att den som ska höras eller på annat sätt uppträda vid domstolar,

förvaltningsmyndigheter eller andra organ som fullgör uppgifter i offentlig verksamhet och inte behärskar svenska bör biträdas av tolk. Tolk bör även anlitas för att biträda någon som är allvarligt hörsel- eller talskadad.

För de allmänna domstolarna föreskrivs i 5 kap. 6 § RB att rätten bör förordna en lämplig person att i målet biträda som tolk. Vad lagens krav på lämplighet närmare innebär har inte berörts i förarbetena men förefaller inbegripa främst omständigheter som har med tolkens yrkeskompetens att göra.

I prop. 2012/13:132 har föreslagits införandet av en skyldighet för domstolar att anlita tolk i ett brottmål där den misstänkte inte behärskar svenska. Det föreslås även en lagändring som innebär att rätten, om detta är möjligt, ska förordna auktoriserad tolk och, i annat fall, en annan lämplig person att tolka i målet.

Regleringen för de allmänna förvaltningsdomstolarna finns i 50 § FPL där det föreskrivs att rätten vid behov ska anlita tolk om part eller annan som ska höras inför rätten inte behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad. Rätten får även i annat fall vid behov anlita tolk. I 51 § FPL finns bestämmelser om avläggande av tolked.

En myndighet bör, när den har att göra med någon som inte behärskar svenska eller som är allvarligt hörsel- eller talskadad, vid behov anlita tolk (8 § FL).

Inte heller FPL eller FL innehåller någon regel om vilka kvalifikationer den som fullgör ett uppdrag som tolk ska ha. Frågan om lämplighetskrav för tolkar har diskuterats i samband med att ett förslag om en ny förvaltningslag lades fram i prop. 1985/86:80. Regeringen uttalade inledningsvis att en myndighet när den anlitar tolk måste se till att tolken är tillräckligt kvalificerad och i övrigt lämplig för uppgiften (prop. s. 28). Regeringen framhöll vidare att valet av tolk kräver särskild omsorg i vissa speciella typer av ärenden, t.ex. ärenden enligt utlänningslagstiftningen där någon åberopar politiskt flyktingskap, vilken fråga ofta är känslig. Tolkens neutralitet ska enligt regeringens mening inte i något fall kunna ifrågasättas.

För att kunna bli auktoriserad ska en tolk eller översättare enligt 4 § förordningen [1985:613] om auktorisation av tolkar och översättare

- ha fyllt arton år och inte ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB eller vara underkastad någon annan motsvarande inskränkning i en annan stat,
- ha fullgjort de kunskapsprov som föreskrivs av Kammarkollegiet, och
- vara känd för redbarhet och även i övrigt vara lämplig som tolk eller översättare

Auktoriserade tolkar eller translatorer ska samvetsgrant utföra de uppdrag som anförtros dem och i allt iakta god tolk- eller translatorssed (9 § första stycket samma förordning). I andra stycket föreskrivs vidare att auktoriserade tolkar eller translatorer ska avböja att utföra ett uppdrag om det finns särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för deras opartiskhet eller självständighet.

5.4.3 Ordinarie domare

De allmänna behörighetsvillkoren för ordinarie och icke ordinarie domare framgår av 4 kap. 1 § RB och 28 § LAFD. Lagfaren domare ska vara svensk medborgare. Den som är i konkurstillstånd eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB får inte utöva domarämbete. Enligt bestämmelsen i RB ska en lagfaren domare även ha avlagt för behörighet till domarämbete föreskrivna kunskapsprov. I praktiken innebär detta krav på juristexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) eller motsvarande äldre examen.

Ordinarie domare utnämns enligt 11 kap. 6 § RF av regeringen. Vid utnämningen ska enligt andra stycket avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Uttrycket "förtjänst" syftar i första hand på den efter hand förvärvade förtrogenheten med rutiner och anställningens krav, samt mäts vanligen i tjänstgöringstid. "Skicklighet" tar sikte på allmänna och speciella insikter av betydelse för befattningen, såsom studiebakgrund och utbildningsmeriter, samt lämpligheten för befattningen sådan den har kommit i dagen under tidigare verksamhet (Holmberg m.fl. Grundlagarna, kommentaren till 11 kap. 6 § RF).

Samtliga utnämningsärenden av ordinarie domare bereds i Domarnämnden, som lämnar motiverade förslag till regeringen i ärendena. Vid bedömningen av sökandenas lämplighet för en domartjänst

utgår Domarnämnden från en av Domarnämnden framtagna kravprofil för ordinarie domare. I kravprofilen konkretiseras den närmare innebörden av de krav som enligt regeln i RF kan ställas på sökanden till en ordinarie domartjänst.

Med yrkesskicklighet ska enligt kravprofilen förstås en domares förutsättningar att möta de kvalitativa krav som ställs på den dömande verksamheten. Begreppet yrkesskicklighet anges vidare innefatta krav på juridiska kunskaper, analytisk förmåga, omdöme och personlig mognad. Domaren bör enligt kravprofilen vara omvärldsorienterad och visa intresse för samhället i stort. Det uppställs vidare krav på självständighet och integritet i den bemärkelsen att domaren måste kunna tänka självständigt och kritiskt utan att låta sig påverkas av tillfälliga strömningar i samhället och tryck från massmedia eller andra. Domaren måste också ha förmåga att fatta beslut. Det uppställs även krav på att domaren ska ha förmåga att uttrycka sig i tal och skrift och att han eller hon ska uppträda omdömesgillt både i yrkesutövningen och i privatlivet och att hans eller hennes uppträdande och omdömesförmåga inte bör kunna ifrågasättas. Domaren ska kunna behandla parter och andra som kommer inför domstolen på ett korrekt och seriöst sätt, uppträda balanserat och inge förtroende. Domaren ska vidare med bibehållande av hög kvalitet ha förmåga att slutföra ärenden inom rimlig tid. I detta ligger att domaren ska kunna prioritera målen på ett lämpligt sätt och ha god känsla för vilken arbetsinsats som olika frågor kräver. Bland de övriga förmågor som ska beaktas vid skicklighetsbedömningen nämns att domaren ska kunna samarbeta med all personal och med nämndemän. Domaren ska vidare ha intresse för och förmåga att handleda notarier, domstolssekreterare eller andra som är i behov av vägledning. Domaren ska också ha förmåga, vilja och intresse för att ta på sig andras arbetsuppgifter och allmänt verka för att resultatet av domstolens verksamhet i dess helhet blir gott.

Av kravprofilen framgår att det, vid sidan av juridisk skicklighet, ställs många krav på en professionell domare vad gäller personliga egenskaper och förhållningssätt.

I 4 § tredje stycket förordningen (2010:1793) med instruktion för Domarnämnden föreskrivs att Domarnämnden, i ett ärende om anställning som domare eller hyresråd, ska inhämta uppgifter om sökanden ur belastningsregistret innan nämnden för upp en sökande på förslag. Detta hänger samman med att det måste ställas höga krav på en domares laglydighet.

5.4.4 Några andra förtroendeuppdrag och yrkeskategorier

Den som ska tjänstgöra som *ekonomisk expert* ska enligt 4 kap. 10 a § andra stycket RB, vara svensk medborgare och får inte vara underårig eller i konkurstillstånd eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB.

En *konkursförvaltare* ska enligt 7 kap. 1 § konkurslagen (1987:672) ha den särskilda insikt och erfarenhet som uppdraget kräver samt även i övrigt vara lämplig för uppdraget.

Det lämplighetskrav som ställs på *av domstol förordnade boutredningsmän* framgår av 19 kap. 3 § ÄB. Där stadgas att val av boutredningsman ska ske på så sätt att uppdraget kan förväntas bli utfört med den insikt som boets beskaffenhet kräver.

Till god man eller förvaltare ska enligt 11 kap. 12 § FB utses en rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig man eller kvinna. Den som är underårig eller som själv har förvaltare får inte vara god man eller förvaltare.

Vad gäller *advokater* krävs det, för att bli antagen som ledamot av Sveriges advokatsamfund, bl.a. att man har gjort sig känd för redbarhet och även i övrigt bedöms lämplig att utöva advokatverksamhet (8 kap. 2 § första stycket 4 och 5 RB). Enligt 8 kap. 4 § första stycket samma balk är en advokat skyldig att vid utövande av sin verksamhet redbart och nitiskt utföra honom anförtrodda uppdrag och i allt iaktta god advokatsed.

5.5 Nordisk utblick

5.5.1 Lämplighetskraven i Finland

För att kunna väljas som nämndeman i Finland måste kandidaten vara lämplig för sådant uppdrag (6 § tingsrättslagen). Syftet med bestämmelsen om lämplighet är att utesluta personer med anteckningar i straffregistret och personer som vid upprepade tillfällen har gjort sig skyldiga till mindre brott. När en kandidats lämplighet prövas ska en helhetsbedömning göras om personen i fråga kan rubba förtroendet för domstolen eller inte. Tingsrätterna kontrollerar nämndemännens straffregister efter att de är valda.

5.5.2 Lämplighetskraven i Danmark

Den som väljs till nämndeman eller jurymedlem i Danmark ska vara lämplig för uppdraget (68 § första stycket retsplejeloven). Av lagtexten framgår uttryckligen att personer med dålig och svag hälsa eller de som har brister i det danska språket inte kan bli lekmanndomare.

Det är landsrettens president som ansvarar för att de personer som är uttagna till kommunernas s.k. grundlistor om kandidater för lekmannauppdrag är lämpliga. Som ett led i denna bedömning kontrollerar presidenten bl.a. om personerna är dömda sedan tidigare. Enligt uppgift från det danska justitiedepartementet är utgångspunkten att personer som är dömda till fängelsestraff, högre böter eller i övrigt är straffade för överträdelse av straffeloven samt personer som har fått sitt körkort indraget, inte ska tas upp på listorna.

5.5.3 Lämplighetskraven i Norge

Även i Norge uppställs krav på lämplighet för att en person ska kunna verka som lekmanndomare. Personen måste ha tillräckliga kunskaper i norska språket och får inte vara dömd för brott (70 och 72 §§ domstolsloven).

Det är kommunen som har ansvar för att kontrollera att kandidaterna uppfyller lagens krav på lämplighet. Reglerna kring lekmanndomarnas lämplighet ändrades i samband med reformen 2007 (se bilaga 4). Tidigare gällde att man skulle vara särskilt ägnad för uppdraget. Enligt den norska regeringen är det dock inte meningen att lekmannauppdraget ska vara förbehållet en intellektuell "elit", och lagtexten bör inte heller ge uttryck för detta. Därför införde man i stället det numera gällande kravet på att personen ska vara lämplig för uppdraget. I detta krav ligger enligt regeringen att personen ska ha de fysiska och mentala förutsättningarna som krävs för att kunna delta i en förhandling, förstå vad som där läggs fram och kunna uttrycka sin mening i saken (Odelstingsproposisjon, nr 22, s. 39).

5.6 Överväganden och förslag

5.6.1 Lämplighetskravet

Förslag: Det ska införas ett krav på att endast den som är lämplig får utses till nämndeman.

Inledning

Genom att utöva insyn i den dömande verksamheten bidrar nämndemännen till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Detta är enligt vår mening det främsta syftet med nämndemännens medverkan i våra domstolar. För att detta syfte ska uppfyllas måste de personer som verkar som nämndemän själva vara förtroendeingivande och väl lämpade för uppdraget. Rättsnöret vid urvalet av nämndemän måste således vara att endast sådana personer väljs till nämndemannauppdrag vars medverkande i den dömande verksamheten kan förväntas bidra till att allmänhetens förtroende för rättsskipningen förstärks.

Nedan behandlas först frågor om omständigheter och egenskaper som kännetecknar lämpliga respektive olämpliga nämndemannakandidater. Efter övervägandena i dessa delar kommer frågor om den nuvarande bestämmelsens språkliga utformning och därmed sammanhängande frågor att behandlas. Diskussionen begränsas till att avse frågor om den allmänna lämplighet som i och för sig förutsätts för att någon ska komma ifråga som nämndeman. Vid ett eventuellt omval av en nämndeman kan frågan om visad olämplighet under tidigare tjänstgöring som nämndeman aktualiseras. Även denna fråga kommer att beröras i detta avsnitt.

Enligt gällande regler ska ett eventuellt konkurstillstånd hos en kandidat beaktas som ett led i lämplighetsprövningen. Detta skiljer sig från vad som gäller för lagfarna domare där konkursfrihet är ett behörighetskrav. Det kan ifrågasättas om det är en lämplig ordning att i detta avseende ha andra krav på nämndemän än på lagfarna domare.

Omständigheter som ska vägas in i lämplighetsbedömningen

En viktig bedömningsgrund vid tillsättningen av nämndemän är som nämnts att endast sådana personer blir nämndemän som själva är förtroendeingivande och vars medverkan i den dömande verksamheten kan förväntas bidra till att allmänhetens förtroende för rättsskipningen stärks. De lämplighetskrav som ställs på nämndemannakandidater måste emellertid vägas mot en annan viktig aspekt av nämndemannamedverkan i domstolarna, nämligen principerna om lekmannainflytande och om nämndemännens roll som allmänhetens representanter i rättsskipningen. Lämplighetskraven kan således inte sättas så högt eller vara så utformade att nämndemannauppsdraget därigenom görs till ett elituppsdrag som kräver särskilda kvalifikationer. Lämplighetskraven måste vara väl avvägda i förhållande till dessa två aspekter.

Vi definierar först de egenskaper som en person ska ha för att anses vara lämplig att verka som nämndeman och därefter vilka faktorer som gör att bedömningen kan bli att en person är olämplig för uppsdraget som nämndeman.

Lämpliga nämndemän

En person ska, för att anses vara lämplig som nämndeman, ha personliga egenskaper och ett levnadssätt som allmänt sett är förtroendeingivande.

Personer som ska kunna komma ifråga för nämndemannauppsdrag ska ha ett **gott omdöme, vara engagerade i samhällsfrågor och ha förmåga att tillgodogöra sig information**. I det sistnämnda kravet får anses inte bara ligga en mental kapacitet att förstå framlagda fakta och dra slutsatser utan även sådana faktorer som koncentrationsförmåga och kunskaper i det svenska språket. Det är även viktigt att personen i fråga är **självständig** i den bemärkelsen att hon eller han av det framlagda materialet och utifrån gällande bestämmelser och praxis kan skapa sig och hävda en egen uppfattning. **Redbarhet** är en annan viktig omständighet i sammanhanget. En nämndeman ska vara en god förebild i fråga om laglydnad.

Livsföringen vad gäller angelägenheter av **ekonomisk natur** har också betydelse för vem som kan anses komma i åtnjutande av allmänhetens förtroende och därmed anses vara lämplig som nämnde-

man. En person som ska anses som lämplig att inneha nämndemannauppdrag bör även visa **öppenhet och nyfikenhet** inför uppdraget.

Omständigheter som kan grunda olämplighet

Utifrån de lämplighetskriterier som har beskrivits ovan kan motsatsvis urskiljas de egenskaper och levnadsomständigheter som kan leda till att en nämndemannakandidat, vid en allsidig bedömning, inte anses lämplig att väljas till nämndeman.

Enligt vår bedömning bör kraven på laglydnad ställas högre än i dag. Lämpligheten hos en person som har dömts för brott för vilket fängelse är stadgat kan och ska sättas i fråga även om påföljden för brottet blivit böter. Detsamma gäller vid misstanke om sådant brott. Vid bedömningen av brottslighetens betydelse bör en allsidig prövning göras. Beaktas bör t.ex. den tid som har förflutit sedan lagföringen, brottslighetens karaktär, i vilket skede av livet brottet är begånget och om det är fråga om återfall. Det kan också ifrågasättas om en person som gjort sig skyldig till flera bötesbrott, t.ex. ett antal hastighetsöverträdelser inom kort tid, är lämplig att väljas till nämndeman.

Oordnade ekonomiska förhållanden kan också göra att lämpligheten sätts i fråga. Det kan t.ex. gälla någon som har meddelats näringsförbud, har stora betalningssvårigheter eller har varit föremål för exekutiva åtgärder. Även vid denna typ av förhållanden måste en helhetsbedömning göras.

Även sådana omständigheter som sviktande koncentrationsförmåga eller bristande språkkunskaper kan utgöra grund för olämplighet. Kandidater som i offentliga sammanhang bevisligen uppträtt omdömeslöst eller visat prov på att inte kunna tänka eller agera självständigt bör inte heller komma i fråga för nämndemannauppdrag.

Det ska poängteras att en lämplighetsprövning ska göras i varje enskilt fall och där alla omständigheter av betydelse ska bedömas. Det är viktigt att påpeka att majoriteten av de som söker sig till och även i framtiden kan förväntas söka sig till nämndemannauppdrag är vanliga och hederliga medborgare som hyser ett intresse för samhällsfrågor.

Olämplighetsfaktorer som har uppenbarats under tidigare tjänstgöring som nämndeman

Det har under Justitiedepartementets kartläggning (se avsnitt 3.3.8) framförts att återkoppling från domstolarna inför eventuella omval av nämndemän är en viktig del i rekryteringsarbetet. Det har särskilt från de politiska partierna framförts önskemål om att domstolarna i större utsträckning än i dag tar kontakt med partiernas valberedningar och framför synpunkter på de av partiet nominerade nämndemän, allt i syfte att undvika att olämpliga nämndemän blir omvalda. Med vårt förslag beträffande rekrytering och med ett tydligare ansvar för valförsamlingarna, skulle i så fall en sådan återkoppling ske till kommunerna eller landstingen.

Enligt utredningens mening är emellertid en sådan ordning förknippad med svårigheter. Utgångspunkten måste vara att enbart sådana synpunkter som har framförts till nämndemannen i fråga kan framföras vid en eventuell återkoppling till det nominerande och/eller väljande organet. Omständigheten måste vidare, för att ha framförts till nämndemannen, vara av en viss dignitet och kunna leda till åtgärd från domstolens sida om den inte rättas till. Olämplighetsfaktorer som har uppenbarats under tidigare tjänstgöring bör som regel redan ha lett till åtgärd från domstolens sida i form av samtal med lagmannen, avstängning eller entledigande. Förhållanden som medfört att domstolen vidtagit åtgärder kan givetvis återkopplas till ett väljande organ men den praktiska betydelsen av detta torde vara marginell.

Har en kandidat tidigare varit nämndeman och blivit entledigad eller avstängd av domstolen, bör kandidaten, enligt vårt förslag om rekrytering, upplysa kommunen eller landstinget om denna omständighet vid ansökningstillfället (avsnitt 6.4.6).

Utformningen av bestämmelsen om lämplighetskrav

Till nämndeman bör, enligt gällande bestämmelser, endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget (4 kap. 6 § tredje stycket RB). Motsvarande gäller för nämndemän i förvaltningsdomstolarna (20 § fjärde stycket LAFD). Bestämmelserna innehåller en beskrivning av de allmänna principer som ska vara vägledande vid lämplighetsbedömningen som ska föregå valet. Ordet

bör för tankarna till en rekommendation och indikerar i det närmaste en befogethet för den som har att tillämpa bestämmelsen att medge avvikelser från lagens krav. Under utredningens gång har det framkommit att fullmäktige, som bestämmelsen riktar sig till, inte gör någon egentlig lämplighetsbedömning utan godtar de nominerande organens, dvs. partiernas, bedömning av de föreslagna kandidaternas lämplighet.

Det kan enligt utredningens mening ifrågasättas om en sådan tillämpning har varit lagstiftarens mening. Nämndemannakandidaters lämplighet är av central betydelse för allmänhetens förtroende för rättsskipningen. Det är viktigt att personer som av någon anledning skulle kunna riskera detta förtroende genom sitt deltagande i dömandet väljs bort i de fallen där bristerna i lämpligheten upptäcks redan i detta tidiga skede.

Kravet på lämplighet är grundläggande och för att tydliggöra detta och för att en prövning ska göras bör lämplighetskravet göras obligatoriskt. Som framgår av avsnitt 7.5.3 är utredningens förslag att det är de väljande organen som ska ansvara för prövningen och att domstolarna endast ska kunna pröva lämplighetsfrågan med avseende på uppgifter om brott. Det är därför viktigt att kommunerna och landstingen gör en noggrann och nyanserad bedömning av kandidaternas lämplighet i varje enskilt fall och tar det fulla ansvaret för att endast sådana personer väljs till nämndemän som uppfyller lämplighetskraven.

Utredningen föreslår därför att ordet *bör* i bestämmelserna byts ut med mot ordet *får*.

5.6.2 Bör konkursfrihet införas som behörighetskrav?

Förslag: Konkursfrihet ska, i stället för att beaktas vid lämplighetsprövningen, införas som ett behörighetskrav för nämndemän.

Bakgrund

Fram till 1969 var som behörighetsvillkor föreskrivet att nämndeman inte fick vara i konkurstillstånd. Kravet togs bort i samband med att motsvarande krav togs bort som villkor för behörighet till riksdagsmannauppsdrag och kommunala förtroendeuppsdrag. Moti-

veringen var att bestämmelsen om konkursfrihet som valbarhetskrav för nämndemän ansågs ha visst samband med reglerna om valbarhet till förtroendeuppdrag. Enligt regeringen saknades skäl att ha andra valbarhetsvillkor för nämndemän än för riksdagsmän och kommunala förtroendemän. Någon egentlig förändring verkar emellertid inte ha varit avsedd. Regeringen framhöll att den egentliga garantin för nämndemännens lämplighet låg i att kommunfullmäktige inte väljer andra personer än sådana som anses lämpade för uppdraget. Det skulle utan någon särskild föreskrift kunna förutsättas att, om en nämndeman råkar i konkurs, han inte kommer att kallas till tjänstgöring så länge konkurstillståndet varar (prop. 1969:44 s. 378).

I samband med lagreformen 2006 uttalade regeringen att en person som befinner sig i konkurstillstånd inte bör tjänstgöra som nämndeman. Regeringen framhöll att konkurstillstånd får anses rymmas under sådana förhållanden som visar att en person är uppenbart olämplig för uppdrag som nämndeman (prop. 2005/06:180, s. 40).

Konkursfrihet ska införas som behörighetskrav

Konkursfrihet uppställs i 4 kap. 1 § andra stycket RB som ett grundläggande behörighetsvillkor för anställning som lagfaren domare. Bestämmelsen gäller såväl ordinarie som icke ordinarie domare. En person som är i konkurstillstånd får således inte utses till domare. Skulle en domare försättas i konkurs blir han eller hon förhindrad att utöva sitt ämbete.

Vad gäller krav på medborgarskap och frihet från förvaltarskap överensstämmer behörighetsvillkoren för nämndemän med de villkor som uppställs för lagfarna domare. Som vi har nämnt i det föregående har det tidigare även för nämndemännens del uppställts konkursfrihet som behörighetskrav och kravet togs bort med hänvisning till att det inte fanns skäl att ha andra behörighetsvillkor för nämndemän än för förtroendevalda.

Nämndemannauppdraget är emellertid inget politiskt förtroendeuppdrag och det finns därför inte skäl för att i behörighets hänseende likställa nämndemän med politiskt förtroendevalda. Tvärtom finns det anledning att tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är politiskt. Enligt utredningens bedömning bör be-

hörighetskraven för nämndemän i detta avseende vara desamma som gäller för ordinarie domare.

Ytterligare en omständighet som talar för att konkursfrihet ska uppställas som ett behörighetskrav är att lagstiftaren inte avsåg någon egentlig förändring när detta krav avskaffades – en person som var i konkurstillstånd skulle inte väljas till nämndeman, och en nämndeman som under pågående mandatperiod försattes i konkurs skulle vara förhindrad att tjänstgöra. Konkursfrihet är dessutom en sådan verifierbar och konkret omständighet som till sin karaktär är jämförbar med behörighetskraven, såsom folkbokföringsort, medborgarskap och frihet från förvaltare. Något utrymme för lämplighetsöverväganden vad gäller konkurstillstånd finns inte. Vid en samlad bedömning av dessa omständigheter anser utredningen att konkursfrihet ska återinföras som behörighetskrav för nämndemän. Detta innebär dels att en person som är i konkurstillstånd inte får väljas till nämndeman, dels att uppdraget för en nämndeman som under pågående mandatperiod försätts i konkurs upphör enligt 4 kap. 8 § tredje stycket RB och 21 § tredje stycket LAFD.

6 Rekrytering och val av nämndemän

6.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att överväga olika åtgärder för att reformera rekryteringen av nämndemän med målsättningen att dels säkerställa att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning, dels skapa garantier för att de som blir nämndemän är lämpliga för uppdraget. Utredningen ska också överväga åtgärder för att tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag.

I de föregående har vi behandlat frågan om vilka kriterier som kännetecknar en lämplig nämndeman. I detta avsnitt övergår vi till att behandla valsystemet och rekryteringsprocessen. Avsnittet inleds med en beskrivning av dagens val- och rekryteringssystem. Vi redogör för hur nämndemannakåren för närvarande är sammansatt med hänsyn till bl.a. ålder samt hur rekryteringsprocessen fungerar i praktiken. Avsnittet innehåller också en beskrivning av rekryteringsprocessen i Danmark, Norge och Finland.

I våra överväganden analyserar vi för- och nackdelar med dagens system jämfört med olika alternativa valsystem och rekryteringsprocesser samt överväger olika åtgärder för att reformera rekryteringsprocessen.

6.2 Dagens rekryteringssystem

6.2.1 Reglerna kring rekrytering, nominering och val av nämndemän

Val av nämndemän

Nämndemän utses genom val av kommunfullmäktige eller landstingsfullmäktige. Valet äger rum på hösten det år då allmänna val hålls. Reglerna om val av nämndemän finns i fjärde kapitlet RB samt 19 och 20 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar (LAFD). Nämndemän i tingsrätt väljs av kommunfullmäktige medan nämndemän i hovrätt väljs av landstingsfullmäktige. Nämndemän till förvaltningsrätt och kammarrätt väljs av landstingsfullmäktige. I Gotlands län, som inte har något landsting, förrättas val av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Val av nämndemän var länge majoritetsval. Genom överenskommelser mellan de politiska partierna skedde dock valet ofta efter proportionella grunder, och de olika grupperna i valförsamlingarna var representerade bland de valda nämndemännen i förhållande till sin styrka. Sedan 1970-talet gäller dock att val av nämndemän ska vara proportionella om minst så många väljande som motsvarar det tal vilket erhålls då samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med ett begär det (4 kap. 7 § tredje stycket RB och 19 § andra stycket LAFD). Genom möjligheten att begära proportionella val förhindras att en majoritet utser egna partimedlemmar till nämndemän.

Uppdraget som nämndeman är ett statligt förtroendeuppdrag som inte är av politisk natur. Nämndemännen utses däremot på förslag av de i valförsamlingen företrädde politiska partierna.

Hovrätterna och kammarrätterna liksom tingsrätterna och förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö fastställer själva hur många nämndemän som ska finnas för tjänstgöring i respektive domstol. För övriga tingsrätter och förvaltningsrätter beslutar hovrätten respektive kammarrätten antalet efter förslag från underinstansen (1 kap. 4 § första stycket och 2 kap. 4 b § RB, 13 och 17 §§ LAFD samt förordningen (1983:382) om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna).

Kravet på en allsidig sammansättning av nämndemannakåren

Vid val av nämndemän ska man enligt 4 kap. 7 § RB respektive 19 § LAFD eftersträva att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Bestämmelsen om nämndemannakårens sammansättning riktar sig i första hand till de organ som väljer nämndemän, men vid regelns tillkomst påpekade regeringen att en stor del av ansvaret för en allsidig sammansättning av kåren ligger hos de nominerande organen (prop. 1987/88:138, s. 23). Regeln innebär en skyldighet för de nominerande och de väljande organen att sträva efter representativitet. Bestämmelsen har vad man kan kalla allmän målsättningskaraktär, och val av nämndemän kan inte upphävas på den grunden att reglerna inte har följts (prop. 1987/88:138, s. 16). Hänsynen till representativiteten ska numera förutom ålder, kön och yrke även avse etnisk bakgrund. Medborgare som är födda utomlands eller som är inrikes födda med minst en utländsk förälder ska vara representerade i nämndemannakåren på ett sätt som motsvarar den svenska befolkningen. I samband med lagändringen år 2006 konstaterade regeringen att nämndemannakåren bör vara allsidigt sammansatt och i stort återspegla strukturen hos den vuxna befolkningen. Kravet innebär däremot inte att nämndemannakåren ska ha en sammansättning som helt motsvarar ett statistiskt genomsnitt av befolkningen eller att en viss samhällsgrupp ska vara företräd bland nämndemännen (prop. 2005/06:180, s. 20 f.). Bestämmelsen är avsedd att slå igenom även när domstolarna gör tjänstgörings-schema för nämndemännen, och ”domstolarna bör, när de sätter samman sina nämndemannagrupper, låta sig vägledas av samma principer” (prop. 1987/88:138, s. 16 och 24).

Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning av nämndemän bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid (4 kap. 7 § fjärde stycket RB och 19 § LAFD). Regeln infördes 2006 i syfte att få nämndemannauppdraget att cirkulera bland medborgarna. Regeringen avstod dock från att införa en begränsning av valbarheten till nämndeman i fråga om antal mandatperioder eller ålder. Regeln är subsidiär i förhållande till målsättningsregeln om en allsidig sammansättning av nämndemannakåren (prop. 2005/06:180, s. 30).

Vem kan väljas som nämndeman?

Valbar som nämndeman är varje svensk medborgare som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. För att vara valbar krävs vidare, i tingsrätt att han eller hon är folkbokförd i kommunen eller den del därav som hör till tingsrätten, och i hovrätt att han eller hon är folkbokförd i länet eller den del därav som hör till hovrätten. För att vara valbar till förvaltningsrätt och kammarrätt krävs att han eller hon är folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till kammarrättens eller förvaltningsrättens domkrets.

Den som är lagfaren domare, anställd vid domstol, åklagare, advokat eller polisman eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta får inte vara nämndeman. Inte heller anställd vid Skatteverket, länsstyrelse eller under länsstyrelse lydande myndighet eller Försäkringskassan samt ledamot av skattenämnd får vara nämndeman i förvaltningsrätt eller kammarrätt. Ingen får samtidigt vara nämndeman i hovrätt och tingsrätt eller i förvaltningsrätt och kammarrätt. Enligt förslag till ändring i 20 § LAFD får inte heller den som är anställd vid Migrationsverket eller Transportstyrelsen vara nämndeman i förvaltningsrätt eller kammarrätt (prop. 2012/13:45).

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 ett nytt uppdrag förrän efter fyra år. Denna bestämmelse är ett undantag från den allmänt gällande principen att var och en som är valbar som nämndeman är skyldig att åta sig ett sådant uppdrag. I praktiken förekommer det däremot aldrig att någon utses till nämndeman mot sin vilja (Fitger m.fl. Rättegångsbalken, kommentaren till 4 kap. 6 §).

Uppdragstiden

Fullmäktige väljer en nämndeman för fyra år. Den som har fyllt sextio år får avgå som nämndeman (4 kap. 8 § RB och 21 § första stycket LAFD). Domstolen får entlediga en nämndeman som visar giltigt hinder. Upphör en person att vara behörig eller valbar förfaller uppdraget. Fullmäktige får dock besluta att en nämndeman som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är valbar får ha kvar sitt uppdrag under resten av mandatperioden. En förutsättning

för ett sådant beslut är att personen vill ha kvar sitt uppdrag, men det är inte nämndemannen som bestämmer om han eller hon ska vara kvar. Det är i stället fullmäktige som genom en helhetsbedömning avgör om nämndemannen får ha kvar sitt uppdrag. Vid denna bedömning ska fullmäktige beakta om flytten är tillfällig, om nämndemannen rent praktiskt kan delta vid sammanträdena och om nämndemannen fortfarande kan anses representera det omgivande lokalsamhället. Nämndemannen behöver inte vara folkbokförd inom domsagan för att få fortsätta med sitt uppdrag (prop. 2005/06:180, s. 60).

Det ankommer på domstolen att anmäla till valförsamlingen om den behöver utse en ny nämndeman på grund av att en nämndeman har avgått under tjänstgöringstiden. Nämndeman som fortfarande är valbar men som har entledigats eller av annan anledning har avgått är skyldig att fullgöra sitt uppdrag som nämndeman tills besked har kommit in till rätten att fullmäktige har valt en ny nämndeman. Nämndemannen är även skyldig att tjänstgöra vid fortsatt behandling av sådant mål där han eller hon tidigare har deltagit i handläggningen (4 kap. 9 § RB och 24 § LAFD).

6.2.2 Nämndemannakårens sammansättning

Frågan om nämndemannakårens sammansättning har länge varit föremål för diskussion och resulterat i ett flertal utredningar. Den kritik som har framförts mot nämndemannakårens sammansättning har framförallt gått ut på att kårens sammansättning inte motsvarar Sveriges befolkning i fråga om ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke.

De senaste uppgifterna från Domstolsverket visar att könsfördelningen i nämndemannakåren är jämn. Det framgår även att det inom kåren finns en stor åldersspridning från mycket unga personer, under 20 år, till personer över 80 år. Åldersgrupperna 60–69 år och 70–79 år är överrepresenterade i nämndemannakåren jämfört med den svenska befolkningen medan åldersgrupperna 20–29 år, 30–39 år och 40–49 år är underrepresenterade. Av nämndemännen är närmare 60 procent mellan 60 och 80 år medan motsvarande åldersgrupp i befolkningen är 25 procent.

Tabell 6.1 Nämndemännen i Sveriges domstolar mars 2013

Ålder	Kvinnor	Män	Antal	Andel
Under 20 år	2	1	3	0,04 %
20–29 år	212	246	458	5,54 %
30–39 år	314	370	684	8,27 %
40–49 år	517	458	975	11,79 %
50–59 år	729	557	1 286	15,56 %
60–69 år	1 449	1 375	2 824	34,16 %
70–79 år	948	1 010	1 958	23,68 %
80–87 år	35	44	79	0,96 %
Totalt	4 206	4 061	8 267	100 %

Källa: Domstolsverket

Tabell 6.2 Sveriges befolkning 31 december 2012

Ålder	Kvinnor	Män	Antal	Andel
18–19 år	120 816	127 549	248 365	3,3 %
20–29 år	621 502	652 468	1 273 970	17 %
30–39 år	591 617	615 342	1 206 959	16 %
40–49 år	648 378	669 429	1 317 807	17 %
50–59 år	577 764	587 629	1 165 393	15,6 %
60–69 år	594 000	587 246	1 181 246	15,8 %
70–79 år	387 746	349 317	737 063	9,8 %
80–87 år	210 729	141 982	352 711	4,7 %
Totalt	3 752 552	3 730 962	7 483 514	100 %

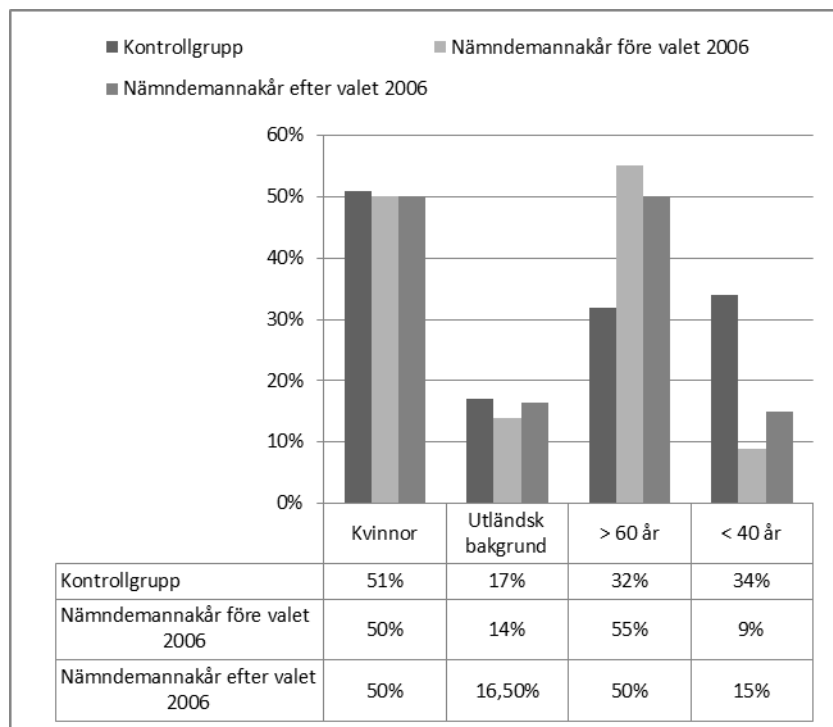
Källa: SCB

Efter de lagändringar som riksdagen antog 2006 utvärderade Domstolsverket på uppdrag av regeringen genomförda insatser i samband med valet av nämndemän 2006. Resultatet presenterades i Domstolsverkets rapport *Nämndemannakårens sammansättning – Kartläggning av kåren samt utvärdering av rekryteringsarbetet valet 2006*, Domstolsverkets rapportserie 2007:2.

Med hjälp av SCB kartlade Domstolsverket nämndemannakårens sammansättning som den såg ut i maj 2007 utifrån kön, etnisk bakgrund och ålder. Som kontrollgrupp användes gruppen svenska medborgare som uppnått myndighetsåldern per den 31 december 2006. Undersökningen visade bl.a. att könsfördelningen mellan nämndemännen var jämn och att andelen nämndemän med utländsk bakgrund hade ökat och uppgick till 16,5 procent jämfört med

18 procent i kontrollgruppen. Däremot motsvarade nämndemännens åldersstruktur fortfarande inte befolkningens åldersstruktur. En viss förbättring i detta avseende hade dock skett jämfört med tidigare mätningar. Nämndemän äldre än 60 år uppgick efter valet till 50 procent jämfört med 55 procent före valet. Nämndemän yngre än 40 år uppgick 2007 till 15 procent vilket ska jämföras med 9 procent före valet.

Diagram 6.1 Nämndemannakårens sammansättning före och efter valet 2006

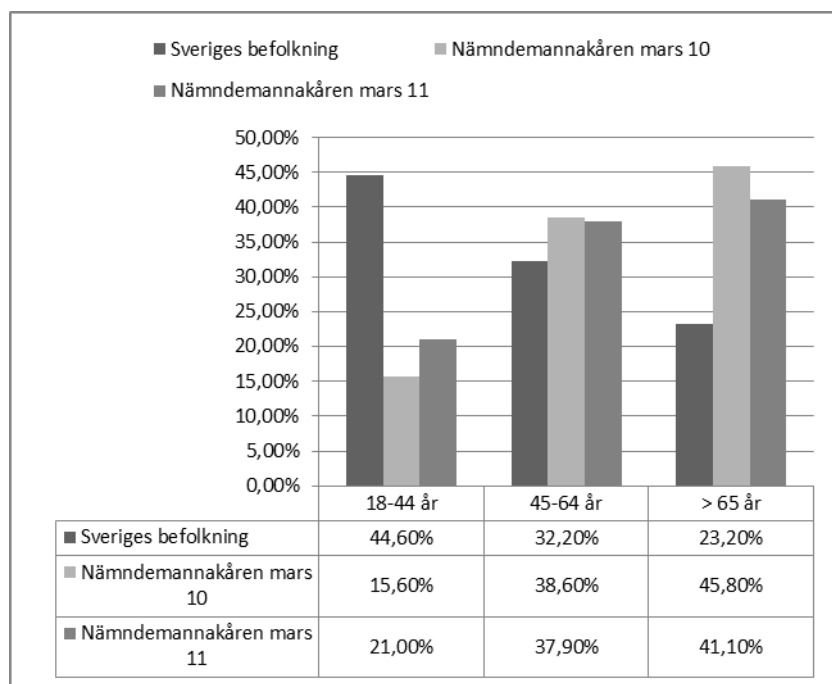


Källa: Domstolsverket

I samband med kartläggningen hade Domstolsverket kontakt med åtta domstolschefer för att få en uppfattning om hur situationen såg ut på deras domstolar efter valet 2006. Flera av domstolscheferna hade märkt en förnygring av nämndemannakåren. Det framkom även att de yngre nämndemännen, av olika skäl, inte deltog i samma utsträckning som de äldre (Domstolsverkets rapportserie 2007:2, s. 7). Det innebär att de yngres medverkan i dömandet var mindre än vad som svarade mot deras andel i nämndemannakåren.

För att komma till rätta med problemen kring rekryteringen av nämndemän fick Domstolsverket inför nämndemannavalet 2010 i uppdrag av regeringen att genomföra särskilda informationsinsatser för att få till stånd en bredare rekrytering av nämndemän med särskild inriktning på föryngring. Domstolsverket har redovisat även detta uppdrag i en rapport, *Genomförda särskilda informationsinsatser i syfte att få till stånd en bredare rekrytering av nämndemän*, se mera under avsnitt 6.2.4 nedan. Av rapporten framgår att andelen unga nämndemän hade ökat jämfört med år 2010. År 2011 fanns nämligen 21,0 procent av nämndemännen i åldersspannet 18–44 år jämfört med 15,6 procent år 2010. Av Sveriges befolkning återfinns 45 procent i denna åldersgrupp. Av rapporten framgår också att andelen nämndemän i åldersgruppen 65 år eller äldre minskat från 45,8 procent före valet till 41,1 procent efter valet. Andelen vuxna svenskar i den åldersgruppen är dock endast 23,2 procent. Gruppen som är 65 år eller äldre är således kraftigt överrepresenterad i nämndemannakåren.

Diagram 6.2 Nämndemannakårens åldersfördelning före och efter valet 2010



Källa: Domstolsverket

Av rapporten framgår att medelåldern för nämndemän vid mätningen i mars 2011 (56,8 år) i stort sett var oförändrad jämfört med medelåldern efter nämndemannavalet 2006 (56,7 år).

De äldre nämndemännen blir ytterligare överrepresenterade om man beaktar deras faktiska tjänstgöringsdagar. Uppgifter från Domstolsverket visar nämligen att nämndemän i åldersgruppen 66 år och äldre i genomsnitt tjänstgjorde 20 dagar under 2012, medan nämndemännen i åldersgruppen 18–45 år endast tjänstgjorde i genomsnitt cirka 8 dagar under samma period (se mer om tjänstgöringsfrekvens under avsnitt 8.3.2 nedan).

6.2.3 Hur fungerar rekryteringen av nämndemän i praktiken?

Nomineringsprocessen

Trots tydlig politisk vilja och inriktning, regeländringar och informationskampanjer, allt i syfte att ”föryngra” nämndemannakåren har effekten i stort uteblivit. För att försöka hitta svar på varför genomförda insatser uppenbarligen inte har fått genomslag är av intresse att studera hur rekryteringen av nämndemän i praktiken går till och vad som styr vilka som utses.

Det är alltid de politiska partier som är företrädare i fullmäktige som föreslår nämndemän till kommun- och landstingsfullmäktige. Själva nomineringsprocessen, som föregår valet av nämndemän, varierar mellan de olika politiska partierna. I praktiken nominerar varje parti det antal nämndemän som partiet med beaktande av proportionalitetsprincipen ska utse. Rekryteringen av nämndemän går vanligtvis till på så sätt att partierna uppmanar sina lokalföreningar att bland sina medlemmar tillfråga och föreslå lämpliga personer för uppdraget. Inkomna förslag sammanställs och kontrolleras avseende formella grunder, och förslag till val av nämndemän upprättas därefter. Detta förslag läggs sedan fram för partiets interna valberedning. Därefter nominerar valberedningen det antal nämndemän partiet ska utse till kommunfullmäktiges respektive landstingsfullmäktiges valberedning som sedan beslutar att nominera de inkomna kandidaterna till valet. Det förekommer i princip inte att de olika partierna har synpunkter på varandras kandidater med avseende på att det ska bli en allsidig sammansättning.

Domstolsverkets enkätundersökning 2007

SCB genomförde under 2007 för Domstolsverkets räkning en enkätundersökning i syfte att utvärdera hur de nominerande och väljande organen arbetade i samband med valet 2006. Domstolsverket redovisar detta arbete i den ovan nämnda rapporten (rapportserie 2007:2).

Det fanns enligt rapporten olika förklaringar till varför tillräckliga åtgärder för att bredda rekryteringen inte gjordes inför valet 2006. Av enkätsvaren framgår att de som nominerar och väljer nämndemän inte alltid delar regeringens målsättning om en allsidig sammansättning av nämndemän vad gäller ålder. Vissa anser att äldre nämndemän på grund av sin livserfarenhet är mer lämpliga än yngre nämndemän. Det framgår också att stora och små partier har olika möjligheter att arbeta aktivt med rekrytering av nämndemän. Små partier rekryterar i vissa kommuner bara en eller ett fåtal personer till uppdraget som nämndeman, och resurserna är därför begränsade. En annan förklaring som angavs är att de som arbetar med rekryteringen inte anser att det finns ett behov av att arbeta aktivt med frågan om t.ex. cirkulation. Vidare framfördes att Domstolsverkets informationskampanj genomfördes för nära inpå valet, och vissa partier och valförsamlingar fick information om den nya lagstiftningen för sent för att kunna ta tillräcklig hänsyn till de nya bestämmelserna i rekryteringsarbetet. På vissa håll saknades det helt kännedom om den nya lagstiftningen (se sidan 14 f. i rapporten för en utförligare redogörelse).

Intervjuer ger stöd för att rekryteringen i stort fungerar på samma sätt nu som år 2007

Under utredningsarbetet har vi intervjuat ett antal personer som arbetar med rekrytering av nämndemän i de olika partierna (se bilaga 2 för intervjufrågorna). Av intervjuerna har framkommit att partierna arbetar på olika sätt med rekryteringen. De flesta har som krav att den föreslagna kandidaten ska vara medlem i partiet, men ett av de tillfrågade partierna (Miljöpartiet) anger uttryckligen att de önskar få förslag på personer som inte är medlemmar. De partier som kräver medlemskap i partiet anser att detta krav ger viss garanti för att personen är lämplig och har ett samhällsengagemang. Som en ytterligare kontroll kräver dessa partier ofta att kandidaten har blivit nominerad av någon annan i partiet eller i vart fall kan bli

rekommenderad av sin lokalförening. Kontroll av kandidatens lämplighet sker också på andra sätt. Ett parti kallar samtliga kandidater till gruppintervjuer, där kandidaterna får presentera sig själva och där de samtidigt får information om nämndemannauppdraget. Vid tveksamhet om kandidaternas lämplighet tar valberedningen in referenser. Samtliga av de som har intervjuats om rekrytering uppgav att de värderar personlig lämplighet, ålder och kön högt vid urvalet av kandidater.

Rekryteringen av nämndemannakandidater sker oftast tillsammans med rekrytering till förtroendeuppdrag, och det är vanligt att personer blir nominerade till förtroendeuppdrag i största allmänhet. Nämndemännen väljs då från denna "pott" av kandidater. Partierna får ibland samtal från personer som önskar bli nämndemän. De kan då, utifrån de regler som gäller i det egna partiet, svara att det krävs att personen i fråga blir medlem i ett parti.

Intervjuerna tyder alltså på att inte mycket har förändrats sedan enkätundersökningen 2007. Det är fortfarande vanligt att rekrytering enbart sker inom det egna partiet, och partierna upplever fortfarande att de har svårigheter med att rekrytera yngre nämndemän. Det är dock tydligt att Miljöpartiet har kommit längre än övriga partier vad gäller arbetet med att rekrytera yngre personer och personer utanför partiet. Det visar sig bl.a. genom att nämndemän som har nominerats av Miljöpartiet har en lägre medelålder.

Medlemsantalet minskar i de politiska partierna

Med hänsyn till att rekryteringen till nämndemannauppdrag till största delen sker bland de som är partipolitiska medlemmar är det intressant att studera partiernas medlemsantal. I början av 1960-talet var 1,3 miljoner svenskar medlemmar i ett politiskt parti. Sedan dess har de politiska partierna förlorat en stor del av sina medlemmar. Vid slutet av 2011 hade de svenska riksdagspartierna sammanlagt 277 000 medlemmar, vilket motsvarar 3,9 procent av väljarkåren (Ds 2013:2, *Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet, demokrati och integration*, s. 92 ff.).

Samtidigt som de politiska partierna får allt färre medlemmar stiger medelåldern bland de förtroendevalda. Personer i övre medelåldern, 50–64 år, utgör en allt större andel av de förtroendevalda (Ds 2013:2, s. 90).

6.2.4 Domstolsverkets informationsinsatser inför valet 2010

Domstolsverket fick under våren 2010 i uppdrag av regeringen att genomföra särskilda informationsinsatser för att få till stånd en bredare rekrytering av nämndemän, med särskild vikt vid föryngning. Uppdraget genomfördes under våren och hösten 2010 genom ett antal olika informationsinsatser. Domstolsverket har redovisat sitt arbete i den ovan nämnda rapporten *Genomförda särskilda informationsinsatser i syfte att få till stånd en bredare rekrytering av nämndemän*. Insatserna var framförallt riktade mot de politiska partierna samt till medierna och bestod av följande aktiviteter:

- brev till ordförande i partiernas nomineringskommittéer i syfte att göra dessa uppmärksamma på åldersfördelningen i kåren och att få dem att känna ett särskilt ansvar för att nominera yngre nämndemän,
- folder till nomineringskommittéer i kommun och landsting med information om nämndemannakårens sammansättning och uppdraget att föryngra kåren,
- e-brev till ordförande i kommun- och landstingsfullmäktige med information om regeringens ambition att föryngra nämndemannakåren,
- brev till befintliga nämndemän med information om åldersstrukturen i syfte att visa på nämndemännens möjlighet att vara ambassadörer för sitt uppdrag gentemot yngre potentiella nämndemän,
- broschyr till presumtiva yngre nämndemän med information om nämndemännens uppdrag och behovet av yngre nämndemän samt en intervju med en ung kvinnlig nämndeman,
- pressmeddelande angående den höga medelåldern i syfte att förmå media att ta upp frågan om den höga medelåldern bland nämndemän samt sprida kunskap till allmänheten om nämndemännens roll i domstolarna,
- pressmeddelande till riksdagspartiernas webbplatser i syfte att nå politiskt aktiva med information och länkar om nämndemannauppdraget,
- webbinformation i syfte att ge tydlig och relevant information om nämndemannauppdraget och

- artikel i tidningen Domkretsen om en ung nämndeman.

Som framgår av statistiken ovan ledde informationsinsatserna inte till någon påtaglig föryngning av kåren. De informationsinsatser som gjordes följdes inte upp på annat sätt än genom ovanstående statistik, och det är därför inte möjligt att avgöra om insatserna påverkade valet eller om nämndemannakåren hade varit ännu äldre utan insatserna. Det går inte heller att avgöra om informationsinsatserna var otillräckliga eller om nämndemannakårens sammansättning beror på faktorer som inte informationsinsatser kan påverka (rapporten, s. 8).

6.3 Nordisk utblick

6.3.1 Rekrytering av nämndemän i Finland

I Finland medverkar nämndemän enbart i tingsrätterna och då enbart i brottmål. I Finland finns det cirka 2 200 nämndemän. Den årliga kostnaden för nämndemannasystemet i Finland uppgår till 2,3 miljoner euro.

Val av nämndemän i Finland

Det finska Justitieministeriet fastställer antalet nämndemän. Enligt uppgift från Justitieministeriet valdes 2 202 nämndemän till valet 2009. Nämndemännen väljs enligt 7 § tingsrättslagen (1993:581) av kommunfullmäktige för en tid som motsvarar fullmäktiges mandatperiod, dvs. fyra år. Om flera nämndemän väljs i kommunen ska de så rättvist som möjligt representera kommuninvånarnas ålders-, närings- och könsfördelning samt de språkliga förhållandena i kommunen. Nominering sker genom de politiska partierna men nämndemännen får inte uppträda under någon partibeteckning i tingsrätten, och deras uppgifter anses inte utgöra ett kommunalt förtroendepdrag. I de större städerna händer det ibland att man utser personer utan partimedlemskap till nämndemän, och i några av kommunerna har partier givit tillkänna att personer som är intresserade för uppdraget kan anmäla sig som kandidater (SOU 2002:61, s. 225).

Det råder princip en tjänstgöringsskyldighet för de valda nämndemännen. För rätten att avsäga sig ett nämndemannaupdrag gäller

samma grunder som för kommunala förtroendeuppdrag enligt följande.

- Den som har fyllt 60 får alltid avsäga sig ett förtroendeuppdrag – även under pågående mandatperiod.
- Också den som har innehaft samma förtroendeuppdrag under de fyra närmast föregående åren eller kommunala förtroendeuppdrag under sammanlagt åtta år har rätt att avsäga sig ett förtroendeuppdrag.
- Kommunfullmäktige kan bevilja en nämndeman befrielse från hans eller hennes uppdrag också av något annat giltigt skäl.

En statlig utredning från 2003, *Kommittén för utveckling av domstolsväsendet* (2003:3), diskuterade reglerna kring rekrytering av nämndemän (s. 532 f.). Kommittén konstaterade att det med tanke på domstolarnas oberoende i viss mån är problematiskt att det är kommunfullmäktige som väljer nämndemän. Enligt kommittén skulle en förändring av sättet att välja nämndemän på bidra till att öka förtroendet för nämndemannasystemet, och sättet att välja nämndemän på borde därför omvärderas i sin helhet. Vid ett sådant arbete borde man enligt kommittén sträva efter ett system där nämndemännen så mångsidigt som möjligt representerar befolkningen och där domstolarna i någon form deltar i valet. En minoritet i kommittén ville dock behålla, men utveckla, det nuvarande valförfarandet.

Inga ytterligare åtgärder har ännu vidtagits för att förändra rekryteringssystemet i Finland. Den finska regeringen beslutade under 2009 om vissa ändringar avseende nämndemännens medverkan i olika typer av mål (se avsnitt 4.4.2). I förarbetena till den lagstiftningen konstaterade regeringen med hänvisning till den ovan nämnda utredningen att nämndemannasystemet i sin nuvarande form kräver förändring, men att man vid tillfället för lagändringarna fokuserade på omfattningen av nämndemännens medverkan. Regeringen uttalade dock att den i fortsättningen noga skulle följa eventuella ändringsbehov när det gäller förfarandet kring rekrytering av nämndemän och omröstningsreglerna (regeringens proposition 85/2008 rd, s. 8).

Vem kan bli nämndeman i Finland?

Valbar till nämndeman är enligt 6 § tingsrättslagen varje finsk medborgare som är bosatt i en kommun som hör till tingsrättens domkrets. Han eller hon ska dessutom vara lämplig för nämndemannauppdraget. En nämndeman får inte vara försatt i konkurs eller vara ställd under förmynderskap. Personer som är yngre än 25 år eller över 63 år kan inte väljas till uppdraget. Den som innehar en tjänst vid allmän domstol eller straffanstalt eller personer som sköter åklagar-, advokat- eller polisuppgifter kan inte heller väljas till nämndeman. Tingsrätten kontrollerar efter valet om det finns uppgifter om nämndemännen i straffregistret.

6.3.2 Rekrytering av lekmannadomare i Danmark

Lekmän deltar i de danska domstolarna som antingen nämndemän (domsmænd) eller jurymedlemmar (nævninger). I Danmark finns det för närvarande drygt 16 000 lekmannadomare. Den årliga kostnaden för lekmannadomarsystemet i Danmark uppgår till drygt 50 miljoner kronor.

Val av lekmannadomare i Danmark

Även i Danmark väljs lekmannadomarna för en period om fyra år. Reglerna om val av lekmannadomare finns i retsplejeloven. Rekryteringen av jurymedlemmar och nämndemän sker genom att en kommunal kommitté (grundlisteudvalg) föreslår ett antal medborgare som lämpliga till jury- eller nämndemannauppdraget. Kommittén består av fem personer som väljs av kommunstyrelsen för en period om fyra år. En person som vill tjänstgöra som jurymedlem eller nämndeman kan anmäla sitt intresse till kommittén, ofta via kommunens hemsida. Vid valet av personer ska kommittén beakta att sammansättningen av jurymedlemmar och nämndemän ska vara allsidig och representera befolkningen. De föreslagna personerna skrivs upp på en lista som utgör kommunens s.k. grundlista för lekmanuppdrag. Till listan väljer kommittén ut så många lekmän som krävs för att varje nämndeman ska få tjänstgöra cirka fyra gånger per år. Av listan framgår inte den partipolitiska tillhörigheten.

Medlemmarna i kommittén har tystnadsplikt, och det går därför inte att få fram någon information om hur själva urvalsproceduren går till. Flertalet av de som väljs är dock medlemmar i politiska partier. Många av de valda är offentligt anställda, och unga människor samt människor med annan etnisk bakgrund är underrepresenterade (Smith, s. 168). Även i Danmark har man diskuterat hur man kan rekrytera lekmannadomare på ett sätt så att kåren bättre representerar befolkningen. Bl.a. har det varit på förslag att man genom lottning ur folkbokföringsregistret utser ett antal personer som representerade befolkningen med hänsyn till kön och ålder m.m. Eftersom ett sådant rekryteringssätt inte har ansetts kunna garantera att de personer som väljs ut är lämpliga för uppdraget har man valt att behålla det nuvarande rekryteringssättet, som alltså bygger på val av lämpliga personer med ett så representativt urval som möjligt (Smith, s. 168).

Kommittéerna skickar in kommunens grundlista till den hovrätt (landsret) som kommunen tillhör, antingen östra landsret eller västra landsret. Personerna lottas sedan till olika jury och nämndemansammansättningar vid de olika landsretterna och byretterna (67 och 74 §§). Varje lekmannadomare som är uttagen till tjänstgöring får ett skriftligt besked om detta (75 §). Om personen inte har möjlighet att uppfylla åtagandet eller uppfyller kravet för att fritas från uppdraget kan han eller hon ansöka om detta. Ansökan skickas till någon av landsrettspresidenterna. En person som är uttagen till tjänstgöring är i princip skyldig att tjänstgöra när han eller hon blir kallad till domstolen. Offentliganställda personer i samhället kan dock begära att de ska fritas från uppdraget. Dessa är bl.a. folketingsmedlemmar, tjänstemän vid folketinget, militärer i tjänstgöring, tull och posttjänstemän, brandmän och personal vid järnvägen. Samma sak gäller för dem som har fyllt 60 år eller har speciella familjeförhållanden som gör att de inte kan uppfylla jury- eller nämndemansplikten samt personer som har flyttat till en annan domsaga (71 §).

Det är den enskilde landsretten eller byretten som genom lottning utser vilka nämndemän eller jurymedlemmar som ska delta i ett visst mål (79 och 80 §§). Urvalet sker genom att rättens IT-system väljer de personer som står först på listan och som inte tidigare under perioden har tjänstgjort som nämndeman eller jurymedlem. När samtliga personer på listan har tjänstgjort väljer systemet återigen ut de personer som står överst på listan (Vejledning till domsmænd och nævninger, Danmarks domstole, s. 8).

Nämndemännen ska enligt huvudregeln få kallelse till rätten med minst tre dagars varsel och jurymedlemmar med en veckas varsel (82 och 89 §§). Fristen kan dock vara kortare om det är nödvändigt. En nämndeman eller jurymedlem som uteblir från en huvudförhandling utan att i rätt tid ha anmält laga förfall riskerar böter (85 och 90 §§).

Vid mål där en jury deltar i avgörandet har åklagarmyndigheten och den tilltalade möjlighet att, utan att ange grund för det, begära att ett, beroende på typen av mål och instans, visst antal av de utvalda personerna inte ska ingå i juryn (81 §).

Vem kan bli lekmannadomare i Danmark?

Till uppdraget som nämndeman eller jurymedlem kan varje man eller kvinna som har rösträtt till det danska folketinget väljas. De personer som under uppdragsperioden fyller 70 år kan inte bli valda till tjänstgöring som nämndeman eller jurymedlem. Den som väljs till nämndeman eller jurymedlem ska vara lämplig för uppdraget (68 § första stycket). Andra som inte heller kan tjänstgöra som nämndemän eller jurymedlemmar är ministrar, advokater, anställda på domstol, poliser, kriminalvårdare och präster från folkkyrkan eller annat trossamfund (70 §).

Det är landsrettens president som avgör om de personer som är uttagna till listorna är lämpliga eller inte. Som ett led i denna bedömning kontrollerar presidenten även om personerna tidigare är dömda.

6.3.3 Rekrytering av lekmannadomare i Norge

I likhet med det danska systemet uppträder lekmannadomare i Norge som såväl nämndemän (meddommere) som jurymedlemmar (lagrettemedlemmar). Jury förekommer endast i andra instans (lagmannsretterne) medan nämndemän kan förekomma i både första och andra instans. Nämndemän förekommer också i fastighetsdomstolarna (jordskifterretterne). I Norge finns hela 60 000 nämndemän och jurymedlemmar. Den totala kostnaden för lekmannadomare 2012 uppgick till drygt 100 miljoner norska kronor.

Val av lekmannadomare i Norge

Reglerna om val av de norska lekmannadomarna finns i Lov 1915-08-13 nr 05: Lov om domstolene (domstolsloven). För varje domsaga ska det finnas två listor (utvalg) med valda nämndemän och jurymedlemmar, en för kvinnor och en för män (64 §). Det är chefen för respektive domstol som fastställer antalet personer på listorna. Detta ska göras på ett sådant sätt att varje jurymedlem eller nämndeman kan förväntas tjänstgöra i två mål per år. Därefter fördelar domstolschefen antalet platser på listorna mellan domsagens kommuner baserat på respektive kommuns befolkningsantal. Varje kommun ska ha åtminstone en medlem på varje lista (65 §). Det är sedan kommunstyrelsen som väljer nämndemän och jurymedlemmar enligt det antal som framgår av listorna (66 § domstolsloven). Valperioden är fyra år.

Kommunen (vanligtvis ett utskott under kommunstyrelsen kallat "Formannskapet") förbereder och administrerar valet samt anger förslag på kandidater. De valda nämndemännen och jurymedlemmarna ska enligt 67 § domstolsloven ha en allsidig sammansättning och i möjligaste mån representera befolkningen. Detta krav innebär en plikt för kommunerna att arbeta för spridning av de valda med hänsyn till bl.a. ålder och invandrar- och minoritetsbakgrund (propositionen: Ot.prp.nr.22 Om lov om endringer i domstolsloven mv. (valg og uttakning av lekdommere), s. 33).

Kommunen ska enligt 67 § uppmuntra allmänheten att föreslå kandidater till valet. Bortsett från detta krav är det inte reglerat hur kommunen ska hitta kandidater till valet. I ungefär hälften av kommunerna får de politiska partierna i kommunstyrelsen ansvar för att hitta kandidater, och cirka hälften av kandidaterna uppger partimedlemskap som huvudanledning till att de blev valda (Ot.prp.nr.22 Om lov om endringer i domstolsloven mv. (valg og uttakning av lekdommere), s. 17 och 21). Flertalet kommuner utgår från listorna för den föregående valperioden vid val av nya nämndemän och jurymedlemmar (a. prop. s. 17). Eftersom det råder tjänstgöringsplikt bland medborgarna finns det inget egentligt krav på att den person som väljs ska tillfrågas. För att undvika att alltför många ansöker om att fritas från uppdraget finns det dock ett praktiskt behov av en förhandskontakt (Brev från Domstolsadministrasjonen till samtliga kommuner daterat 2011-11-07). De personer som blir valda väljs antingen till lagmannsretten eller till tingretten. Ingen kan väljas till både lagmannsrett och tingrett (68 §).

Kommunens förslag på kandidater ska läggas ut till allmänheten under minst två veckor, och allmänheten ska upplysas om att de kan invända mot förslaget inom en särskilt utsatt frist (68 §). När kommunen har avgjort eventuella invändningar mot valet väljer kommunstyrelsen det antal medlemmar till vardera listan som är bestämt av domstolscheferna. Kommunen för förteckning över de valda jurymedlemmarna och nämndemännen. Förteckningen ska innehålla namn, adress, personnummer, telefonnummer, yrke och ställning. Denna förteckning skickas sedan till respektive domstol.

Till förhandlingarna lottas sedan jurymedlemmar och nämndemän från de två listor som finns i varje domsaga (86 §). Eftersom det finns en lista för män och en för kvinnor blir fördelningen mellan könen jämn. Beträffande den övriga fördelningen av lekmannadomare finns det däremot vissa problem med att få en kår som motsvarar befolkningen. Yngre åldersgrupper och personer med invandrarbakgrund är underrepresenterade som lekmanadomare (NOU 2002:11 och Brev från Domstolsadministrasjonen till samtliga kommuner daterat 2011-11-07).

Reglerna om rekrytering av lekmannadomarna i Norge var föremål för översyn i början av 2000-talet. Efter en statlig utredning – *Dømmes av likemenn* (NOU 2002:11) – ändrades reglerna under 2007 genom propositionen *Om lov om endringer i domstolsloven mv. (valg og uttakning av lekdommere)*. För att försöka uppnå en mer representativ kår införde man en övre åldersgräns på 70 år samt kravet i 67 § domstolsloven om en allsidig sammansättning av kåren.

Den statliga utredningen gick längre i sina förslag än vad som senare blev resultatet och ansåg att kandidater till listan för nämndemännen borde väljas slumpmässigt ur folkbokföringsregistret jämnt fördelat mellan åldersgrupperna 25–36 år, 37–46 år, 47–56 år och 57–66 år samt att den slutliga listan skulle fastställas genom lottning bland de kandidater som uppfyllde lagens lämplighetskrav. Jurymedlemmarna skulle väljas slumpvis jämnt fördelat mellan samma åldersgrupper från de som föregående period hade verkat som nämndemän (NOU 2002:11). Utredningen ansåg också att ansvaret för att välja nämndemän och jurymedlemmar borde flyttas från kommunerna till landshövdingen (fylkesmannen). Som skäl för det sistnämnda förslaget angav utredningen bl.a. att det skulle säkra domstolarnas självständighet i förhållande till den politiska makten och att kommunerna hade visat liten vilja att gå utanför den politiska miljön vid rekryteringen. Utredningen ansåg även att den

gällande ordningen stod i strid med den naturliga funktionsfördelningen mellan staten och kommunen (NOU 2002:11).

Vid remissbehandlingen av förslagen var domstolarna generellt negativa till förslaget att rekrytera lekmannadomare från folkbokföringsregistret medan de flesta övriga remissinstanser var positiva (Ot.prp. nr 22, s. 22 ff.). Som framgår av beskrivningen ovan ledde förslaget inte till någon ändring i detta avseende. Det främsta skälet till detta var enligt regeringen svårigheterna att garantera lekmanndomarnas lämplighet (Ot.prp nr 22, s. 26 f).

Vem kan bli lekmannadomare i Norge?

För valbarhet krävs att personen har fyllt 21 år och är under 70 år vid valperiodens start. Personen måste vidare ha tillräckliga kunskaper i norska språket och även i övrigt vara lämplig. Personen måste ha rösträtt och får inte vara försatt i konkurs. Det krävs vidare att han eller hon är folkbokförd i kommunen på valdagen och antingen är medborgare i Norge eller annat nordiskt land eller har varit folkbokförd i Norge under de senaste tre åren före valdagen (70 §). Personer med vissa yrken, som t.ex. Stortingets representanter, domare och andra anställda vid domstol, åklagare och poliser, anställda på Justitiedepartementet, polismyndigheten eller domstolsadministrationen samt praktiserande advokater får inte vara nämndemän eller jurymedlemmar (71 §). Även personer som är dömda för brott är i allmänhet uteslutna från tjänstgöring enligt 72 § domstolsloven.

6.4 Överväganden och förslag

6.4.1 Utgångspunkter för våra fortsatta överväganden

Frågan om rekrytering innehåller flera viktiga delar. Grundläggande är att vi ska ha ett system som kan förse domstolarna med lämpliga nämndemän. Det är också viktigt att tydliggöra att nämndemannauppgiften inte är ett politiskt uppdrag samt säkerställa att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning. Alla delarna har betydelse för förtroendet för nämndemannasystemet och i förlängningen för domstolarna.

Eftersom det främsta skälet för nämndemannamedverkan är att bibehålla eller öka förtroendet för den dömande verksamheten är

det nödvändigt att valsystemet kan garantera att de nämndemän som utses också är lämpliga för uppdraget.

Att nämndemannauppdraget är ett statligt och opolitiskt uppdrag står klart för de allra flesta med närmare kännedom om systemet och om domstolarna. Den kritik och det ifrågasättande som finns om risk för politiskt inflytande i den dömande verksamheten, beror på att rekryteringen med några få undantag sker bland dem som är medlemmar i ett politiskt parti. Den kritiken måste tas på allvar eftersom den påverkar förtroendet för domstolarna. En viktig uppgift för utredningen är därför att med de metoder som står till buds **tydliggöra att nämndemannauppdraget är ett opolitiskt uppdrag.**

Som påpekas i direktiven till denna utredning kräver valsystemets legitimitet att den **faktiska rekryteringen** av nämndemän går till på ett sätt som gör att allmänheten upplever att nämndemännen är deras representanter. Vad gäller kön och etnisk bakgrund är nämndemannakåren numera i stort sett representativ för den svenska befolkningen. Trots insatser i form av framförallt informationskampanjer är nämndemännen emellertid fortfarande **betydligt äldre** än ett genomsnitt av befolkningen.

Målsättningen att nämndemannakåren ska vara representativ för befolkningen innebär dock inte att den ska ha en sammansättning som fullt ut motsvarar ett statistiskt genomsnitt av befolkningen. Som regeringen tidigare har uttalat är det inte möjligt att åstadkomma en ordning där nämndemännen i det enskilda målet, i den enskilda domstolen eller i landet kan företräda alla skillnader i fråga om ålder, kön, yrkestillhörighet m.m. (se t.ex. prop. 2005/06:180, s. 21). Även om det inte är realistiskt att skapa ett system som kan tillhandahålla en nämndemannakår som fullt ut speglar den svenska befolkningen bör **de åtgärder vidtas som är möjliga för att förnygra kåren.**

Målsättningen med de åtgärder vi föreslår är att skapa ett rekryteringssystem som ger **tillräckliga garantier att de personer som utses till nämndemän också är lämpliga för uppdraget** och som **tydliggör att nämndemannauppdraget är ett opolitiskt uppdrag.** Samtidigt ska systemet leda till att nämndemannakåren, så långt möjligt, är **representativ** för befolkningen i stort och då krävs åtgärder för att minska andelen äldre nämndemän. Om dessa kriterier uppfylls kan vi också få en nämndemannakår som på bästa sätt bidrar till att upprätthålla förtroendet för våra domstolar.

6.4.2 Hur ska nämndemännen utses?

Bedömning: Kommun- och landstingsfullmäktige ska även fortsättningsvis förrätta val av nämndemän.

Inledning

I ett internationellt perspektiv finns det två metoder för att utse lekmän i domstol. Den ena är *valmetoden* som används i Sverige och i andra nordiska länder. Denna metod innebär att nämndemän väljs av antingen en politisk församling eller av ett politiskt oberoende organ. Den andra är *lottningsmetoden* som tillämpas i bl.a. USA.

Val av nämndemän har i Sverige skett av en folkvald och politisk församling sedan 1863 och har alltså långa traditioner. Dessa organ har demokratisk förankring, och allmänheten har genom val inflytande på deras sammansättning. Det har emellertid under åren riktats viss kritik mot det nu gällande valsystemet. Det har framförts att det politiska tillsättningssystemet medför risk för att den dömande verksamheten politiseras och att det finns risk för att de politiskt valda nämndemännen tar partipolitiska hänsyn i sitt dömande. Man har också ifrågasatt lämpligheten av att nämndemän väljs av en politisk församling eftersom det då kan uppfattas som att den dömande makten inte är fristående från den politiska makten. Kritiken och ifrågasättandet av systemet kan leda till att förtroendet för det svenska rättsväsendet minskar. Det är därför en viktig uppgift att tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är politiskt. Som framgår ovan finns det sedan lång tid ett behov att förnygra nämndemannakåren så att den bättre speglar den svenska befolkningen. Ett sätt att åstadkomma förändring i båda dessa hänseenden är att förändra valsystemet i grunden. Ett annat alternativ är att, med bevarande av det nuvarande valsystemet, reformera rekryteringsförfarandet på andra sätt. I följande avsnitt analyserar vi för- och nackdelar med alternativa valsystem jämfört med den nuvarande ordningen.

Utredningen föreslår i kommande avsnitt att rekryteringen genom införandet av en fri kvot ska breddas till andra grupper än de partipolitiska. Det har varit en förutsättning för oss att samtliga nämndemän, som i domstol har samma uppgift, ska utses genom samma valförfarande. Det har således inte varit aktuellt att överväga

två olika valsystem för olika kategorier av nämndemannakandidater.

Tidigare utredningar rörande valsystemet

I direktiven till Nämndemannakommittén uttalade regeringen 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 (dir. 2000:79). Kommittén övervägde trots detta möjligheterna att genomföra en grundläggande förändring av valsystemet. Kommittén konstaterade att, även om det nuvarande systemet medför vissa svårigheter med att uppnå allsidighet inom nämndemannakåren, har det uppenbara fördelar jämfört med andra alternativ, främst på grund av att det är rikstäckande och under lång tid har visat sig kunna tillhandahålla i och för sig lämpliga nämndemän. Kommittén kom även till slutsatsen att det förhållande att nämndemän utses av politiska partier inte är oförenligt med synen på domstolars oberoende i förhållande till det politiska systemet (SOU 2002:61, s. 65 ff.).

Även Domarutredningen behandlade valsystemet och konstaterade att användandet av det politiska systemet för val av nämndemän har utsatts för en del kritik, bl.a. eftersom det kan leda till misstankar om att nämndemännen i den dömande gärningen låter sig påverkas av partipolitiska hänsyn. Utredningen konstaterade dock att några exempel på att så var fallet aldrig har påvisats. Enligt Domarutredningen har det nuvarande systemet den styrkan att de som nomineras till nämndemannauppdraget är väl kända för valförsamlingen och att endast personer som är lämpliga för uppdraget kommer i fråga för nominering. Domarutredningen kom till slutsatsen att några större förändringar i valsystemet inte borde övervägas (SOU 1994:99, s. 303 f.). En majoritet av remissinstanserna var av samma åsikt (Ds 1995:17).

Alternativ till den nuvarande ordningen

I det följande analyserar vi några av de alternativa sätt som finns för att utse nämndemän. Gemensamt för dessa system är att de innebär en centralisering eller regionalisering av rekryteringsförfarandet. En

fördel med ett centraliserat förfarande är att de sökandes lämplighet kan prövas på ett enhetligt sätt. Det finns också goda möjligheter att uppnå en mer allsidigt sammansatt nämndemannakår eftersom valorganet med en sådan lösning får en överblick över den totala kårens sammansättning.

Lottningsmetoden

Ett alternativ till det nuvarande valsystemet är att välja nämndemän genom slumpvisa urval ur röstlängderna eller genom någon liknande lottningsmetod. Med den metoden finns stora möjligheter att uppnå en representativ kår som i stort motsvarar den svenska befolkningen. Ett lottningsystem medför emellertid stora svårigheter vad gäller att garantera kandidaternas lämplighet. Dessutom är det enligt utredningens bedömning inte lämpligt att på detta icke frivilliga sätt rekrytera personer som återkommande ska tjänstgöra i domstolarna.

Även Domarutredningen och Nämndemannakommittén diskuterade möjligheten att utse nämndemän genom slumpmässiga urval ur röstlängderna eller något liknande lottningsförfarande. Ingen av utredningarna ansåg sig dock kunna föreslå en sådan lösning (SOU 1994:99, s. 303 respektive SOU 2002:61, s. 69).

Ett särskilt valsystem för val av nämndemän

Utredningen har även övervägt möjligheten att inrätta ett särskilt valsystem för val av nämndemän. En sådan ordning hade i och för sig tydliggjort nämndemannauppslagets opolitiska karaktär. Det skulle emellertid vara förenat med stora praktiska nackdelar att skapa ett särskilt valsystem enbart för val av nämndemän, och vi bedömer inte detta som ett realistiskt alternativ. Även tidigare utredningar har förkastat detta alternativ som orealistiskt (SOU 2002:61, s. 68 f. och SOU 1994:99, s. 304).

Ett valförfarande administrerat av länsstyrelserna

En annan tänkbar ordning är ett valförfarande som är administrerat av länsstyrelserna. Ett sådant system kan kompletteras med en möjlighet för de politiska partierna, andra organisationer och fören-

ingar att nominera kandidater. Även enskilda skulle kunna ha denna möjlighet.

Det nu nämnda förfarandet har vissa fördelar. Den största är att valorganet inte skulle ha några kopplingar till de politiska partierna och därmed skulle det inte längre finnas något tvivel om att uppdraget som nämndeman är opolitiskt. Länsstyrelserna uppfyller även kravet på att vara rikstäckande, och eftersom de redan har en uppbyggd organisation är de väl lämpade för att utföra uppdraget.

Ett sådant system saknar däremot den demokratiska förankring som val av folkvalda församlingar medför. Det finns därmed en risk för att nämndemännen inte längre ses som allmänhetens representanter.

I samband med översynen av det norska lekmannadomarsystemet föreslog den statliga utredningen att ansvaret för att välja nämndemän och jurymedlemmar skulle flyttas från kommunerna till landshövdingen (NOU 2002:11). Förslaget ledde dock inte till lagstiftning. Det övervägande skälet för detta var enligt regeringen de svårigheter med att garantera lekmannadomarnas lämplighet som det föreslagna systemet skulle medföra. Regeringen uttalade att det är kommunerna som har närkontakt med invånarna och därmed också har bäst förutsättningar att hitta lämpliga kandidater. Genom att kommunfullmäktige väljer lekmannadomare får urvalet dessutom en demokratisk legitimitet som inte kan uppnås om ansvaret flyttades till landshövdingen (Ot.prp nr 22, s. 26 f.). De argument som framfördes i den norska utredningen kan även anföras beträffande motsvarande ordning i Sverige även om vi bedömer att en utvecklad lämplighetsprövning väl kan ombesörjas också av ett centralt organ.

En särskild nämnd som utser nämndemän

Utredningen har övervägt om en myndighet som leds av en nämnd (en s.k. nämndmyndighet) kan och bör utse nämndemän.

Det är Domarnämnden som utser de särskilda ledamöterna i mark- och miljödomstolarna. Regeringen har nyligen föreslagit att även ansvaret att förordna särskilda ledamöter i förvaltningsdomstolarna, värderingstekniska ledamöter och ekonomiska experter bör delegeras till Domarnämnden (prop. 2012/13:45 – se ovan avsnitt 2.4). Dessa ledamöter utses enligt den nuvarande ordningen av regeringen.

Intresseledamöter till hyres- och arrendenämnderna utses enligt dagens ordning av Domstolsverket (se avsnitt 2.4 ovan). Utredningen om hyres- och arrendetvister har emellertid nyligen föreslagit att även dessa ledamöter (cirka 1 000 personer) ska utses av Domarnämnden (SOU 2012:82, s. 320 f.).

Frågan är då om även nämndemän bör utses av en särskild myndighet. Nämndemännen har dock en annan funktion än de ovan nämnda ledamöterna. Medan intresseledamöter och särskilda ledamöter medverkar i rätten för att de ska tillföra viss sakkunskap eller företräda vissa intressen, är nämndemännens roll att som allmänhetens företrädare utöva insyn i våra domstolar.

En myndighet är fristående och därmed politiskt oberoende, vilket är en fördel med avseende på uppdragets opolitiska art. Även detta system har emellertid utgångspunkt utanför det representativa demokratiska systemet och saknar därmed den demokratiska förankring som ett val av folkvalda församlingar medför. Samma invändningar gör sig gällande mot en särskild nämnd som de vi redogjort för beträffande länsstyrelserna. Med en särskild nämnd går dessutom den lokala förankringen helt förlorad genom att ansökan till uppdraget och utseendet av nämndemän ska ske hos en central myndighet.

Nämndemän ska även fortsättningsvis väljas av kommun- och landstingsfullmäktige

Val av nämndemän har i Sverige skett av en politisk församling sedan 1863. I motsats till vad som ibland lyfts fram i den allmänna debatten är den ordning som gäller i Sverige inte unik för vårt land. Liknande system förekommer även i t.ex. Danmark, Norge och Finland (se avsnitt 6.3 ovan).

Som framgått tidigare har utredningen övervägt ett antal alternativa sätt att utse nämndemän. Av de beskrivna sätten har alternativet med länsstyrelserna eller en nämnd vissa fördelar. Dessa organ kan framstå som mer politiskt oberoende än vad val av folkvalda församlingar gör. En annan fördel är att det med en sådan lösning hade varit lättare att garantera att nämndemannakandidaters lämplighet prövades på ett ingående och enhetligt sätt.

Vi har emellertid stannat för att låta det nuvarande valsystemet bestå och anförtro de folkvalda lokala församlingarna att även i framtiden utse nämndemän. De lokala folkvalda församlingarna har

en tydlig demokratisk förankring och fungerar på samma sätt i hela landet. Medborgarna och andra fast bosatta har inflytande över valförsamlingarnas sammansättning och kan på så sätt säkerställa att nämndemännen är allmänhetens representanter i domstolarna. Det befintliga valsystemet har även under lång tid klarat av att förse domstolarna med lämpliga nämndemän.

En viktig del av nämndemannasystemets legitimitet grundas på att nämndemän, som är allmänhetens representanter, väljs av folkvalda församlingar i lokala val nära medborgarna. Dessa grundläggande krav på valsystemet går inte att uppfylla med någon av de alternativa metoder som finns att tillgå för att utse nämndemän.

En tänkbar förändring av det nuvarande systemet skulle kunna vara att låta landstingsfullmäktige välja samtliga nämndemän. Med en sådan lösning bevaras det demokratiska valet samtidigt som det med färre valorgan blir lättare att åstadkomma en enhetlig lämplighetsprövning av presumtiva nämndemän. Emellertid går den lokala förankringen till stor del förlorad om nämndemannavalet enbart skulle ske i landstingsfullmäktige. Utredningen föreslår därför inte en sådan lösning.

I stället är det vår bedömning att kommun- och landstingsfullmäktige även fortsättningsvis ska välja nämndemän.

Politiskt tillsatta nämndemän?

Den främsta invändningen mot det nuvarande valsystemet är att nämndemannauppdraget riskerar att framstå som ett politiskt uppdrag. I svensk media och debatt riktas återkommande kritik mot nämndemannasystemet på denna punkt. Frågan har också uppmärksamats internationellt i samband med att svenska myndigheter begärt Wikileaksgrundaren Julian Assange utlämnad till Sverige och där det svenska rättssystemet ifrågasatts bl.a. mot bakgrund av hur nämndemän utses.¹ Enligt vår uppfattning är det ett allvarligt

¹ Kritik på denna punkt har även framförts tidigare. I fallet Holm mot Sverige från 1992 fann Europadomstolen att Holm inte hade fått en opartisk och oavhängig rättegång eftersom rätten hade bestått av jurymedlemmar som var medlemmar i Sveriges socialdemokratiska arbetarparti. Fallet rörde ett svenskt tryckfrihetsmål som handlades under medverkan av jury. År 1985 gav Tidens Bokförlag AB ut boken Till höger om neutraliteten. Ett kapitel rörde Holm och hans samröre med organisationen Contra, vars syfte var att granska kommunistregimer och Sveriges socialdemokratiska arbetarparti (SAP). Boken var skriven av en person som tidigare varit ideologisk rådgivare till SAP. Förlaget som gav ut boken hade tidigare ägts av SAP men ägdes när boken gav ut av ett reklambolag som i sin tur var helägt av SAP. Holm väckte enskilt åtal mot författaren för bl.a. grovt förtal. I samband med detta krävde han även skadestånd av författaren och förlaget. I den jury som skulle pröva målet

förtroendeproblem, såväl nationellt som internationellt, om det uppfattas som att domstolarna inte är fristående från den politiska makten.

Nämndemannauppdraget är ett statligt förtroendeuppdrag till vilket man väljs av kommunerna eller landstingen och som fullgörs i domstolarna. Till uppdraget är inte knutet uppgifter av politisk natur. Det är vår bedömning att det förhållande att nämndemän utses av demokratiskt valda politiska församlingar inte i sig är ett problem. Det utgör inte heller ett hot mot domstolarnas oberoende i förhållande till den politiska makten. Det kan för övrigt noteras att liknande system finns i våra nordiska grannländer. Det problematiska finns i kravet på att den som vill bli nämndeman i praktiken inte kan bli det utan att tillhöra ett politiskt parti. Det kravet gör att uppdraget felaktigt uppfattas som ett politiskt uppdrag. Det gör det också omöjligt för den övervägande majoriteten av den vuxna befolkningen att bli nämndemän. Utredningen kommer i följande avsnitt att föreslå ett antal åtgärder som tydliggör att uppdraget inte är av politisk karaktär. En viktig sådan är att införa en fri kvot till vilken alla kan ansöka eller nominera andra till nämndemannauppdrag. En annan åtgärd som verkar i samma riktning är att särskilja nämndemännens mandatperioder från de allmänna valen.

6.4.3 Vem ska få ansöka till nämndemannauppdrag?

Förslag: Uppgiften att nominera nämndemannakandidater ska inte längre vara förbehållen de politiska partierna. I stället ska det råda fri ansöknings- och nomineringsrätt.

fanns fem personer som var medlemmar i SAP. Holm väckte jävsinvändning mot dessa jurymedlemmar utan framgång vare sig i tingsrätten eller i hovrätten. Juryn besvarade frågan om brott nekande och Holms talan ogillades därför. Holm var förhindrad att överklaga domen eftersom överrätterna var bundna av juryns utslag. Inför Europadomstolen gjorde Holm gällande att hans sak inte hade prövats av en oavhängig och opartisk domstol eftersom det i juryn hade deltagit fem aktiva medlemmar i SAP. Europadomstolen fann att det var de särskilda kopplingar som fanns mellan vissa av jurymännen och svarandeparten i just det aktuella målet som medförde att domstolen inte kunde anses oavhängig och opartisk. Enbart jurymännens politiska hemvist var inte avgörande för domstolens kritik, och domstolen uttalade sig inte om det svenska systemet för att välja juryledamöter i sig innebar en kränkning av art. 6 i Europakonventionen. Enligt den översyn och analys av jurysystemet som följde efter fallet kunde det nuvarande jurysystemet, även med beaktande av Europadomstolens dom och art. 6 i Europakonventionen, behållas. Framtida risker för att rätten till en oavhängig och opartisk rättegång kränktes på grund av politiskt tillsatta jurymän kunde i stället lösas inom ramen för reglerna om jäv mot domare (jfr Ds 1997:25, s. 48 f.).

Inledning

Med den nuvarande ordningen ansvarar de politiska partierna för rekryteringen till samtliga nämndemannauppdrag. Det är därefter valberedningen under fullmäktige som formellt lämnar förslag på nämndemannakandidater till fullmäktige. Denna ordning är inte lagstadgad men följer av att valen till nämndemannauppdrag är proportionella. Partierna nominerar därmed så många kandidater som de, på grund av sin storlek i valkretsen, kan utse. Såvitt känt förekommer det inte att enskilda nominerar sig själva eller andra till valberedningen. Partierna har alltså i praktiken ensamrätt på att nominera nämndemannakandidater. Att den som är intresserad av att bli nämndeman måste gå via ett politiskt parti för att kunna kandidera till nämndeman väcker betänkligheter. En sådan ordning bidrar till uppfattningen att nämndemän företräder sina partier. Dessutom utestänger systemet den del av befolkningen som inte öppet vill redovisa sitt politiska ställningstagande eller inte känner så stor anknytning till något parti att de kan tänka sig att kandidera för något av dessa. Det har också visat sig svårt att få till stånd en förnyring av nämndemannakåren med denna ordning.

Särskilt om de politiska partiernas rätt att nominera nämndemannakandidater

För att de politiska partierna ska få behålla rätten att nominera kandidater talar att de har en organisation för det och att de under åren visat sig framgångsrika i att nominera lämpliga kandidater. Även om ansvaret för lämplighetskontrollen vilar på det väljande organet, dvs. kommun- och landstingsfullmäktige, är det i realiteten de politiska partierna som har tagit på sig det ansvaret och utfört kontrollen. De politiska partierna bedriver ett omfattande arbete med att rekrytera nämndemän, och bland de politiskt aktiva finns det samhällsengagemang som nämndemän behöver ha. Miljöpartiets arbete på området visar också att det är möjligt för de politiska partierna att förändra sättet att arbeta och få både yngre och de som inte är partimedlemmar utsedda till nämndemän.

Enligt vår uppfattning bör partierna få behålla rätten att nominera kandidater. Skälet är att de hittills, om man bortser från att de nominerar för många äldre, skött uppgiften att välja lämpliga personer väl. Den kunskapen och kompetensen kan de bidra med i

ett nytt system med en fri kvot. Om det mot förmodan skulle vara så att det i någon kommun inte finns tillräckligt många lämpliga kandidater till den fria kvoten är det möjligt för de politiska partierna att nominera ytterligare kandidater.

Som anförts har Miljöpartiet visat att det är möjligt att bredda rekryteringen utanför partikretsarna och även åstadkomma förnyring. Det skulle kunna tala för att partierna skulle få behålla hela nomineringsrätten med en starkare styrning av rekryteringen. Problemet med anknytningen till ett politiskt parti skulle dock kvarstå och stänga ute alla dem som inte vill förknippas med en viss politisk uppfattning. De aspekter som har nämnts ovan angående risken för att nämndemannauppdraget uppfattas som politiskt kvarstår också.

Partierna är inte längre de folkrörelser de tidigare varit. Yngre är, på samma sätt som utrikes födda, underrepresenterade bland såväl nominerade som valda i kommunfullmäktige (Folkvaldas villkor i kommunfullmäktige – en studie om representativitet, avhopp och synen på uppdraget, Demokratistatistik rapport 15, s. 75, se även Ds 2013:2, s. 87 ff.). År 2011 var enbart 277 000 personer, eller knappt fyra procent av den svenska väljarkåren, medlemmar i ett politiskt parti (Ds 2013:2, se även avsnitt 6.2.3 ovan). Den nuvarande rekryteringsbasen är för liten för att det ska vara möjligt att i någon större utsträckning sänka medelåldern bland nämndemännen.

För att rekryteringen ska bli bredare och därmed leda till en sänkt medelålder bland nämndemännen måste andra åtgärder vidtas. Tiden är nu inne för att låta även andra än de politiska partierna nominera kandidater till nämndemannauppdraget. Genom att bredda rekryteringsbasen till andra kretsar än de politiska tydliggörs även att uppdraget inte är av politisk karaktär.

Det ska råda fri ansöknings- och nomineringsrätt

Enligt vår uppfattning bör det vara fritt för var och en att ansöka till eller nominera annan till uppdrag som nämndeman. Genom att det införs ett krav på att en kandidat ska ange referenser (se nedan under avsnittet om ansökningsförfarandet) säkerställs att andra personer kan gå i god för kandidaten vilket är en viktig del i lämplighetsprövningen.

Det kan diskuteras om även föreningar och frivilligorganisationer ska få nominera nämndemän. En fördel med att låta organisationer nominera är att man når lämpliga och samhällsengagerade kandidater och att en sådan ordning främjar en bred rekrytering. Mot detta har anförts att det finns risk att dessa kandidater anser sig representera de organisationer som nominerat dem och att de skulle komma att företräda s.k. särintressen. Särskilt har framhållits att det kan vara ett problem med organisationer som delvis har fokus på just frågor inom rättsväsendet, t.ex. brottsofferföreningar, kvinnojourer och flyktingorganisationer. Att man undantar organisationer från nomineringsrätten löser emellertid inte detta eventuella problem. Med vårt förslag om ett reformerat ansökningsförfarande kan de kandidater som skulle kunna komma i fråga i stället själva ansöka till uppdraget. Om beredningsorganet redan vid lämplighetsprövningen har kännedom om att den aktuella kandidaten är nominerad av en organisation blir systemet mer transparent och förutsättningarna för en god lämplighetskontroll ökar. Det ska sägas att tillhörighet till viss organisation givetvis inte kan vara diskvalificerande i sig.

Ett annat tungt vägande skäl för att tillåta alla organisationer att nominera är att de politiska partierna då inte längre är positivt särbehandlade i denna fråga. Enligt utredningens bedömning är det en tilltalande ordning att det råder fri nominerings- och ansökningsrätt och att det sedan åligger kommuner och landsting att välja ut de lämpliga kandidaterna. En sådan ordning kan på bästa sätt trygga ett tillräckligt stort antal lämpliga kandidater.

I sammanhanget vill vi nämna att det kan uppkomma situationer där den omständigheten att en nämndeman är engagerad i en särskild organisation kan innebära att nämndemannen är jävig att delta i handläggningen av ett visst mål. Att nämndemän, och för övrigt även lagfarna domare blir jäviga på grund av engagemang eller medlemskap i en organisation eller förening är oundvikligt. Samma problem kan uppstå när partierna rekryterar kandidater från sina egna medlemmar eftersom dessa personer vanligtvis även innehar politiska förtroendeuppdrag i olika nämnder. Inte minst i samband med den omfattande rättegången i Södertälje, där en av nämndemännen, som under samma period som förhandlingen pågick även varit ledamot i polisnämnden, ansågs vara jävig², har denna fråga

² Se Svea hovrätts beslut den 5 oktober 2012 i mål nr B 7342-12. Se även Svea hovrätts beslut den 18 januari 2013 i mål nr B 9331-12 där en oenig hovrätt fann att en nämndeman som deltagit i ett mål om narkotikabrott i Gotlands tingsrätt varit jävig eftersom nämndemannen

diskuterats flitigt i den allmänna debatten. Enligt utredningens uppfattning ska dessa frågor hanteras inom ramen för jävsbestämmelserna. Det är därför av vikt att nämndemännen får tillräcklig kunskap om och insikt i gällande jävsregler och hur dessa ska tillämpas. Vi återkommer i denna fråga i vårt avsnitt om information och utbildning.

En utmaning med denna öppnare form av rekrytering är att garantera att kandidater, som inte sedan tidigare är kända av ett parti, uppfyller de krav på lämplighet som måste ställas på dem. Systemet måste kunna garantera att kandidaternas lämplighet prövas på ett tillfredsställande sätt. Det är utredningens uppfattning att detta krav kan uppfyllas med hjälp av de åtgärder som vi föreslår.

6.4.4 Bör det närmare regleras hur kandidaterna ska väljas?

Förslag: Minst hälften av nämndemännen ska om möjligt väljas från den grupp av kandidater som inte har nominerats av ett politiskt parti som är företrätt i fullmäktige (fri kvot).

Den fria kvoten ska väljas genom majoritetsval. För valet i övrigt ska möjligheten att begära proportionella val finnas kvar.

För att förnygra kåren och tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är politiskt måste rekryteringen av nämndemän breddas till andra kretsar än de politiska. Det ska ske genom att det införs en lagfäst skyldighet för fullmäktige att välja en viss andel av nämndemännen från de nomineringar som inte kommer från de politiska partierna (en s.k. fri kvot). Nedan analyserar vi för- och nackdelar med en sådan lösning.

Nämndemannakommitténs förslag om fria kvoter

Ett förslag om fria kvoter lades fram av Nämndemannakommittén. Förslaget innebar att rekryteringen av nämndemän till viss del skulle ske i en fri kvot till vilken allmänheten skulle föreslå kandidater. Förslagsställaren skulle själv vara valbar, vilket innebar ett krav på

samtidigt med sitt uppdrag som nämndeman i tingsrätten varit ordförande i polisstyrelsen på Gotland. Se även Malmö tingsrätts beslut den 25 oktober 2012 i mål nr B 10425-10 (Peter Mangs) där tingsrätten fann att jäv inte hade förelegat för en nämndeman som samtidigt med sitt uppdrag som nämndeman varit ledamot i polisenämnden.

att nomineringen kom från en person. Organisationer skulle däremot inte kunna föreslå kandidater. Med hänsyn till intresset av att få tillräckliga referenser fick man inte heller nominera sig själv. Genom att någon annan stod bakom förslaget skapades därmed minst en referens för den föreslagne.

Storleken på den fria kvoten skulle enligt förslaget inledningsvis vara 20 procent. Kommittén poängterade att de politiska partierna även i fortsättningen skulle ha ett stort ansvar för sammansättningen av kåren och att det inte var meningen att den fria kvoten skulle vara av kompletterande beskaffenhet där sådana nämndemän rekryterades som inte gick att rekryteras via de politiska partierna. Allsidigheten enligt målsättningsregeln i 4 kap. 7 § RB borde i stället eftersträvas inom vart och ett av rekryteringsförfarandena.

En majoritet av remissinstanserna tillstyrkte införandet av en fri kvot. Förslaget genomfördes inte i denna del. Regeringen ansåg att de politiska partierna även utan lagfäst skyldighet borde kunna klara av uppgiften att nominera personer till nämndemannauppdraget såväl från det egna partiet som från organisationer och föreningar. Regeringen utgick från att partierna i framtiden skulle vidta kraftfulla åtgärder för att bredda rekryteringen, och ansåg mot den bakgrunden att det saknades anledning att i lag föreskriva en skyldighet för valförsamlingen att välja en viss andel av nämndemännen bland sådana kandidater som inte är medlemmar i ett politiskt parti. Regeringen uttalade också att om en framtida utvärdering visar att en allsidig sammansättning av nämndemannakåren inte har uppnåtts, kommer regeringen att föreslå mer genomgripande förändringar av förfarandet vid rekrytering av nämndemän (prop. 2005/06:180, s. 24 f.).

Våra överväganden

Det är uppenbart att regeringens förhoppning inte har infriats. Medelåldern i nämndemannakåren har inte sjunkit och partierna har med ett undantag fortsatt att rekrytera inom partikretsarna. Det är utredningens bedömning att man nu måste vidta åtgärder för att bredda rekryteringen.

Finns det något alternativ till en fri kvot?

Utredningen har övervägt om det med hjälp av andra åtgärder än ett lagfäst krav på en fri kvot är möjligt att bredda rekryteringen på det sätt som är nödvändigt. Vi har föreslagit att det ska råda fri nominerings- och ansökningsrätt. Var och en som är valbar ska kunna söka till uppdrag som nämndeman. Detta är emellertid inte någon egentlig förändring jämfört med dagens ordning. Som vi nämnde tidigare är partiernas ensamrätt på att nominera kandidater till uppdraget inte reglerad. Ordningen följer av att nämndemanna-valet är proportionellt och att varje parti nominerar så många kandidater som de har möjlighet att välja. Ett öppet ansökningsförfarande medför således inte per automatik att de kandidater utanför partikretsarna som kommer att ansöka till uppdraget även kommer att väljas till detta.

En annan åtgärd för att på frivillig väg uppnå en bredare rekrytering skulle kunna vara att ta bort möjligheten att begära proportionella val. Det kan nämligen antas att denna möjlighet försvårar för externa kandidater att bli valda eftersom det är troligt att inget av partierna i fullmäktige vill välja en extern kandidat på bekostnad av en kandidat som de själva har nominerat. Det är möjligt att ett majoritetsval hade underlättat en bredare rekrytering. En annan tänkbar följd av en sådan förändring är emellertid att det i stället för externa kandidater väljs fler kandidater som är nominerade av de större partierna. Med det finns risk att de små partierna förlorar incitamentet att arbeta med rekryteringen av nämndemannakandidater, vilket inte gagnar en breddad rekrytering.

En fri kvot ska införas

Det är utredningens bedömning att det för närvarande inte är möjligt att uppnå någon märkbar förändring av rekryteringsbasen enbart på frivillig väg. Det är därmed vår bedömning att det måste införas ett lagfäst krav på att en viss andel av nämndemannakåren ska väljas från en icke partipolitisk krets. Vi föreslår därför att ett sådant krav införs och lagregleras.

En invändning som ibland har framförts mot en fri kvot är att nämndemannakåren då inte längre kommer att spegla den politiska sammansättningen i fullmäktige. Enligt vår uppfattning finns inget eftersträvansvärt i detta eftersom nämndemannauppdraget är ett

opolitiskt uppdrag. Tvärtom saknar den politiska tillhörigheten bland nämndemännen helt betydelse.

Behovet av en bestämmelse om fri kvot kommer att minska framöver

Vid sidan av att de politiska partierna under lång tid har försett domstolarna med lämpliga nämndemän och har kompetens och upparbetad organisation för detta finns egentligen inget skäl för att partierna ska ha inflytande på detta val. Uppdraget i sig kräver inte detta, tvärtom ska lekmannadomaren som den lagfarne domaren stå fri i dömandet. På sikt, när det nya systemet funnit sina former, ser vi därför en ordning där kommuner och landsting fritt kan välja bland samtliga ansökningar och nomineringar och därefter lämna förslag baserat enbart på lämplighetskravet och kravet på en allsidig sammansättning, dvs. en helt "fri kvot". Med en sådan lösning skulle de politiska partierna inte längre vara särbehandlade vilket är positivt för förtroendet för nämndemannasystemet och för domstolarna.

Hur stor andel av kandidaterna ska omfattas av bestämmelsen?

Det finns 290 kommuner och 20 landsting i Sverige. Flertalet kommuner väljer bara något fåtal nämndemän. För att bestämmelsen ska få märkbar effekt och genomslag i praktiken är det därför vår bedömning att den fria kvoten måste omfatta en relativt hög andel av kandidaterna. Om den fria kvoten sätts för lågt finns det dessutom en risk att kommunernas incitament att upparbeta ett tillfredsställande system för rekrytering och lämplighetsprövning minskar. Vi föreslår därför att minst hälften av nämndemännen ska väljas från den fria kvoten.

Enligt utredningens bedömning finns det ett tillräckligt stort rekryteringsunderlag till den fria kvoten. Den utgörs ju i praktiken av den övervägande majoriteten av befolkningen. Med våra förslag om nämndemännens medverkan kommer nämndemannakåren att minska från cirka 8 300 nämndemän till 5 200 nämndemän. Genom att de politiska partierna behåller sin nomineringsrätt är rekryteringen till hälften av nämndemannaplatserna tryggad. Det är utredningens uppfattning att det härutöver finns ett stort antal lämpliga personer som skulle kunna tänka sig att kandidera som nämndemän om de inte behövde knyta denna kandidatur till ett

politiskt parti. Det kan vara fråga om personer som inte öppet vill redovisa sitt politiska ställningstagande, men det kan också vara personer som inte känner så stor anknytning till något parti att de kan tänka sig att kandidera för något av dessa. Om rekrytering även sker från en fri kvot skulle även dessa personer kunna bli aktuella för nämndemannauppgiften. Genom ett mer aktivt rekryteringsarbete med bl.a. annonsering och information om nämndemannauppgiften är det möjligt att rekrytera ett tillräckligt stort antal lämpliga kandidater till den fria kvoten. I detta arbete bör också organisationer och föreningar, t.ex. via annonser och sociala medier, uppmanas att nominera kandidater till uppgiften. Vi återkommer till denna fråga i genomförandeavsnittet.

För att regeln ska få avsedd effekt är det alltså utredningens bedömning att minst hälften av nämndemännen ska väljas utanför de partipolitiska kretsarna. Regeln bör dock utformas så att det finns en möjlighet för fullmäktige att, om det i någon kommun inte finns tillräckligt många lämpliga kandidater till den fria kvoten, välja bland de som nominerats av de politiska partierna. På samma sätt ska fullmäktige ha möjlighet att välja fler kandidater från den fria kvoten om behov för detta finns. På så sätt blir regleringen flexibel och lämnar utrymme för fluktuationer i rekryteringsunderlaget över tiden. Vi återkommer i författningskommentaren till hur denna bestämmelse bör tillämpas.

Det är i sammanhanget viktigt att poängtera att målsättningen är att uppnå en allsidig sammansättning i båda urvalsgrupperna. Det är inte meningen att den fria kvoten ska vara den justerande faktorn när medelåldern bland de kandidater som nomineras av de politiska partierna är för hög. Fullmäktige har en lagstadgad skyldighet och därmed ett ansvar för att vid valet verka för att hela nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Den fria kvoten gör att detta ansvar blir tydligare och konkret.

Förslagets inverkan på den kommunala självbestämmanderätten

Principen om kommunal självstyrelse har getts en tydlig markering i regeringsformen och framgår redan av 1 kap. 1 §. Enligt 14 kap. 2 § sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, och

inte bara för den verksamhet som grundas direkt på kommunalagen. Det är dock möjligt att föreskriva skyldigheter för kommuner och landsting i speciallagstiftning i de fall detta är motiverat. Enligt 14 kap. 3 § bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den.

Som vi har anfört tidigare är det vår bedömning att den föreslagna åtgärden, ett nytt rekryteringsförfarande, är nödvändig för att nämndemannakåren ska bli allsidigt sammansatt och för att det ska tydliggöras att uppdraget är opolitiskt. Ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen är därmed motiverat. Vi återkommer till denna fråga i konsekvensbeskrivningen.

Proportionella val och majoritetsval

Sedan 1970-talet gäller att val av nämndemän ska vara proportionella om minst så många väljande som motsvarar det tal vilket erhålls då samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med ett begär det (4 kap. 7 § tredje stycket RB och 19 § andra stycket LAFD).

Genom möjligheten att begära proportionella val förhindras att en majoritet i fullmäktige utnyttjar sin majoritetsställning till att enbart utse egna kandidater. En sådan ordning är demokratisk. Om även de mindre partierna är garanterade att få ett visst antal nämndemän valda ökar incitamenten för samtliga partier att bedriva ett aktivt rekryteringsarbete. Detta arbete bidrar till ett bredare rekryteringsunderlag och större spridning bland kandidaterna. Partierna har under åren visat sig framgångsrika i att nominera lämpliga kandidater och lägger ner ett betydande och förtjänstfullt arbete på att rekrytera kandidater till nämndemannauppdraget. För att säkerställa att samtliga partier även framöver kommer att bedriva ett aktivt rekryteringsarbete bör de kandidater som nomineras av de politiska partierna även fortsättningsvis väljas genom proportionella val.

Vad däremot gäller den fria kvoten är situationen annorlunda. De politiska partierna är inte inblandade i rekryteringsprocessen av dessa kandidater. En ordning med majoritetsval i denna del främjar att partierna inte försöker föra fram egna kandidater i den fria kvoten utan överlåter åt kommun- och landstingsförvaltningen att ta fram förslag på val av kandidater till denna grupp.

Å andra sidan innebär en sådan ordning att de större partierna i teorin kan få ett stort inflytande över valet. Men eftersom den fria kvoten är tänkt att rekryteras utanför de partipolitiska kretsarna saknar de enskilda partierna anledning att ha synpunkter på dessa kandidater. Vi förutsätter att de politiska partierna, som kan disponera hälften av nämndemannaplatserna, respekterar att den fria kvoten riktar sig till andra lämpliga intresserade. Så länge kommuner och landsting får in ett stort underlag av lämpliga kandidater från allmänheten bedömer vi risken för att partierna försöker föra fram egna kandidater i den fria kvoten som begränsad. Om det däremot skulle visa sig vara svårt att rekrytera kandidater från allmänheten kan det tänkas finnas utrymme för sådana kandidater som annars skulle bli nominerade av de politiska partierna att söka sig till uppdraget genom den fria kvoten. Även om så skulle vara fallet ser vi emellertid inte några problem med att dessa nämndemän väljs genom majoritetsval. I stället tror vi att det är viktigt att så långt möjligt hålla rekryteringsprocessen av den fria kvoten fri från politisk anknytning och inblandning. Vi föreslår att den fria kvoten ska väljas genom majoritetsval.

En följd av att nämndemännen väljs genom olika valsätt är att fyllnadsval för respektive nämndemän ska ske genom det valsätt som den tidigare nämndemannen har blivit vald genom. Detta följer av valsystemet och kräver ingen särskild lagreglering.

6.4.5 Vem ska sköta arbetet med att bereda och administrera ansökningarna till valet?

Bedömning: Nämndemannaval bör beredas på tjänstemannanivå i kommunerna och landstingen.

Inledning

Det finns i dag inga regler om förfarandet vid beredning av nämndemannaval. Det är fullmäktiges uppgift och ansvar att göra en bedömning av varje enskild kandidats lämplighet och kontrollera kandidatens behörighet. Regleringen riktar sig till det väljande organet men i praktiken går valet till så att de politiska partierna lämnar sina nomineringar till en politiskt sammansatt valberedning som presenterar förslagen för valförsamlingen. Det förekommer

inte att valberedningen frångår partiernas nomineringar, varför uppgiften att ta fram och pröva lämpligheten hos kandidater i praktiken ligger på de politiska partierna. Det föreligger därmed en brist på överensstämmelse mellan hur regeln är tänkt att fungera och hur den har kommit att tillämpas i praktiken.

Eftersom rekryteringen enligt våra förslag ska breddas utanför de partipolitiska kretsarna behövs en väl fungerande rekryterings- och urvalsprocess. Som vi redan tidigare har betonat är allmänhetens förtroende och legitimiteten för lekmanamedverkan i den dömande verksamheten beroende av att de personer som väljs till nämndemän är lämpliga för uppdraget. Systemet måste därför kunna garantera att kandidaternas lämplighet prövas på ett tillfredsställande sätt. Den största utmaningen med den form av rekrytering som vi nu föreslår är just att garantera att även de kandidater som inte sedan tidigare är kända av ett parti uppfyller de krav på lämplighet som måste ställas på dem. Systemet för beredning och urval av kandidater måste dessutom kunna fungera på ett tillfredsställande sätt i såväl små som stora kommuner och landsting. För förtroendet för nämndemannasystemet och i förlängningen för domstolarna är det även väsentligt att hela rekryteringsprocessen är transparent så att den kan granskas av media och andra intresserade.

Alternativ till kommun- och landstingsberedning

Utredningen har även i denna fråga övervägt ett antal alternativa metoder för att bereda nämndemannavalet. Precis som beträffande val av nämndemän har vi bl.a. övervägt att införa en statlig nomineringsnämnd som skulle ha till uppgift att bereda samtliga ansökningar till nämndemannavalet och förse fullmäktiges valberedning med en lista över valbara och lämpliga kandidater. Vi har också övervägt möjligheten att ge länsstyrelserna denna uppgift. För en mer centraliserad beredning talar att det underlättar möjligheten att få en allsidig sammansättning och en enhetlig lämplighetsprövning.

Med en centraliserad beredning går den lokala och folkliga förankringen förlorad. Rekryteringsprocessen blir en statlig angelägenhet långt från den allmänhet som nämndemännen ska representera. För att nämndemannasystemet ska kunna fylla sin funktion måste inte bara valet utan även rekryteringssystemet ha lokal förankring och beredningen ligga nära invånarna.

Ytterligare en viktig aspekt som talar mot centraliserad beredning är de praktiska och konstitutionella svårigheter som dessa alternativ medför. Vid kontakter med företrädare för Sveriges kommuner och landsting har det framkommit att det skulle vara främmande för den kommunala organisationen med en ordning som innebär att fullmäktige ska fatta beslut baserat på förslag från en statlig nämnd eller från länsstyrelserna. Med en sådan ordning, där valförsamlingen skulle sakna insyn och kontroll över hur beredningen utförs, skulle det vara svårt för fullmäktige att ta sitt lagstadgade ansvar för kandidaternas lämplighet. Även om de väljande organen rent formellt skulle ha en möjlighet att avstå från att välja de kandidater som föreslagits av en nomineringsnämnd, hade denna möjlighet varit begränsad av praktiska skäl. Vi har därför kommit fram till att beredningen ska ske där valet ska vara, dvs. i kommuner och landsting.

Utredningen har även övervägt om landstingsförvaltningen skulle kunna bereda valen till såväl kommunfullmäktige som landstingsfullmäktige. En sådan lösning hade medfört vissa effektivitetsmässiga fördelar och hade även ökat förutsättningarna för en mer enhetlig prövning av lämplighetskravet. Det förekommer emellertid i princip aldrig att landsting och kommuner samarbetar på detta sätt, och eftersom det är fråga om olika politiska organisationer finns det betydande svårigheter med en sådan lösning.

Beredningen ska ligga kvar på kommuner och landsting

Vår bedömning är att beredningen av val till nämndeman ska ligga på kommunerna respektive landstingen. Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara att beredningen sköts av de befintliga valberedningarna. Med dagens ordning nominerar partierna exakt så många nämndemän som de har mandat att välja, och handläggningen i valberedningen är i praktiken enbart en formalitet. I ett reformerat system ska nämndemannavalet föregås av en mer grundlig lämplighetsprövning som ska omfatta alla kandidater. De nya arbetsuppgifterna kräver väsentligt annorlunda insatser och kan liknas vid sådana som utförs i ett anställningsförfarande. Valberedningarna har i dagsläget inte den administration som detta uppdrag kräver. Det finns även vissa kommuner och landsting som saknar valberedning. Enligt vår bedömning är valberedningar normalt sett inte lämpade för uppgiften.

Uppgiften att bereda val av nämndemän bör lämpligen ske på tjänstemannanivå inom den kommunala förvaltningen. Detta främst för att lämplighetsfrågorna måste beredas men också för att rekryteringsprocessen bör skötas av ett opolitiskt organ. Beredning inom en förvaltning förbättrar möjligheterna att åstadkomma en mer allsidig sammansättning. Om ett färdigt förslag på kandidater kommer från kommun- respektive landstingsförvaltningen måste fullmäktige öppet redovisa sin motivering till varför en viss person inte ska väljas. En sådan ordning är demokratisk och transparent och ökar tilltron till nämndemannasystemet.

Det är inte möjligt att närmare reglera hur kommunerna och landstingen ska arbeta med nämndemannafrågor. Tjänstemannarollen är inte definierad i kommunallagen och det är främmande för kommunallagens uppbyggnad att lagstiftningsvis ålägga tjänstemän en viss uppgift. En sådan reglering är inte heller nödvändig. Kommunstyrelsen svarar för att leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och har som särskild uppgift att bereda ärenden som ska handläggas av fullmäktige (6 kap. 4 § 1 KL). Kommunstyrelsen har även möjlighet att delegera uppgifter till tjänstemännen. Uppgiften att bereda nämndemannaval är av just sådan karaktär som passar sig väl för en sådan delegation. När nu kommuner och landsting får ett större ansvar genom att de ska bereda ansökningar från allmänheten är det naturligt att dessa uppgifter läggs på tjänstemän.

Kommuner och landsting kan behöva visst resurstillskott

Kommuner och landsting får med vårt förslag i uppgift att administrera ansökningar och nomineringar till samtliga kommunens respektive landstingets nämndemannauppdrag. Förutom att kontrollera kandidaternas behörighet ska de göra en bedömning av deras lämplighet. Vi återkommer i följande avsnitt till hur en sådan lämplighetsprövning bör utföras. Nu nämnda uppgift innebär att kommunerna och landstingen får mer arbete med nämndemannafrågan än de har i dag även om det formella ansvaret inte förändras. Kommunerna och landstingen är av vitt skilda storlekar och deras resurser i detta avseende skiljer sig väsentligt åt. Vissa kommuner och landsting kommer att utse hundratals nämndemän medan det i många kommuner endast är fråga om ett fåtal platser som ska be-

sättas. Kommunerna och landstingen kommer att behöva stöd i detta arbete.

Domstolsverket bör få i uppdrag att bistå kommunerna och landstingen med visst administrativt stöd i nämndemannafrågan och utforma ansöknings-/bekräftelseformulär (se avsnitt 10). Domstolsverket bör dessutom, precis som med dagens ordning, bistå i rekryteringsprocessen genom informationskampanjer om nämndemannauppdraget. Vi återkommer till detta i avsnitt 10.

Förutom detta stöd kan kommunerna och landstingen även behöva tillföras ekonomiska resurser. Vi återkommer till den frågan i konsekvensanalysen.

Vi föreslår även att valet av nämndemän förläggs vid en annan tidpunkt än de allmänna valen (se avsnitt 6.4.8). På så sätt får såväl de politiska partierna som kommunerna och landstingen bättre utrymme för arbetet med val av nämndemän.

6.4.6 Närmare om lämplighetsprövningen och ansökningsförfarandet

Förslag: Den som själv vill ansöka om uppdrag som nämndeman ska skriftligen, genom att underteckna ett särskilt utformat ansökningsformulär, ansöka till uppdraget och upplysa om förhållanden som kan vara av betydelse för behörighetskontrollen och för lämplighetsbedömningen. Till ansökan ska personbevis fogas.

Den som har blivit nominerad till nämndemannauppdrag ska skriftligen, genom att inom tre veckor från nomineringen till kommunen/landstinget inkomma med ett undertecknat bekräftelseformulär, bekräfta nomineringen och upplysa om förhållanden som kan vara av betydelse för behörighetskontrollen och för lämplighetsbedömningen. Till bekräftelsen ska personbevis fogas.

Ansöknings- och bekräftelseformuläret ska utformas med utgångspunkt i behörighets- och lämplighetskriterierna.

Kommuner och landsting ska göra en bedömning av kandidaternas lämplighet för nämndemannauppdrag.

Domstolarna ska efter valet kontrollera utdrag ur belastningsregister på de valda nämndemännen.

Inledning

I föregående avsnitt har vi beskrivit vilka kriterier som kännetecknar en lämplig nämndeman och hur lämplighetskravet bör utformas. I detta avsnitt diskuterar vi hur systemet ska utformas för att säkerställa att endast lämpliga nämndemän tjänstgör i domstolarna. Avsnittet behandlar på vilket underlag lämplighetskontrollen ska göras, hur ansökningsförfarandet ska utformas samt hur ansvaret mellan kommuner/landsting och domstolar bör fördelas.

Den nuvarande ordningen

I dag är det i praktiken partierna som prövar kandidaternas lämplighet. Valberedningen hos fullmäktige frångår i princip aldrig partiernas nomineringar. Enligt vad som framkommit vid intervjuer finns det inte heller någon utarbetad rutin eller organisation på fullmäktigenivå för att göra lämplighetsbedömningar avseende varje enskild kandidat. Det har vid intervjuerna med personer som arbetar med rekrytering av nämndemän i de olika partierna framkommit att prövning av kandidaternas lämplighet sker på olika sätt (se avsnitt 6.2.3).

Det finns ingen uttalad skyldighet för domstolarna att göra en bedömning av nyvalda nämndemäns lämplighet. Enligt det enda avgörandet på området kan domstolen inte heller överpröva fullmäktiges lämplighetsbedömning med avseende på omständigheter som har varit kända för valförsamlingen (Svea hovrätt, skrivelse den 20 april 2011, Dnr 2011/269, se avsnitt 7.2.3). Vi gör, som framgår i avsnitt 7.5.3, bedömningen att domstolen, förutom vad gäller tidigare brottslighet, inte ska ha någon möjlighet att grunda ett beslut om entledigande på omständigheter som har varit kända för valförsamlingen. Denna bedömning ställer särskilda krav på att den grundläggande lämplighetsprövningen görs med stor omsorg och på ett relevant underlag.

Underlaget för lämplighetsprövningen

För att lämpliga personer ska väljas till nämndemän fordras att det görs en omsorgsfull prövning av varje individ inför valet av nämndemän. Särskilt viktigt blir detta genom införandet av en fri kvot eftersom rekryteringen breddas utanför den grupp av personer som

nu är kända av fullmäktiges ledamöter. För att lämplighetsprövningen bäst ska kunna fylla sin funktion är det viktigt att prövningen görs på ett gediget och relevant underlag.

Olika metoder för att inhämta nödvändigt underlag för lämplighetsprövningen

Inom samhällslivets olika områden, bl.a. arbets- och föreningslivet, har utvecklats ett flertal metoder för att få fram relevant underlag för bedömning av kandidaters lämplighet för viss verksamhet. Metoderna brukar kunna användas både var för sig och i kombination med varandra. Nedan följer en kort redogörelse för några av de vanligaste metoderna samt för- och nackdelarna med var och en av dem med avseende på de kriterier som vi i avsnitt 5.6 har identifierat som centrala vid urvalet av lämpliga nämndemanna-kandidater.

En vedertagen metod för att inhämta underlag om exempelvis arbetssökande är ett skriftligt ansökningsförfarande där den sökande själv får ange relevanta uppgifter. En variant på detta som kan tänkas lämpa sig väl vid rekrytering av nämndemän är att uppmana kandidater att skriftligen anmäla intresse för uppdraget genom att fylla i och underteckna ett enhetligt utformat ansökningsformulär innehållande uppgifter av relevans för behörighetskontrollen och lämplighetsprövningen. Fördelen med den metoden är att det ger ett likformigt underlag beträffande var och en av kandidaterna. En annan fördel som är relevant i sammanhanget är att en skriftlig ansökan medför att förutsättningarna för insyn och offentlighet i rekryteringsprocessen ökar.

Det finns också nackdelar med ett helt skriftligt förfarande. Vid sidan av att det kan vara svårt att göra en säker lämplighetsbedömning utan ett personligt sammanträffande eller referenser går man miste om den dialog som uppstår vid ett personligt möte där parterna på ömse håll kan klargöra de krav och förutsättningar som gäller för uppdraget. Det skriftliga förfarandet tillämpas knappast ensamt i arbetslivet, utom när det gäller notarietjänster.

En vanlig metod, som ofta är ett komplement till en skriftlig ansökan, är att intervjua intressenter. Fördelen med denna metod är att det kan göras en relativt allsidig och nyanserad bedömning av en kandidats allmänna lämplighet med tämligen enkla och billiga medel. Allmänt omdöme och språkkunskaper går i regel bara att

bedöma vid ett intervjuförfarande. En variant av denna metod är att genomföra intervjuer i gruppform. Fördelen med detta är att den möjliggör för kandidaterna att under intervjun bedöma sig själva i förhållande till andra kandidater och göra en slags egenkontroll. Nackdelen, beroende på hur det görs, är att det kan finnas en risk att alla kandidater inte kommer till tals eller att intervjun med var och en av kandidaterna blir ytterst summarisk med fara för att underlaget för bedömningen blir bristfällig. Intervjumetoden är förstås resurskrävande men kan, om det först görs ett urval, vara en lämplig metod för prövningen.

Inhämtande av referenser är en annan använd metod som vanligtvis fungerar som ett komplement till ett muntligt och/eller skriftligt förfarande. Sökandena kan då uppmanas att uppge minst två utomstående referenter som har personlig kännedom om dem och som kan intyga deras lämplighet för uppdraget. Med utomstående menas i sammanhanget icke familjemedlemmar eller nära vänner. Referenterna kan med fördel vara arbetsgivare eller tidigare arbetsgivare, arbetskollegor, föreningskamrater eller liknande.

Intervjuer och referenstagning kan inte användas för att bedöma alla lämplighetskriterier. När det gäller t.ex. tidigare brottslighet, konkurs eller näringsförbud, fordras i regel andra metoder.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att en muntlig eller en skriftlig metod inte är ensamt tillräcklig för att få ett allsidigt underlag för en noggrann prövning av en sökandes lämplighet för ett visst uppdrag. Det är också vanligt i andra sammanhang att ett skriftligt förfarande följs av och kompletteras med muntliga inslag, oftast både med intervjuer och referenser.

När det gäller vissa befattningar och uppdrag, däribland nämndemannauppdrag, måste förfarandet dessutom kompletteras med en kontroll av belastningsregistret. Kontrollen kan ske antingen genom att ansvarigt organ inhämtar utdrag ur registret eller genom att kandidaten själv åläggs att inge det. Fördelen med att uppgiften inte åläggs kandidaten själv, åtminstone vad gäller ideella uppdrag eller förtroendeuppdrag, är att ansökningsförfarandet blir enkelt för den enskilde. En motsatt ordning kan göra att i och för sig lämpliga kandidater avstår från att anmäla intresse för uppdrag eftersom de upplever ansökningsförfarandet som alltför tidskrävande och omständligt.

Ett skriftligt ansökningsförfarande med muntliga komplement

I syfte att säkerställa ett tillförlitligt och allsidigt underlag inför lämplighetsprövningen ska det införas ett skriftligt ansökningsförfarande. Detta bör enligt vår uppfattning kompletteras med gruppintervjuer, inhämtande av referenser och kontroll i belastningsregistret.

Utredningen föreslår därför ett system där nämndemannakandidater skriftligen, genom att underteckna ett enhetligt utformat ansökningsformulär, anmäler intresse för uppdraget och upplyser om förhållanden som kan vara av betydelse för behörighetskontrollen och för lämplighetsbedömningen. Vi föreslår vidare att de kandidater som har blivit nominerade till nämndemannauppdrag ska förklara sig införstådda med nomineringen och acceptera denna genom att inom viss tid från nomineringen till kommunen/landstinget inge en bekräftelse av nomineringen. Bekräftelsen bör, på samma sätt som ansökan, ske på ett enhetligt utformat formulär. Det finns ingenting som hindrar att ett och samma formulär används för både ansökan och bekräftelse.

Ansöknings-/bekräftelseformuläret bör utformas med utgångspunkt i de lagfästa behörighetskraven och i de lämplighetskriterier som vi tidigare har redovisat. Det bör således innehålla frågor om tidigare brottslighet samt om kunskaper i det svenska språket, och kandidatens ekonomiska angelägenheter, såsom meddelat näringsförbud, exekutiva åtgärder som man varit föremål för osv. Fråga bör även ställas om eventuell tidigare tjänstgöring som nämndeman och om kandidaten har blivit entledigad eller avstängd från sådan tjänstgöring.

På ansökan ska minst två referenspersoner anges. Precis som i dag ska det vara möjligt för en nämndeman att tjänstgöra vid såväl tingsrätt som förvaltningsrätt. Kandidaten ska då lämna in en ansökan till såväl kommunen som landstinget. För att möjliggöra för kommunen och landstinget att samråda med varandra i en sådan situation bör kandidaten i formuläret ange om han eller hon även har ansökt om eller blivit nominerad till annat nämndemannauppdrag.

Kommuner och landsting bör ha möjlighet att ingripa när en ansökan/bekräftelse är ofullständig eller inte uppfyller de formella kraven. De bör ges en möjlighet att uppmana kandidater att inom viss tid komplettera sin ansökan eller bekräftelse och rätta till formella fel.

Domstolsverket bör ansvara för utformningen och distributionen av formuläret. På sikt bör förfarandet kunna ske elektroniskt eller på annat för allmänheten lättillgängligt sätt. Med dagens teknik finns även digitala rekryteringsverktyg som skulle underlätta hanteringen av ansökningarna.

Ett personligt möte med kandidaterna förbättrar möjligheten för beredningsorganet att göra en allsidig bedömning av kandidaternas lämplighet. Enskilda intervjuer tar stora resurser i anspråk och är sannolikt av det skälet svåra att genomföra i alla delar av landet. En möjlighet som med gott resultat tillämpats av Miljöpartiet är gruppintervjuer (se avsnitt 6.2.3). Sådana bör kunna hållas med de kandidater som väljs ut av beredningsorganet. Vid dessa intervjuer finns samtidigt möjlighet att föra dialog om vad uppdraget innebär och vilka krav som ställs.

Om det finns anledning till det bör kommunerna och landsingen även uppmana kandidaten att uppvisa bevis på att han eller hon inte är försatt i konkurs eller inte har förvaltare.

Som tidigare framhållits är det av vikt att nämndemän som bedöms lämpliga vid ansökningsförfarandet förblir lämpliga under hela sin tjänstgöringstid. När det inträffar något som gör att någon inte längre är lämplig som nämndeman ska domstolen entlediga vederbörande. Även omständigheter som gör att en nämndeman inte längre är behörig kan inträffa under mandatperioden. Sådana omständigheter leder som regel till att uppdraget förfaller. Domstolen måste därför få kännedom om sådana omständigheter. Ett redskap för att i möjligaste mån säkerställa att så kommer att ske är att kandidaterna redan vid ansökningstillfället förbinder sig att upplysa domstolen om sådana omständigheter som finns upptagna i ansökningsformuläret om de inträffar senare under tjänstgöringen. Domstolarna kommer genom en sådan ordning att tillförsäkras bättre möjlighet än i dag att få reda på sådana omständigheter som inträffar under mandatperioden och som kan leda till att en nämndeman bedöms som olämplig för uppdraget eller till att han eller hon inte längre är behörig.

Särskilt om kontroll i belastningsregistret

Brottslighet hos en vald nämndeman är en av de för nämndemannasystemet och domstolarna mest förtroendskadliga omständigheterna. Det är därför viktigt att kandidaternas uppgifter om eventuell tidigare brottslighet inte tas för givna utan att det även utförs en registerkontroll. Registeruppgifter är tillförlitliga och med en kon-

troll kan förhindras att klart olämpliga personer tjänstgör i våra domstolar. En kontroll av belastningsregistret är således ett nödvändigt komplement till ansökningsförfarandet.

För att hindra personer som vet med sig att de dömts för brott att ansöka som nämndeman ska kandidaterna i ansökan upplysas om att utdrag ur belastningsregistret kommer att inhämtas beträffande dem.

Enligt vår bedömning bör uppgiften att beställa och tillhandahålla utdrag inte läggas på de enskilda kandidaterna. Som nämnts kan en sådan ordning medföra att eventuella intressenter upplever förfarandet som alltför tids- och resurskrävande och avstår från att ansöka till uppdraget. Frågan är då om det är en lämplig ordning att beredningsorganet i kommun och landsting anförtros denna uppgift eller om uppgiften i stället kan läggas på domstolarna.

En naturlig ordning är att lägga uppgiften på kommuner och landsting eftersom det är dessa organ som har ansvaret för att det utses lämpliga nämndemän. Uppgifter om brottslighet är emellertid mycket integritetskänsliga och rätten att hämta in utdrag ur belastningsregistret är därför begränsad. Kommunerna och landstingen är tillsammans fler än 300 och det innebär att uppgiften att hämta in och hantera dessa uppgifter skulle fördelas på lika många ställen och betydligt fler personer. Enligt vår uppfattning är det bättre att domstolarna som har rutin på att hantera känsliga uppgifter får uppgiften att göra registerkontrollen. För att undvika onödiga ingrepp i kandidaternas personliga integritet bör kontrollen göras i ett så sent skede som möjligt under förfarandet. Om domstolarna ska utföra uppgiften bör kontrollen göras efter valet men före påbörjad tjänstgöring. Genom en sådan ordning blir endast de som valts kontrollerade i belastningsregistret.

I Finland utför domstolarna denna registerkontroll i anslutning till att de får listor över valda nämndemän. Erfarenheter därifrån visar att denna lösning fungerar bra i praktiken. Även om det stundtals inträffar att domstolen måste entlediga en nyligen vald nämndeman på grund av upptäckt brottslighet, är detta enligt uppgifter från Helsingfors tingsrätt relativt ovanligt. En förklaring kan vara att kandidaterna blir upplysta om att registerkontroll kommer att göras beträffande de kandidater som väljs, och att detta avhåller dem som kan vara berörda från att ansöka. Det saknas anledning att tro att inte samma effekt skulle uppkomma i Sverige.

Vi föreslår att domstolarna ska kontrollera utdrag ur belastningsregistret beträffande samtliga nämndemän. Det är viktigt att

domstolen, innan nämndemännen påbörjar sin tjänstgöring, utför denna kontroll i belastningsregistret. Kontrollen bör gälla såväl nyvalda som omvalda nämndemän. Om en vald nämndeman är dömd för brott för vilket fängelse är stadgad kan detta medföra att han eller hon inte anses som lämplig för nämndemannauppdrag och ska entledigas av domstolen. I avsnitt 7.5.3 finns resonemang om betydelsen av brottslighet vid prövning av lämplighet.

Samma förfarande bör gälla för samtliga kandidater

Enligt vår mening är det av vikt att alla nämndemän genomgår samma lämplighetsprövning. Samma förfarande bör således gälla de som nomineras av politiska partier som de personer som nomineras av andra eller själva anmäler intresse. Detta innebär att samtliga nämndemannakandidater, även de som nomineras av ett politiskt parti, på ett formulär ska lämna uppgift om de förhållanden som har betydelse för behörighetskontrollen och lämplighetsbedömningen.

Även kandidater som tidigare tjänstgjort som nämndemän ska genomgå samma kontroll som de som kandiderar för första gången. Kandidaten ska i ansökan ange eventuell tidigare tjänstgöring som nämndeman och även vid vilken domstol detta har ägt rum. Uppgift ska också lämnas om kandidaten då blivit avstängd eller entledigad från nämndemannauppdraget.

Närmare om lämplighetsprövningen

Kommuner och landsting får med vårt förslag i uppgift att ta emot ansökningar till samtliga nämndemannaplatser som kommunen respektive landstinget ska besätta. Förutom att kontrollera kandidatens behörighet ska de göra en bedömning av kandidatens lämplighet. Av de kandidater som har bedömts lämpliga ska förslag till val göras med utgångspunkt i kravet på allsidighet. Det är alltså inte fråga om att kommuner och landsting ska rangordna de olika kandidaterna efter hur lämpliga de är. I stället ska ett förslag tas fram på lämpliga kandidater som i så stor utsträckning som möjligt uppfyller lagens krav på allsidighet. Med denna ordning finns goda möjligheter att åstadkomma en allsidigt sammansatt nämndemannakår.

Utredningen är av uppfattningen att det ovan nämnda förfarandet utgör ett bra system för att sådana kandidater som inte är lämpliga för uppdraget upptäcks och väljs bort under beredningen av ansökningarna. Ansöknings-/bekräftelseformuläret ger ett bra underlag för en första sällning av kandidaterna och genom inhämtande av referenser i kombination med en personlig kontakt med resterande kandidater ökar förutsättningarna för att upptäcka faktorer som gör vissa kandidater olämpliga att verka som nämndemän.

När nu rekryteringen breddas och var och en har rätt att ansöka som nämndeman har framförts farhågor för att personer som inte är lämpliga att vara nämndemän ändå kan komma att väljas till uppdraget. Hur stor denna risk är och vilka som framöver kommer att ansöka till nämndemannauppslag är svårt att förutse. Risken att olämpliga personer utses till nämndemän finns redan med dagens ordning även om erfarenheterna har visat att denna risk sällan förverkligas. Det har framförts att det kan finnas personer som vill komma in i domstolen för att de anser sig vara felaktigt behandlade av rättsväsendet och vill påverka rättsskipningen inifrån. Det har också sagts att det kan vara fråga om individer som är delaktiga i olika intresseorganisationer i samhället och som vill bli nämndemän för att kunna driva särskilda frågor i domstolen. Att helt utesluta att personer som vill driva särskilda frågor kan komma att väljas är förstås inte möjligt oavsett vilka kontroller som görs. Farhågor av liknande slag har framförts tidigare, bl.a. vid införandet av migrationsdomstolarna. Dessa farhågor visade sig klart överdrivna. Det väcker för övrigt betänkligheter att i förväg utesluta en person från uppdraget enbart på grund av att han eller hon hyser vissa åsikter eller är engagerad i en viss fråga.

I avsnitt 7 föreslår vi att kravet på att en nämndeman ska vara uppenbart olämplig för att domstolen ska kunna entlediga honom eller henne luckras upp. Det ska framöver räcka med att personen visar sig vara *olämplig*. Genom att möjligheterna för domstolarna att entlediga olämpliga personer utökas, får systemet tillräckliga garantier för att endast lämpliga personer tjänstgör i våra domstolar.

6.4.7 Kontroll av kandidaternas behörighet

Bedömning: Kommuner och landsting ska kontrollera kandidaternas behörighet. Kontrollen ska göras med utgångspunkt i de uppgifter som framgår av det av kandidaten ingivna personbeviset och de upplysningar som kandidaten har lämnat i formuläret.

Domstolarna ska även framöver kontrollera nyvalda nämndemäns behörighet.

En med lämplighetskontrollen nära sammankopplad fråga är kontroll av kandidaternas behörighet. Behörighetsvillkoren för nämndemän framgår av 4 kap. 6 § RB och 20 § LAFD. Valbar som nämndeman är varje svensk medborgare som inte är underårig eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB. För att bli vald som nämndeman måste man vidare vara folkbokförd inom domstolens domkrets och får inte ha vissa yrken som har anknytning till rättsväsendet. I det föregående avsnittet har vi föreslagit att även konkursfrihet ska vara ett behörighetskrav. Kraven är absoluta. Om någon av förutsättningarna brister, kan fullmäktige inte utse personen till nämndeman.

Domstolen har enligt samma bestämmelse att självmant kontrollera att den som fullmäktige har valt till nämndeman också är behörig. Den uppgift som läggs på domstolen hänför sig främst till nyvalda nämndemän. Domstolen bör t.ex. i befintliga databaser eller med hjälp av intyg kontrollera att varje nyvald nämndeman uppfyller behörighetsvillkoren. När det däremot gäller kontroll under löpande mandatperiod torde regeln mer vara avsedd att ge möjlighet till ingripande när det finns särskild anledning än att uttrycka en skyldighet till löpande kontroll av om samtliga behörighetsvillkor för varje enskild nämndeman är uppfyllda (Fitger m.fl., Rättegångsbalken, kommentaren till 4 kap. 6 §). Om en nämndeman inte längre är behörig, upphör uppdraget. En domstols beslut i en sådan fråga är ett administrativt beslut som kan överklagas till Domstolsverket.

Det finns ingen uttrycklig bestämmelse som ålägger fullmäktige att utföra en behörighetskontroll. En sådan skyldighet får emellertid anses följa av att behörighetskraven är absoluta i den bemärkelsen att ingen ska kunna väljas till nämndeman som inte uppfyller kraven.

Att kontrollera behörigheten före val borde vara en självklarhet men vid de intervjuer som gjorts av utredningen har framkommit att det ibland kan ske på ett sätt som inte garanterar att obehöriga inte väljs. Det är enligt vår mening en naturlig ordning att behörighetskontrollen ingår som ett led i den rekryteringsprocess som kommunerna och landstingen ska sköta. Dessa organ bör således även fortsättningsvis ha till uppgift att kontrollera att de personer som nomineras uppfyller behörighetsvillkoren. Detta bör uttryckligen framgå av lagtexten. Genom att personbevis ska bifogas ansökan underlättas denna kontroll. Vid behov bör beredningsorganet även begära att kandidaten ska uppvisa ett intyg från överförmyndaren/överförmyndarnämnden i hemkommunen om att han eller hon inte har förvaltare, s.k. förvaltarfrihetsbevis, och/eller ett bevis från Bolagsverket som visar att han eller hon inte är satt i konkurs, s.k. konkursfrihetsbevis.

Skyldigheten för domstolarna att kontrollera behörigheten hos de valda nämndemännen bör enligt utredningens mening behållas. På så sätt kommer risken för att obehöriga nämndemän tjänstgör i domstolarna att minimeras. Domstolarna ska, utöver de kontroller som de hittills har utfört, även kontrollera att de valda nämndemännen inte är försatta i konkurs. Kontroll bör, på samma sätt som i dag, ske både i direkt anslutning till valet och löpande under mandatperioden när det uppkommer tveksamhet om en nämndemans behörighet i något avseende.

Ansvarsfördelningen mellan kommuner/landsting och domstolar

Kommuner och landsting får med vårt förslag till uppgift att ta emot ansökningar till samtliga nämndemannauppdrag i kommunen eller landstinget. Förutom att kontrollera kandidaternas behörighet, ska de även göra en bedömning av kandidatens lämplighet. Detta är ingen skillnad jämfört med nuvarande ordning, men ansvaret tydliggörs genom vårt förslag om att endast den som är lämplig för uppdraget får utses till nämndeman (se avsnitt 5.6).

Domstolarna ska även framöver självmant kontrollera att nyvalda nämndemän också är behöriga för uppdraget. Denna kontroll tar sikte på samma behörighetsgrunder som kommuner och landsting ska pröva, och innebär således i praktiken en andra kontroll av nämndemannens behörighet och en garanti för att de som inte är

behöriga att vara nämndemän inte heller tjänstgör i domstolarna. Dessutom ska domstolarna kontrollera nämndemännens lämplighet vad gäller tidigare brottslighet. Genom denna kontroll, som ska ske genom ett utdrag ur belastningsregistret, uppstår en ytterligare garanti för samtliga nämndemäns lämplighet.

6.4.8 Nämndemannavalen ska förläggas på annan tid än de allmänna valen

Bedömning: Nämndemännens mandatperiod ska även fortsättningsvis vara fyra år.

Förslag: Val till nämndemän ska särskiljas från de allmänna valen.

För att skilja nämndemännens mandatperiod från de allmänna valen ska de nämndemän som under hösten 2014 väljs till uppdrag för tiden från och med den 1 januari 2015 väljas för ett år.

Enligt direktiven ska utredningen särskilt överväga åtgärder för att tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag. Ett sätt att markera nämndemannauppdragets opolitiska karaktär är att särskilja mandatperioden för nämndemännen från den som gäller för valförsamlingen.

Det framförs ibland att en fördel med den nuvarande ordningen är att det vid de partipolitiska nomineringarna finns en möjlighet att fördela förtroendeuppdragen. Detta argument framfördes av Nämndemannakommittén (se s. 93 f.) och har också framförts vid intervjuer som utredningen har genomfört. Enligt utredningens uppfattning är detta inget bärande skäl för att behålla den nuvarande ordningen. Tvärtom är det angeläget att lyfta fram nämndemannauppdragets särställning i förhållande till de politiska förtroendeuppdragen. Det är därför en fördel om rekryteringen till de olika uppdragen separeras från varandra.

Det finns också en praktisk aspekt på denna fråga. Under utredningsarbetet har olika domstolar framfört att de efter val ofta får listor på de nya nämndemännen sent på året eller t.o.m. i början på det år när tjänstgöringen börjar. Det är då svårt för domstolarna att hinna göra tjänstgöringsschema för de nya nämndemännen och de nyvalda får svårt att planera för tjänstgöringen. Vid kontakt med

kommuner och landsting har framkommit att de har svårigheter att välja nämndemän tidigare eftersom de efter de allmänna valen först måste besätta fullmäktige och nämndemannavalet därför sker först under december månad. Med vårt förslag om obligatorisk introduktion innan en nämndeman kan tjänstgöra blir problemet med sena val ännu större eftersom det blir svårt både för domstolar och enskilda nämndemän att hinna med introduktion på de få dagar som står till buds.

Utredningen gör bedömningen att den nuvarande mandatperioden om fyra år är väl avvägd. Vi föreslår däremot att valet av nämndemän förskjuts ett år framåt i tiden jämfört med den nuvarande ordningen, dvs. ett år efter det allmänna valet. Med denna förskjutning kan val av nämndemän vara klara till den 1 oktober året före en mandatperiod. Det underlättar planering av såväl introduktion som tjänstgöring. Nyvalda nämndemän skulle därmed börja tjänstgöra drygt ett år efter att de allmänna valen har ägt rum. En sådan förändring kräver övergångsbestämmelser vad gäller de nu valda nämndemännen. Vi föreslår att de nämndemän som ska väljas under hösten 2014 för tiden från och med den 1 januari 2015 väljs för endast ett år. Dessa nämndemän ska väljas enligt de gamla bestämmelserna. För nyval av de nämndemän som ska väljas för tiden från och med den 1 januari 2016 ska i stället de nya reglerna gälla. Dessa nämndemän väljs då återigen för fyra år och därmed är mandatperioden för nämndemän förskjuten ett år framåt i tiden jämfört med den nuvarande ordningen. Vi återkommer till övergångsbestämmelserna i avsnitt 10.

6.4.9 Tjänstgöringsplikt

Bedömning: Tjänstgöringsplikten ska vara kvar.

Den som är valbar till nämndeman är formellt sett skyldig att åta sig uppdraget. Denna grundläggande tjänstgöringsplikt framgår motsatsvis av 4 kap. 6 § fjärde stycket RB och 20 § LAFD. Det framgår där att det utöver ålder och tidigare tjänstgöring som nämndeman endast är möjligt att undgå tjänstgöringsplikt om man uppger något giltigt hinder. Reglerna har gällt i sak oförändrade sedan 1930-talet, men nämndemannauppdraget har betraktats som en samhällsplikt åtminstone sedan häradsrätternas tid på 1700-talet. I

förarbetena till nuvarande reglering motiverades inte tjänstgöringsplikten närmare. Denna synes ha framstått som självklar, och då nämndemannauppdraget ansågs som ett hedersuppdrag med hög status förekom det antagligen sällan att en tillfrågad person inte ville åta sig uppdraget. Förarbetena ägnas i stället åt att motivera varför vissa yrkeskategorier ska vara undantagna från valbarhet och hur begreppet ”giltigt hinder” ska tolkas (NJA II 1934 s. 504 ff.)

I praktiken förekommer det aldrig att en person utses till nämndeman mot sin vilja. Kravet på giltigt hinder har således kommit att tolkas och tillämpas på ett generöst sätt. Det kan också vara så att personer som är ovilliga att tjänstgöra inte anses lämpliga för uppdraget och därför aldrig kommer i fråga.

En strängare tillämpning av kravet på giltigt hinder skulle möjligtvis medföra en breddning av rekryteringsunderlaget och därmed även omfatta fler yngre personer. Om det blev tydligare att det är en medborgerlig skyldighet att tjänstgöra som nämndeman, skulle eventuellt acceptansen för uppdraget öka hos enskilda och arbetsgivare.

En skärpning av tjänstgöringsplikten är emellertid svärförenlig med kravet på att nämndemännen ska vara lämpliga för uppdraget. Vi har tidigare slagit fast att lämpliga nämndemän bl.a. kännetecknas av att de har ett engagemang för uppdraget. Det är enligt vår uppfattning svårt att uppfylla detta krav om man inte är intresserad av att bli nämndeman. Enligt vår uppfattning bör tjänstgöringsplikten därför inte skärpas.

Frågan är då om regelverket i stället bör ändras så att det råder överensstämmelse mellan de gällande reglerna och det sätt som de tillämpas på i praktiken. En sådan förändring skulle i så fall gå ut på att kravet på tjänstgöringsplikt togs bort, och att nämndemannauppdraget blev frivilligt.

Rättigheten att vara ledig från arbete för att kunna utföra nämndemannauppdrag är emellertid till viss del kopplad till tjänstgöringsplikten. När den regeln infördes uttalade regeringen att det är av central betydelse att alla valbara medborgare ges likvärdiga möjligheter att åta sig och utföra uppdrag som nämndeman. Eftersom det är en *formell skyldighet att åta sig uppdrag som nämndeman bör de som åtar sig ett sådant uppdrag också ges rätt till den ledighet som behövs för att utföra uppdraget* (vår kursivering, prop. 2005/06:180, s. 48). Regeringen hänvisade även till att det finns en motsvarande rätt till ledighet för förtroendevalda och att samma regler borde gälla för nämndemän (ibid.).

Enligt utredningens uppfattning är frågorna nära sammankopplade. Det är vår uppfattning att det kan leda till ännu större svårigheter att rekrytera yrkesverksamma nämndemän om tjänstgöringsplikten tas bort. Till detta kommer att tjänstgöringsplikten har ett symboliskt värde. Utredningen föreslår därför inte någon förändring i regelverket på denna punkt.

6.4.10 En övre åldersgräns?

Bedömning: Det ska inte införas någon övre åldersgräns för nämndemannauppdraget.

Inledning

Över 2 000 av Sveriges 8 267 nämndemän är över 70 år (se tabell 6.1 i avsnitt 6.2.2). En övre åldersgräns för nämndemannauppdraget hade därmed med all sannolikt medfört en betydande sänkning av nämndemannakårens medelålder. Såväl Danmark som Norge har en övre åldersgräns på 70 år. I Finland går gränsen för att kunna väljas till nämndeman vid 63 år (se avsnitt 6.3 ovan).

Tidigare lagstiftningsarbeten och utredningar

Tidigare fanns en övre åldersgräns på 70 år för Sveriges nämndemän. Gränsen infördes 1963 och gällde fram till 1988 då den åter togs bort. När åldersgränsen infördes anförde regeringen att åtgärden skulle öka garantierna för att personer som på grund av hög ålder var mindre lämpliga som domare inte skulle tjänstgöra som nämndemän. Det kunde enligt regeringen många gånger vara svårt att avgöra om en viss person med hänsyn till ålder skulle kunna fullgöra sina skyldigheter under mandatperioden, särskilt eftersom den var så lång som sex år (prop. 1963:156, s. 25). Åldersgränsen avskaffades i samband med att mandatperioden kortades till tre år, och det var just förändringen av mandatperioden som var huvudskälet till avskaffandet. Regeringen uttalade också att det även från principiell synpunkt var viktigt att inga övre åldersgränser gällde för offentliga uppdrag. Regeringen anförde vidare att den skulle följa effekten av lagändringen, och om de nominerande och väljande

organen inte levde upp till det ökade ansvar som ett avskaffande av åldersgränsen medförde, skulle andra åtgärder övervägas i framtiden (prop. 1987/88:138, s. 20 f.).

Justitiekontrollen uttalade särskilt att Domarutredningen borde överväga frågan om en övre åldersgräns (1993/94:JuU4). Domarutredningen konstaterade att man bör eftersträva att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning och att det därför kan vara lämpligt att göra en uppföljning av utvecklingen sedan den övre åldersgränsen avskaffades. Utredningen ville dock inte vid tiden för utredningen rekommendera återinförandet av en sådan gräns, bl.a. eftersom andelen äldre i befolkningen skulle öka i framtiden (SOU 1994:99, s. 312 ff.).

Även Nämndemannakommittén övervägde att återinföra en övre åldersgräns för nämndemannauppdraget. Delvis av principiella skäl, men också med hänvisning till att andelen äldre i landet ökade avstod kommittén från ett sådant förslag. Som ytterligare skäl anförde kommittén att det bör vara de personliga förutsättningarna i varje enskilt fall som avgör om en person kommer i fråga som nämndeman eller inte (SOU 2002:61, s. 97 ff.). Regeringen ansåg att det från principiell synpunkt är väsentligt att det inte uppställs någon övre åldersgräns för offentliga uppdrag, och anslöt sig till kommitténs bedömning att någon övre åldersgräns inte borde återinföras (prop. 2005/06:180, s. 31).

Vår bedömning

Ett starkt skäl som talar för att införa en åldersgräns är oförmågan hos de väljande församlingarna att rekrytera fler yngre och yrkesverksamma personer som nämndemän. Vi föreslår dock andra åtgärder för att åstadkomma en förändring i detta hänseende, bl.a. breddad rekrytering och förbättrade tjänstgöringsvillkor. Det är utredningens uppfattning att dessa åtgärder kommer att medföra en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren vad gäller ålder.

Flera skäl talar mot införande av en övre åldersgräns. Ett viktigt skäl är att ålder inte avgör om en person är lämplig eller inte. Med en åldersgräns avskärs många lämpliga personer från möjligheten att bli nämndeman. Det bör vara en kandidats personliga förhållanden och förutsättningar som avgör och inte enbart ålder. Den initiala prövningen av nämndemannakandidaternas lämplighet i olika

avseenden fungerar i stort tillfredsställande i dag. Det är utredningens uppfattning att kandidater som redan före uppdragets början är olämpliga på grund av omständigheter som kan hänföras till hög ålder inte kommer i fråga för uppdrag. Det är vår uppfattning att nämndemännens lämplighet inte är beroende av ålder.

Det är möjligt att en övre åldersgräns skulle medföra en snabbare förnyring av kåren än enbart de åtgärder vi föreslår kommer att göra. Trots detta vill utredningen, främst av principiella skäl, inte föreslå en sådan lösning. Utredningen föreslår därför inte någon ändring i denna del.

6.4.11 Begränsning av hur många mandatperioder en nämndeman får tjänstgöra?

Bedömning: Det ska inte införas någon begränsning av hur många mandatperioder en nämndeman får tjänstgöra.

I 4 kap. 7 § RB och 19 § LAFD finns en bestämmelse som riktar sig till de väljande församlingarna. Där föreskrivs att om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid. Det innebär att valförsamlingarna om möjligt med hänsyn till kravet på allsidighet ska prioritera de som har minst erfarenhet som nämndeman. En sådan ordning stämmer väl med att det är fråga om ett uppdrag som lekmannadomare och att nämndemannen är allmänhetens representant.

Nämnda bestämmelser är inte tvingande och det finns i dag inte någon begränsning i fråga om det antal mandatperioder en nämndeman får tjänstgöra. En sådan begränsning finns för övrigt inte heller för riksdagsledamöter eller andra förtroendevalda. För ledamöter i statliga styrelser, nämnder och råd krävs det däremot starka skäl för att inneha samma uppdrag under mer än tre perioder.

Vid de intervjuer som har genomförts under utredningsarbetet har framkommit att det många gånger är kutym att de personer som sköter sina politiska uppdrag blir omvalda så länge de själva vill. Samma sak gäller vanligtvis för de som innehar nämndemannauppdrag. Enligt Domstolsverkets enkätundersökning från 2007 hade drygt 40 procent av nämndemännen uppdraget fler än två mandatperioder (DV:s rapportserie 2007:2, se ovan under avsnitt 6.2.3).

Det finns nackdelar med att nämndemän tjänstgör i flera mandatperioder. Även om den erfarenhet som nämndemännen får efter att ha tjänstgjort en tid i och för sig uppskattas av domstolarna medför upprepade omval att uppdragets art som lekmannadomare i någon mån urholkas. Nämndemannen riskerar också att fjärmās från den allmänhet han eller hon representerar. En nämndeman som tjänstgjort i många år vid samma domstol blir, eller riskerar i vart fall att uppfattas som, en del av domstolen i stället för den som utövar insyn däri.

Att nämndemän rutinmässigt väljs om gör att andra som kan vara intresserade inte får möjlighet att bli nämndemän. En begränsning i antalet mandatperioder kan förväntas öka möjligheterna att få fler yngre nämndemän. Genom att uppdraget över tid skulle komma att spridas på fler individer skulle kunskapen om uppdraget hos allmänheten öka och därmed sannolikt intresset för att bli nämndeman. Nu anförda omständigheter talar för att begränsa antalet mandatperioder. Mot talar att just för nämndemannauppdraget införa denna begränsning. Våra andra förslag om breddad rekrytering och förbättrade villkor förväntas leda till att fler yngre blir nämndemän och att uppdraget över tid kommer att spridas på fler medborgare. Med hänsyn till detta och med beaktande av de principiella skäl som talar mot att inskränka antalet mandatperioder, föreslår utredningen ingen sådan begränsning. I samband med det informationsarbete som, enligt vårt förslag, ska föregå val enligt det nya system vi föreslår kan och bör lyftas fram vikten av att nya individer får möjlighet att bli nämndemän. Det gäller även den grupp som nomineras av de politiska partierna.

7 Entledigande och avstängning

7.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att överväga behovet av att ändra reglerna om entledigande och avstängning av nämndemän samt föreslå eventuella förändringar av regelverket.

I detta avsnitt kommer först den gällande ordningen att beskrivas. Sedan kommer en jämförelse med vad som gäller i fråga om skiljande från uppdrag för vissa andra offentliga uppdragstagare och yrkeskategorier, åtföljt av en kort beskrivning av regelverket i våra nordiska grannländer i fråga om avstängning och entledigande av lekmanadomare. Slutligen kommer vi att analysera behovet av eventuella förändringar av regelverket.

7.2 Den nuvarande ordningen

Innan reglerna om lämplighet infördes fanns endast ett fåtal undantag från den grundläggande plikten att fullfölja tjänstgöring som nämndeman. En nämndeman kunde avgå om han eller hon hade fyllt sextio år eller visat giltigt hinder. Vid den senaste reformen infördes regler om entledigande och avstängning av nämndemän på grund av *olämplighet* (prop. 2005/06:180). En nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig uppenbart olämplig ska entledigas av den domstol där han eller hon tjänstgör (4 kap. 8 § andra stycket RB och 21 § andra stycket LAFD).

7.2.1 Regelverket kring entledigande och avstängning

En nämndeman väljs för fyra år. Domstolen får entlediga en nämndeman som visar giltigt hinder. Den som har fyllt sextio år får avgå som nämndeman (4 kap. 8 § första stycket RB och 21 § första stycket

LAFD). Domstolen ska entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget (4 kap. 8 § andra stycket RB och 21 § andra stycket LAFD).

Domstolen får stänga av en nämndeman från tjänstgöring om han eller hon är föremål för ett ärende om entledigande, är föremål för förundersökning eller står under åtal för ett brott som vid fällande dom kan antas leda till entledigande, eller i övrigt uppvisar ett beteende eller ett tillstånd som bedöms skada allmänhetens förtroende för rättskipningen. Ett beslut om avstängning vid förtroendeskadligt beteende eller tillstånd ska gälla för viss tid, dock högst sex månader (4 kap. 8 a § RB och 22 § LAFD).

Beslut om entledigande och avstängning av nämndemän får överklagas till en särskild statlig nämnd (Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag), vars beslut inte får överklagas (4 kap. 8 b § RB och 23 § LAFD). Båda bestämmelserna innehåller bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om nämnden. I förordningen (2007:1081) med instruktion för Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag finns närmare föreskrifter om nämnden som har till uppgift att pröva överklaganden av domstols beslut om entledigande och avstängning av nämndemän (1 §).

Om en nämndeman inte längre är valbar eller behörig, upphör nämndemannens uppdrag (4 kap. 8 § tredje stycket RB och 21 § tredje stycket LAFD). Upphör en nämndeman att vara valbar eller behörig förfaller således uppdraget. Fullmäktige får dock besluta att en nämndeman, som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är valbar, får ha kvar sitt uppdrag under resten av mandatperioden. Domstolen prövar självmant den valdes behörighet (4 kap. 6 § femte stycket RB och 20 § sjätte stycket LAFD). Den uppgift som läggs på domstolen i denna bestämmelse hänför sig enligt kommentaren till RB främst till nyvalda nämndemän. Domstolen bör exempelvis genom förfrågningar hos Skatteverket eller med hjälp av intyg kontrollera att varje nyvald nämndeman uppfyller villkoren enligt första stycket (folkbokföring och förvaltarskap m.m.). Regeln om kontroll av behörigheten används också under löpande mandatperiod när det kommer fram att behörigheten av en eller annan anledning kan ifrågasättas (Fitger m.fl., Rättegångsbalken, kommentaren till 4 kap. 6 §). Domstolens beslut beträffande nämndemännens behörighet är ett administrativt beslut som kan överklagas till Domstolsverket enligt bestämmelserna i förordningarna med instruktioner för domstolarna. Domstolens beslut torde i dessa fall gå ut

på att slå fast att nämndemannen har upphört att vara valbar eller behörig och att hans eller hennes uppdrag därmed har förfallit.

Om en nämndemans uppdrag upphör under den fyraåriga mandatperioden utses en ny nämndeman för den tid som återstår (4 kap. 8 § fjärde stycket RB och 21 § femte stycket LAFD). En nämndeman som entledigats eller avgått är, om han eller hon alltjämt är valbar, skyldig att fullgöra uppdraget till dess domstolen fått besked om att annan blivit vald samt att även därefter tjänstgöra vid fortsatt behandling av mål i vars handläggning han eller hon tidigare har deltagit. Det gäller inte den som entledigats eller själv avgått på grund av att vederbörande begått brott eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig (4 kap. 9 § RB och 24 § LAFD).

7.2.2 Överväganden bakom den nuvarande ordningen

Innebörden av uttrycket *giltigt hinder* i 4 kap. 8 § första stycket RB respektive 21 § första stycket LAFD bör enligt förarbetena ses mot bakgrund av den grundläggande skyldigheten att tjänstgöra som nämndeman. Vid reglernas tillkomst uppmärksammades i detta avseende särskilt den situationen att en högre ämbets- eller tjänsteman av tjänsten ansåg sig hindrad att fullgöra ett uppdrag som nämndeman – sådan omständighet var tidigare att anse som ett giltigt hinder (NJA II 1934 s. 504, s. 508). Vad gäller omständigheter som enligt den nu gällande ordningen kan anses utgöra giltigt hinder uttalade regeringen i prop. 2005/06:180 att en nämndeman som blir föremål för ett ärende om avstängning eller entledigande bör ha möjlighet att självmant avgå från sitt uppdrag med hänvisning till bestämmelsen om giltigt hinder (s. 52).

Reglerna om *entledigande och avstängning på grund av olämplighet* infördes år 2006 (prop. 2005/06:180). Regeringen anslöt sig till Nämndemannakommitténs bedömning att en rättslig reglering av frågor om entledigande och avstängning av nämndemän som visade sig olämpliga för uppdraget var nödvändig. Beträffande sådana omständigheter som borde utgöra grund för entledigande anförde regeringen följande (prop. 2005/06:180 s. 39):

Avsikten med att införa en regel om entledigande av nämndemän är att kunna vidta ändamålsenliga åtgärder mot en nämndeman vars medverkan i den dömande verksamheten riskerar att skada allmänhetens förtroende för rättskipningen. Vid utformningen av en sådan regel måste man enligt regeringen beakta det förhållandet att en nämndeman som deltar i den dömande verksamheten är en självständig domare som liksom en

juristdomare har individuell rösträtt. Misstanke får inte ens uppkomma om att en nämndeman entledigas för att han eller hon uppfattas som misslaglig. Grunderna för entledigande av nämndemän måste därför tillgodose högt ställda krav på rättssäkerhet. På grund av det anförda anser regeringen att grunderna för entledigande av nämndemän bör utformas med utgångspunkt från vad som gäller för ordinarie domare.

I likhet med Nämndemannakommittén ansåg regeringen att en nämndeman som dömts för brott till annan påföljd än böter borde **entledigas**. Man ansåg emellertid inte att det var lämpligt att koppla frågan om entledigande direkt till det utdömda straffet på det sätt som kommittén hade föreslagit och inte heller att det fanns skäl att i lag införa ett särskilt krav på ett lagakraftvunnet avgörande för att en fråga om entledigande av nämndemän skulle kunna prövas. Regeringen ansåg vidare att även annat olämpligt beteende än begången brottslighet borde kunna leda till entledigande. Den som blivit föremål för administrativa sanktioner, t.ex. skattetillägg, angavs kunna befinna sig i en sådan svår situation att han eller hon fick anses uppenbart olämplig för nämndemannauppdraget. En nämndeman som vid upprepade tillfällen uppvisade ett olämpligt beteende eller tillstånd och dessutom inte rättade sig efter påpekanden borde enligt regeringens mening också kunna entledigas. Regeringen menade vidare att även konkurstillstånd fick anses rymmas under sådana förhållanden som visade att en person var uppenbart olämplig för uppdrag som nämndeman.

Även vid utformningen av regeln om grunderna för **avstängning** av nämndemän ansåg regeringen att man borde beakta vad som gällde för juristdomare. En nämndeman borde enligt regeringens mening kunna stängas av från tjänstgöringen i avvaktan på att en fråga om entledigande slutligt prövades, om nämndemannen var föremål för en brottsutredning eller stod under åtal för brott som vid en fällande dom kunde antas leda till entledigande. Även när en nämndeman uppvisade ett olämpligt beteende eller tillstånd av mindre allvarligt slag än vad som kunde föranleda ett beslut om entledigande kunde enligt regeringen omständigheterna vara sådana att han eller hon borde kunna stängas av från tjänstgöringen under en tid. Det kunde t.ex. handla om beteenden där en nämndeman vid upprepade tillfällen uteblivit eller kommit för sent till sammanträden. Det var enligt regeringen inte möjligt att uttömmande ange alla situationer där beslut om avstängning borde kunna fattas. Avgörande borde vara om nämndemannens medverkan i den dömande verksamheten bedömdes skada allmänhetens förtroende för domstolen. I sådana

situationer var det naturligt att domstolen i första hand tog kontakt med nämndemannen och påtalade vad som brustit i hans eller hennes beteende eller tillstånd. Först om det visade sig att nämndemannen inte förmådde rätta sig efter en sådan tillsägelse borde det enligt regeringens mening komma i fråga att besluta om avstängning.

Vad gäller tiden för avstängning fann regeringen att det inte fanns skäl att tidsbestämma avstängningsbeslut som fattades på grund av att en nämndeman var föremål för ett ärende om entledigande, förundersökning eller stod under åtal. Avstängningen skulle i dessa fall pågå till dess att ärendena som föranledde avstängningen avslutades. När det gällde avstängning på grund av att en nämndeman hade uppvisat ett olämpligt beteende eller tillstånd fann regeringen att det sällan skulle finnas anledning att fatta ett beslut som gällde under längre tid än sex månader. Regeringen ansåg därför att beslut om avstängning i dessa fall inte borde gälla för längre tid än sex månader. Om en nämndeman efter avstängningen återigen uppvisade ett olämpligt tillstånd eller beteende som bedömdes skada allmänhetens förtroende för rättskipningen kunde ett nytt beslut om avstängning fattas.

Nämndemannakommittén föreslog införandet av en lagstadgad upplysningsskyldighet för nämndemän om förhållanden som kunde antas påverka deras uppdrag. Regeringen uttalade att det genom ett lagfäst lämplighetskrav för nämndemän samt nya regler om entledigande och avstängning skapades garantier för att endast lämpliga personer skulle komma att tjänstgöra som nämndemän. Regeringen anförde att en person som undanhöll att han eller hon var dömd för brott eller saknade behörighet för uppdraget inte kunde förväntas lämna sådana uppgifter enbart av det skälet att det fanns en i lag föreskriven upplysningsskyldighet och avstyrkte därför förslaget i denna del.

Kommittén menade vidare att en nämndeman borde ges möjlighet att självant avgå från sitt uppdrag när han eller hon blir föremål för ett ärende om entledigande eller avstängning. Regeringen delade denna uppfattning men ansåg att införandet av en särskild regel om detta inte var nödvändigt eftersom bestämmelsen som gav nämndemän möjlighet att avgå vid giltigt hinder kunde tillämpas vid sådana förhållanden.

Den domstol där nämndemannen tjänstgör skulle enligt regeringens mening besluta i frågor om entledigande och avstängning på grund av olämplighet i administrativ ordning. Beslut i dessa ärenden skulle överklagas till en särskild statlig nämnd, vars beslut inte

skulle vara överklagbara. Regeringen ansåg inte att det fanns något behov av särreglering för handläggningen av ärenden om entledigande och avstängning av nämndemän, eftersom förvaltningslagen var tillämplig vid domstols handläggning av administrativa ärenden.

7.2.3 Hur fungerar reglerna om avstängning och entledigande i praktiken?

Praxis från Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag

Överklagandenämnden inrättades den 1 juli 2006 och har fram till utgången av mars 2013 fattat beslut i elva ärenden. I två av dessa ärenden har överklagandet avvisats på den grunden att klaganden inte hade talerätt. I sju av de nio återstående fallen har fråga varit om entledigande. Överklagandenämnden har hittills prövat två fall som har gällt avstängning av en nämndeman. I det följande redovisas i korthet de ärenden som har avgjorts i sak.

Beslut 2009-01-19, Dnr 24-2008-8

Nämndemannen L.W. vid Karlskoga tingsrätt begärde med hänvisning till studier på annan ort, yrkesarbete och behov av umgänge med sin familj, sitt entledigande. *Tingsrätten* avslog L.W:s begäran med motiveringen att de skäl som han hade anfört inte innefattade sådant giltigt hinder som kunde medföra att han fick entledigas.

Överklagandenämnden konstaterade, efter en genomgång av förarbetsuttalanden om innebörden av begreppet giltigt hinder, att de skäl som L.W. hade anfört hade med hans anställning att göra och att de framstod som konkreta och godtagbara. Nämnden anförde vidare att ett entledigande av L.W. inte kunde sägas stå i strid med den medborgerliga skyldigheten att tjänstgöra som nämndeman eller på annat sätt skada rättsväsendet. Överklagandenämnden ansåg därför att L.W. hade visat giltigt hinder och entledigade med ändring av tingsrättens beslut L.W. från sitt nämndemannauppdrag.

Beslut 2009-01-20, Dnr 24-2008-6

Efter klagomål och påpekanden från allmänheten om att nämndemannen C.B. vid Stockholms tingsrätt hade gjort uttalanden på internet som visade att hon var olämplig som nämndeman och en jävsinvändning som framställdes mot C.B. med innebörden att hon anonymt på internet skulle tagit ställning till ett mål innan dom skulle meddelas, stängde tingsrätten av C.B. från tjänstgöring till dess att frågan om hennes entledigande slutligen skulle prövas. Under ärendets handläggning framkom bl.a. att C.B. hade begärt ersättning vid tingsrätten för inkomstförlust när hon hade tjänstgjort som nämndeman trots att hon enligt Försäkringskassans register hade varit heltidssjukskriven under den avsedda perioden. Efter det att hon hade beretts tillfälle att yttra sig över bl.a. uppgifterna från Försäkringskassan inkom C.B. till tingsrätten med en begäran om att bli entledigad från sitt uppdrag som nämndeman. Som skäl för sin begäran anförde C.B. egen sjukdom. *Tingsrätten* entledigade C.B. enligt 4 kap. 8 § RB med motiveringen att C.B., genom att begära ersättning för inkomstförlust när hon i realiteten inte hade möjlighet att arbeta på grund av sjukskrivning, hade visat sig uppenbart olämplig som nämndeman.

C.B. överklagade tingsrättens beslut och yrkade att överklagandenämnden skulle upphäva detsamma. Till stöd för sin begäran anförde C.B. följande. Hon fick under den period som avsågs ett flertal erbjudanden om tjänstgöring som lärarvikarie men var tvungen att avböja dessa eftersom hon var uppbokad för tjänstgöring som nämndeman. Det belopp om 800 kronor som hon begärde i ersättning för förlorad inkomstförlust vid tingsrätten baserades på den årsinkomst hon hade innan hon blev nämndeman. Sjukskrivningen för den aktuella perioden skedde retroaktivt och hon fick sjukpenning utbetald trots att hon på blanketten om sjukförsäkringen till Försäkringskassan uttryckligen hade uppgivit att hon för denna period hade fått ersättning för utebliven inkomst från tingsrätten.

Överklagandenämnden konstaterade inledningsvis, med hänvisning till förarbetsuttalanden, att ersättning för inkomstförlust är avsedd att täcka faktisk, och inte hypotetisk, inkomstförlust. Nämnden anförde vidare att det av en nämndeman som begärde ersättning för förlorad inkomstförlust, borde krävas att han eller hon kunde visa stöd för att det till följd av nämndemannauppdraget faktiskt hade uppkommit en sådan förlust som begäran avsåg. Överklagandenämnden fann att C.B. inte hade förmått visa att hon faktiskt för-

lorade någon arbetsinkomst under den aktuella perioden och att hon således begärde ersättning för inkomstförlust utan att ha rätt till det. Enligt Överklagandenämndens uppfattning rådde det ingen tvekan om att det var förtroendeskadligt för rättsskipningen om en nämndeman mot bättre vetande begärde ersättning av statliga medel utan att vara berättigad till det. Förutsatt att det var fråga om ett belopp av betydelse, skulle en nämndeman genom ett sådant förfaringsätt anses visat sig uppenbart olämplig för uppdraget som nämndeman och borde entledigas. Överklagandenämnden ansåg att C.B., som inte hade framställt sina ersättningsanspråk i god tro utan varit införstådd med att hon inte hade rätt till den begärda ersättningen, genom sina oberättigade ersättningsyrkanden hade visat sig uppenbart olämplig för uppdraget som nämndeman och avlog hennes överklagande.

Beslut 2010-11-08, Dnr 24-2010-04

Förvaltningsrätten i Göteborg entledigade med stöd av 21 § andra stycket LAFD nämndemannen J.A.R., som genom lagakraftvunnet avgörande hade fällts till ansvar för två fall av snatteri för vilka påföljden hade bestämts till böter.

J.A.R. överklagade förvaltningsrättens beslut och yrkade att Överklagandenämnden skulle upphäva beslutet. Till stöd för yrkandet anförde J.A.R. att han hade erkänt brottet och att han inte skulle göra sig skyldig till brott på nytt.

Överklagandenämnden framhöll, med hänvisning till förarbetsuttalanden, att en nämndeman som återfaller i t.ex. tillgreppsbrott borde kunna entledigas från sitt uppdrag även om påföljden har stannat vid böter. Mot denna bakgrund och med hänvisning till ett avgörande där Arbetsdomstolen fann att en ordinarie domare som hade gjort sig skyldig till två snatterier skulle anses uppenbart olämplig att inneha sin domartjänst, fann överklagandenämnden att J.A.R. genom de brott han hade dömts för hade visat sig uppenbart olämplig för uppdraget som nämndeman och avlog överklagandet.

Beslut 2011-04-08, Dnr 24-2011-2

Värmlands tingsrätt entledigade nämndemannen E.T.J. från sitt uppdrag som nämndeman med motiveringen att E.T.J., genom att göra vissa uttalanden om personer med judisk härkomst och om

homosexuella under en privat e-postväxling respektive i media, gav uttryck för att han inte delade grundläggande värderingar om alla människors lika värde och därigenom visade sig uppenbart olämplig för sitt uppdrag som nämndeman.

E.T.J. överklagade tingsrättens beslut och anförde bl.a. att det inte gick att finna någon ringaktning i hans uttalanden, utan det låg i sakens natur att han hade politiska åsikter och fick uttrycka dessa offentligt. Han uppgav att han inte hade förnekat förintelsen och att det förhållandet att han i det omdiskuterade e-postmeddelandet, till vilket han bifogade länkar till internetsidor som han inte lade någon värdering i, skrev att officiella historiebrevningar borde tas med en nypa salt inte hade någon bäring på något förnekande av förintelsen från hans sida. E.T.J. uppgav vidare att han genom att säga "vi vill behålla vår straightkultur" i ett TV-program inte hade uttryckt någon ringaktning mot homosexuella. Han framhöll att han ansåg att vuxna människor var fria att ha och leva efter olika sexuella preferenser så länge det inte innebar våld, förtryck eller sjukdoms-spridning.

Överklagandenämnden konstaterade i sina skäl att det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen anger innebär att myndigheter inte får ingripa vare sig formellt eller informellt mot en enskild för att denne använt sig av sin grundlagsfästa rätt att yttra sig i massmedier eller på annat sätt ge uttryck för sin uppfattning i en viss fråga. När det gällde anställnings- eller uppdragsförhållanden kunde det dock enligt nämnden finnas situationer där det med hänsyn till omständigheterna fick anses godtagbart att vidta åtgärder mot en enskild på grund av förhållanden som hade samband med att han eller hon hade utnyttjat sin yttrandefrihet. Nämnden konstaterade vidare, med hänvisning till förarbetsuttalanden, att även ordinarie domares yttrandefrihet måste anpassas till kraven på domstols oavhängighet och opartiskhet, samt att samma synsätt borde kunna tillämpas beträffande nämndemän.

Överklagandenämnden konstaterade att de uttalanden som E.T.J. hade gjort i TV och i e-postmeddelandet kunde tolkas på olika sätt men att E.T.J. själv hade förklarat att han inte lade någon värdering i texterna på internetsidorna, att han inte var homofob och att han skulle döma i enlighet med gällande rätt. Nämnden anförde vidare att det inte hade framkommit någonting som talade för att E.T.J. delade de åsikter som förekom på de internetsidor som han länkade till i det e-postmeddelandet som han troligen inte ens hade avsett skulle spridas. Uttalandena saknade vidare samband med E.T.J:s

uppdrag som nämndeman, ett uppdrag som E.T.J. aldrig fick tillfälle att utföra då han blev entledigad från sitt uppdrag innan han skulle påbörja sin tjänstgöring vid tingsrätten. Enbart de uttalanden som E.T.J. hade gjort i media och i en privat e-postväxling kunde enligt nämnden inte medföra att det skulle anses föreligga risk för att E.T.J. i sitt uppdrag som nämndeman inte skulle respektera människors lika värde och behandla alla människor lika. Överklagandenämnden fann att det mot denna bakgrund inte hade funnits tillräckliga skäl att entlediga E.T.J. från sitt uppdrag som nämndeman och upphävde tingsrättens beslut.

Beslut 2011-10-25, Dnr 24-2011-3

Västmanlands tingsrätt entledigade nämndemannen S.S. från sitt uppdrag som nämndeman med motiveringen att S.S. genom att vid upprepade tillfällen och utan godtagbara skäl utebli från tjänstgöringstillfällen, hade visat sig uppenbart olämplig för uppdraget som nämndeman. S.S. överklagade tingsrättens beslut och anförde att hon alltid, utom i ett fall när hon inte lyckades komma fram, hade meddelat tingsrätten om att hon inte kunde närvara vid förhandlingar, även om meddelandena kom fram för sent.

Överklagandenämnden konstaterade inledningsvis att S.S. genom att komma för sent till och utebli från förhandlingar samt anmäla förhinder för sent, hade åsidosatt vad som ålåg henne i hennes uppdrag som nämndeman. I fråga om olämpliga beteenden av det slag som S.S. hade uppvisat menade dock Överklagandenämnden med hänvisning till förarbetsuttalanden att domstolen förutsattes i första hand ta kontakt med nämndemannen i fråga och påtala vad som befunnits olämpligt i hans eller hennes beteende eller tillstånd. Först om det visade sig att nämndemannen inte förmådde rätta sig efter sådan tillsägelse borde enligt nämndens mening avstängning komma i fråga. Överklagandenämnden fann mot denna bakgrund att det inte förelåg skäl att entlediga S.S. från sitt uppdrag som nämndeman och upphävde tingsrättens beslut.

Beslut 2012-06-19, Dnr 24-2012-3

Uppsala tingsrätt entledigade nämndemannen S.S. från sitt uppdrag som nämndeman med motiveringen att S.S., genom att visa lagtrots, hade skadat allmänhetens förtroende för rättskipningen. S.S. hade enligt tingsrättens beskrivning av bakgrundsförhållandena vägrat att överlämna sin son till dennes far för stadigvarande boende hos denne trots att det förelåg ett lagakraftvunnet beslut från tingsrätten om detta. Hennes vägran bestod även efter det att tingsrätten hade beslutat att tillerkänna fadern ensam vårdnad om sonen. S.S. överklagade tingsrättens beslut om entledigande och anförde bl.a. att hon agerade med sonens bästa för ögonen eftersom sonen vägrade att flytta till sin fader samt att sonens vilja inte hade beaktats vid besluten trots att denne var drygt tio år gammal.

Överklagandenämnden fann liksom tingsrätten att S.S:s agerande att vid upprepade tillfällen vägra att verkställa tingsrättens beslut måste anses riskera skada allmänhetens förtroende för rättskipningen och avslog S.S:s överklagande.

Beslut 2012-06-19, Dnr 24-2012-4

Nämndemannen C.E. var föremål för förundersökning för misstanke om ofredande och överträdelse av kontaktförbud. *Kalmar tingsrätt* beslutade att stänga av C.E. från tjänstgöring som nämndeman i avvaktan på resultatet av utredningen och fann att de brott som var föremål för förundersökning var så allvarliga att de sammantaget vid en fällande dom kunde antas leda till entledigande av C.E. C.E. överklagade tingsrättens beslut och anförde bl.a. att brottsanmälningarna som föranledde förundersökningen var falska.

Överklagandenämnden fann att tingsrätten hade fog för sitt beslut att stänga av C.E. från tjänstgöring i avvaktan på resultatet av brottsutredningar som avsåg brott som i vart fall vid en sammantagen bedömning kunde leda till entledigande och avslog överklagandet.

Beslut 2012-11-21, Dnr 24-2012-5

Luleå tingsrätt beslutade att stänga av nämndemannen S.H. från tjänstgöring i avvaktan på att frågan om hans entledigande skulle avgöras. Frågan om entledigande hade uppkommit i anledning av att S.H., enligt anteckningar i förundersökningsprotokollet hade

uppsmanat en målsägande i ett mål om grov kvinnofridskränkning att ta tillbaka sina uppgifter som hon tidigare hade lämnat till polisen i ärendet och uppge att det hela var ett skämt. På så sätt skulle S.H. garantera att den misstänkte aldrig mer skulle göra målsäganden illa. S.H. följde därefter med målsäganden och den misstänkte till polisstationen.

S.H. överklagade tingsrättens beslut och anförde bl.a. att han inte hade agerat på det sätt som beskrevs i förundersökningsprotokollet. *Överklagandenämnden* fann, med hänsyn till vad som hade framkommit i ärendet, att tingsrätten haft fog för sitt beslut att stänga av S.H. från tjänstgöring i avvaktan på att frågan om entledigande skulle prövas och avslag överklagandet.

Beslut 2013-02-01, Dnr 24-2013-1

Sedan *Överklagandenämnden* fastställde tingsrättens beslut om att avstänga nämndemannen S.H. från tjänstgöring i avvaktan på att frågan om hans entledigande avgörs (se refererat beslut med dnr 24-2012-5 ovan) entledigade *Luleå tingsrätt* S.H. från uppdraget som nämndeman. I ärendet hade tillkommit uppgifter från ännu en polisman som hade iakttagit S.H. under det aktuella besöket på polisstationen och bekräftade uppgifterna som tidigare hade framkommit om S.H.:s agerande vid detta besök. Tingsrätten fann att S.H. genom sitt handlande hade visat ett bristande omdöme och visat sig likgiltig inför de grundläggande principerna om uppdelningen mellan brottsutredande och dömande verksamhet. S.H. har enligt tingsrättens bedömning därigenom visat sig uppenbart olämplig för uppdraget som nämndeman. Tingsrätten entledigade därför S.H. från hans nämndemannaupdrag.

S.H. överklagade tingsrättens beslut och anförde bl.a. att han aldrig hade uppsmanat målsäganden att ta tillbaka sin polisanmälan. Han uppgav att det hela var ett missförstånd som berodde på språkförbistring. S.H. åberopade till stöd för sitt överklagande en skrivelse från en tolk som hade varit närvarande vid mötet på polisstationen där tolken bl.a. intygar att S.H. inte hade uppsmanat målsäganden att ta tillbaka sin polisanmälan.

Överklagandenämnden fann efter en genomgång av omständigheterna i fallet det utrett att S.H. under en pågående förundersökning inför polismyndigheten hade uppgett att han skulle föra såväl den misstänktes som målsägandens talan med hjälp av egen tolk

samt att han hade agerat påstridigt och partiskt för den misstänktes räkning. Överklagandenämnden fann mot bakgrund av detta att S.H.:s medverkan i den dömande verksamheten måste anses riskera att skada allmänhetens förtroende för rättsskipningen samt att S.H. genom sitt agerande hade visat sig uppenbart olämplig för uppdraget som nämndeman och avlog därför överklagandet.

Praxis från domstolarna – några uppmärksammade fall

Svea hovrätt, skrivelse den 20 april 2011, Dnr 2011/269

Nämndemannen P.S. hade tjänstgjort vid Svea hovrätt sedan början av 2011. Samma år kom till hovrättens kännedom att P.S. hade dömts för grovt narkotikabrott och olaga vapeninnehav till fängelse fyra år och sex månader ungefär 15 år tidigare. Efter det att P.S. lämplighet som nämndeman ifrågasatts på grund av detta, inhämtade hovrätten upplysningar i ärendet från landstingsfullmäktige. Det framkom då att valförsamlingen vid tidpunkten för valet hade känt till domen mot nämndemannen och att frågan om huruvida han var lämplig för uppdraget även hade diskuterats inför valet.

Hovrätten uttalade att en tydlig avsikt med bestämmelsen om avstängning och entledigande var att domstolen ska kunna entlediga nämndemän som i anslutning till eller efter att de hade utsetts lagförs för brott. Det kunde emellertid enligt hovrättens mening inte varit lagstiftarens avsikt att landstingsfullmäktige först skulle bedöma huruvida en person med hänsyn till bland annat laglydnad var lämplig för uppdraget som nämndeman för att domstolen därefter skulle bedöma samma omständigheter för att avgöra huruvida han eller hon är uppenbart olämplig för uppdraget. Hovrätten fann att det under sådana förhållanden inte ankom på domstolen att överpröva landstingsfullmäktiges bedömning och vidtog ingen åtgärd med anledning av skrivelsen angående ifrågasatt lämplighet för P.S.

Förvaltningsrätten i Göteborg, promemoria den 3 augusti 2011, Dnr 2011/299

Lokala tidningar i västra Sverige rapporterade i juni 2011 om en nämndeman vid Förvaltningsrätten i Göteborg som i ett blogg-inlägg hade gjort uttalanden med ett islam- och främlingsfientligt budskap. Lagmannen vid förvaltningsrätten höll i anledning av detta ett

samtal med nämndemannen där hon upplyste honom om de krav som ställs på en nämndeman och om vikten av att man som nämndeman inte uppträder eller uttalar sig på ett sätt som får allmänheten att tro att nämndemannen har förutfattade meningar som slår igenom i dömandet. Efter det att nämndemannen hade uttryckt viss ånger över sitt agerande och förklarade att bloggen där uttalandet hade gjorts var avstängd samt att han skulle fortsätta att döma efter lagen och utan förutfattade meningar kom förvaltningsrätten till slutsatsen att nämndemannen genom sitt agerande inte hade visat sig uppenbart olämplig för uppdraget och avslutade ärendet utan åtgärd.

Malmö tingsrätt, Beslut 2011-09-19, Dnr 2011/450

Nämndemannen C.E. hade vid upprepade tillfällen kommit för sent till förhandlingar, uteblivit från möten och uppträtt olämpligt i förhandlingssalen genom att bl.a. ställa egna frågor till parter och ifrågasätta ordförandens beslut. Företrädare för tingsrätten höll i anledning av detta ett samtal med nämndemannen där man påpekade vad som befunnits olämpligt i dennes beteende och upplyste honom om vad misskötsamheten kunde få för konsekvenser. C.E. hade efter samtalet återigen uteblivit från en förhandling utan att anmäla förhinder. Tingsrätten fann att C.E., genom att komma för sent till förhandlingar eller helt utebli från förhandlingar hade uppvisat ett beteende som allvarligt kunde skada allmänhetens förtroende för rättskipningen och stängde av honom från tjänstgöring under sex månader. – Kort tid efter beslutet om avstängning avsåg sig C.E. sitt uppdrag som nämndeman.

Svea hovrätt, Beslut 2012-11-22, Dnr P 2012/0906

Nämndemannen H.H. hade under ett pågående mål vid hovrätten vid en paus i förhandlingen gått fram till åklagaren och frågat något av innebörd ”Hur kunde han bli frikänd i tingsrätten?”. Hon hade därefter, när förhandlingen var slut, sökt upp åklagaren och till honom lämnat en handskriven lapp med något som kunde uppfattas som en av henne gjord utredning om vissa sakomständigheter i målet. Företrädare för hovrätten höll i anledning av det inträffade ett samtal med nämndemannen, som därvid förklarade att hon på grund av

jäv avträdde från målet. Kort tid därefter entledigades nämndemannen av hovrätten på egen begäran.

Enkät svar från domstolarna

I den enkät som utredningen har sänt ut till samtliga underrätter samt hovrätter och kammarrätter i landet (se bilaga 3) har vi ställt tre frågor om regelverket om avstängning och entledigande. Syftet med frågorna har varit att kartlägga i vilken utsträckning reglerna kommer till användning i praktiken.

Av enkätsvaren kan utläsas att regelverket kring entledigande används i relativt stor utsträckning. Vid 32 av de tillfrågade 70 domstolarna har under den ettårsperiod som föregick svarstillfället förekommit något fall av entledigande. Eftersom beslut om entledigande fattas inte bara när det är fråga om olämplighet utan även när uppdraget upphör av annan orsak, exempelvis på grund av att nämndemannen har flyttat eller har fyllt 60 år, går det inte att med säkerhet fastställa hur många av besluten som har föranletts av olämplighet. Det förekommer även att nämndemän entledigas på egen begäran efter det att det från domstolens sida har framförts missnöje med hur de sköter sina uppdrag. Sådana fall av entledigande förekommer enligt enkätsvaren någon gång per år vid ungefär en fjärdedel av de tillfrågade domstolarna.

De relativt breda intervallerna i vart och ett av svarsalternativen i enkäten gör att det är svårt att ange det exakta antalet fall där entledigande på grund av misskötsamhet och på egen begäran har förekommit under den ettårsperiod som frågan avsåg. Även vid en beräkning med högsta möjliga antalet fall inom varje intervall, kan det som högst gälla 300 fall, vilket är knappt 4 procent av de drygt 8 000 personer som i dagsläget utgör nämndemannakåren i landet. Under en fyraårig mandatperiod blir således andelen nämndemän som, av något skäl, entledigas från uppdraget cirka 15 procent av det totala antalet nämndemän.

Avstängning har, under den ettårsperiod som föregick svarstillfället, förekommit vid 12 domstolar. Detta innebär att det vid drygt 80 procent av de tillfrågade 70 domstolarna inte har förekommit något fall av avstängning under denna period. Vid den övervägande majoriteten av de domstolar där avstängning hade förekommit (nio domstolar) handlade det om enbart ett fall och vid de återstående tre domstolarna hade det förekommit i mellan två till fem fall. Av-

stängning i fler än fem fall har alltså inte förekommit i någon domstol. Flertalet av besluten föranleddes av att nämndemannen ifråga varit misstänkt eller åtalad för brott. I ett fall tog nämndemannen otillbörlig kontakt med ett vittne under pågående huvudförhandling och det fanns även misstankar om att han uppträdde som ombud i domstol. I två av fallen berodde avstängningen på att nämndemannen vid upprepade tillfällen hade uteblivit från förhandlingar och inte vidtagit rättelse efter anmaning från domstolen.

I samband med enkätundersökningen och vid efterföljande kontakter med domstolarna har framkommit att det på några enstaka domstolar förekommer en informell ordning av innebörd att nämndemän som exempelvis har uppvisat ett olämpligt beteende eller varit föremål för förundersökning under viss period inte kallas till tjänstgöring. I vissa fall sker detta efter överenskommelse med den berörda nämndemannen, men det förekommer även fall där nämndemannen i fråga inte har godkänt det tillfälliga avbrottet i tjänstgöringen. Gemensamt för båda fallen är att domstolen inte fattar något formellt och överklagbart avstängningsbeslut.

Resultaten av enkätundersökningen visar således att regelverket kring entledigande används något oftare som åtgärd vid missköt-samhet än avstängning och att ett tillfälligt skiljande från uppdraget således sällan föregår ett beslut om entledigande. Av resultaten kan också utläsas att enbart en nästintill försumbar andel av ärendena förs upp till Överklagandenämnden vilket kan tolkas som att reglerna fungerar på ett bra sätt. Den ringa överklagandefrekvensen innebär emellertid även att vägledningen för domstolarna i form av praxis är begränsad.

7.3 Regler om entledigande av vissa andra offentliga uppdragstagare och yrkeskategorier

Nedan följer en kort beskrivning av reglerna för skiljande från uppdrag och entledigande beträffande några andra offentliga uppdragstagare och yrkeskategorier. Regelverken har beskrivits utförligt i prop. 2005/06:180 s. 35 ff. och SOU 2002:61, s. 168 ff.

Ordinarie domare får skiljas från anställningen endast om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen (11 kap. 7 § RF). Den som är i konkurs eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB får inte utöva domarämbete (4 kap.

1 § andra stycket RB och 28 § första stycket LAFD). Ordinarie domare får stängas av från tjänstgöringen om ett förfarande inleds som syftar till att han eller hon ska avskedas eller om en åtgärd vidtas för att åtal ska väckas mot honom eller henne för en gärning som kan antas medföra avskedande (10 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning). Statens ansvarsnämnd prövar frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan, avskedande och avstängning av bl.a. domare och åklagare. Avskedande av domare har skett bl.a. vid återfall i snatteri (beslut 1988-04-11, Ä 6/1987) och återfall i rattfylleri (beslut 1991-03-27, Ä 3/1991). Ansvarsnämnden har däremot i flera ärenden funnit att enstaka lagföring för bötesbrott inte utgjorde tillräcklig grund för avskedande (t.ex. beslut 2011-03-22, Ä 2/2011, 1983-05-05 Ä 1/1983 och 1985-11-26, Ä 5/85). I ett fall avskedade Ansvarsnämnden en domare för att denne hade underlåtit att se till att domar expedierats i tid och även efter en av Ansvarsnämnden meddelad varning, fortsatt att brista i närvaro på arbetsplatsen samt ägnat sig åt annat än sina arbetsuppgifter när han befunnit sig på arbetsplatsen (2011-09-30, Ä 6/2010).

Valprövningsnämnden ska självmant pröva om en *riksdagsledamot* är behörig (4 kap. 11 § andra stycket RF). Den som förklaras obehörig är därmed skild från sitt uppdrag. I övriga fall kan en riksledamot skiljas från sitt uppdrag endast om han eller hon genom brott har visat sig uppenbart olämplig för uppdraget (4 kap. 11 § tredje stycket RF).

För *kommunalt förtroendevalda* gäller att fullmäktige får återkalla uppdraget om den förtroendevalde har vägrats ansvarsfrihet, eller genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller däröver (4 kap. 10 § KL).

Statliga styrelseuppdrag kan bringas till upphörande tämligen formlöst.

En *god man eller förvaltare* som gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövandet av sitt uppdrag eller som kommer på ekonomiskt obestånd och på grund av detta är olämplig för uppdraget eller som av någon annan orsak inte längre är lämplig att inneha uppdraget, ska entledigas av överförmyndaren (11 kap. 20 § FB).

En *överförmyndare, en ledamot i överförmyndarnämnden eller en ersättare* kan efter anmälan av länsstyrelsen entledigas av rätten, om det visar sig att han eller hon inte är lämplig (19 kap. 9 § FB).

En *advokat*, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars agerar oredligt, ska uteslutas ur advokatsamfundet (8 kap. 7 § första stycket RB). En advokat som annars åsidosätter sina plikter som advokat får meddelas en varning eller erinran. Är omständigheterna synnerligen försvårande, får advokaten uteslutas ur samfundet (8 kap. 7 § andra stycket). En *advokat* är vidare enligt femte stycket i samma bestämmelse skyldig att genast träda ur samfundet om det inträffar en sådan omständighet som gör att han eller hon enligt 2 § femte eller sjätte stycket inte får antas till ledamot av samfundet. Fall som avses är t.ex. att advokaten blir försatt i konkurs, får förvaltare förordnad för sig enligt 11 kap. 7 § FB eller gör sig skyldig till brott som inte är ringa vid utövandet av sitt arbete. Om advokaten inte träder ur samfundet, trots att han eller hon är skyldig att utträda, ska styrelsen förordna om hans eller hennes uteslutning.

En *åklagare* får avskedas om han eller hon grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren (18 § första stycket LAS). Statens ansvarsnämnd beslutar i frågor om disciplinansvar, åtalsanmälan och avskedande beträffande *åklagare* (34 § LOA och 23 § åklagarförordningen [2004:1265]). Enligt uppgift från Statens ansvarsnämnd har det under de senaste tio åren inte prövats något fall av avskedande av åklagare.

7.4 Nordisk utblick

7.4.1 Regelverket i Finland

Om en nämndeman förlorar sin behörighet eller annars blir olämplig att sköta ett nämndemannauppdrag, ska tingsrätten enligt 6 § tredje stycket tingsrättslagen (1993:581) befria nämndemannen från uppdraget eller bestämma att nämndemannen inte på en viss tid får sköta nämndemannauppdraget. Innan nämndemannen befrias från sitt uppdrag ska han eller hon ges tillfälle att yttra sig. Beslutet fattas av en ordinarie domare och tre nämndemän. Besluten får överklagas till hovrätten.

Enligt uppgift från Helsingfors tingsrätt har vid den lämplighetskontroll som tingsrätten har att göra efter valet sex nämndemän av de 300 nya nämndemännen som valts för innevarande mandatperiod befunnits olämpliga. Det har varit fråga om personer som tidigare var dömda för brott eller var skuldsatta. Även under pågående man-

datperiod förekommer emellanåt att nämndemän som inte sköter sina uppdrag på ett tillfredställande sätt får lämna sina uppdrag. Sedan 1993 har detta inträffat vid Helsingfors tingsrätt vid tio tillfällen. Det har varit fråga om personer som vid flera tillfällen inte har infunnit sig eller som har haft samarbetsproblem. Det allra vanligaste är att nämndemännen har avgått frivilligt efter att olämpligheten i deras uppträdande har påtalats. Enbart vid två tillfällen har tingsrätten fattat ett formellt beslut om entledigande.

7.4.2 Regelverket i Danmark

Landsrettens president (hovrättspresidenten) ansvarar enligt 76 § retsplejeloven för att de personer som upptas i domsmænds- och nævningelistorna uppfyller de behörighets- och lämplighetskrav som uppställs för uppdraget (se avsnitt 6.3.2). För det fall att det under mandatperioden uppkommer omständigheter som föranleder att nämndemannen eller jurymedlemmen inte längre uppfyller kraven, åligger det enligt 77 § landsrettens president att företa nödvändiga rättelser av listorna.

7.4.3 Regelverket i Norge

I Norge bereds valen av lekmannadomare av kommunerna. Det är kommunen som efter en lämplighetsprövning och kontroll av behörighet lämnar förslag på kandidater. Även om det *under tjänstgöringstiden* inträffar förhållanden som gör att en lekmannadomare inte längre uppfyller valbarhetskraven, är det kommunens administrativa chef som har att stryka vederbörande från listan med valda nämndemän och jurymedlemmar (76 § domstolloven). Kommunen ska underrätta den berörda domstolen om beslutet om uteslutning. Om det kommer till domstolens kännedom att något behörighets- eller lämplighetskrav brister för någon av nämndemännen som tjänstgör vid domstolen, har även domstolen en möjlighet att stryka nämndemannen från listan. I dessa fall har domstolen en skyldighet att underrätta kommunen om beslutet (78 § domstolloven). Domstolsadministrationsjonen har med stöd av 77 § domstolloven getts mandat att med jämna mellanrum utföra kontroller om lekmanndomarna alltjämt uppfyller valbarhetskraven, bl.a. genom att begära upplysningar från belastningsregistret. Syftet med bestämmelsen är

inte att det ska företas någon generell omprövning av kommunens bedömningar vad gäller föreslagna personers lämplighet för uppdraget, utan tillämpningen av bestämmelsen är begränsad till de situationer där omständigheter inträffar under mandatperioden som gör att lekmanadomaren inte längre framstår som lämplig att fullgöra sitt uppdrag (Odelstingsproposition nr. 22 2006-2007 Om lov om ändringar i domstoloven mv.). Det förutsätts även att lekmanadomarna lämnar upplysningar om sådana förhållanden som kan antas påverka deras tjänstgöring (Rundskriv G-50/99 s. 35).

7.5 Överväganden och förslag

7.5.1 Inledning

Som tidigare har framhållits är det av stor vikt att endast lämpliga personer väljs till nämndemän. Lika viktigt är att en vald nämndeman är lämplig under hela tjänstgöringstiden. Det måste därför finnas ett väl fungerande regelverk för att hantera den situation som uppkommer när något inträffar som gör att lämpligheten hos en nämndeman kan ifrågasättas.

Reglerna i 4 kap. 8 § andra stycket RB och 21 § andra stycket LAFD om entledigande av nämndemän som visat sig uppenbart olämpliga för uppdraget tillkom 2006. Den praxis som genom åren bildats hos Överklagandenämnden är begränsad men där finns ändå viss bredd på omständigheter som har bedömts. Utredningen har, vad gäller frågorna om entledigande och avstängning på grund av olämplighet, i uppdrag att överväga om reglerna är ändamålsenligt utformade och om det finns behov av en eventuell ändring av regelverket.

I det följande kommer först att beröras frågor om hur regeln om entledigande med hänvisning till giltigt hinder bör tillämpas. Därefter kommer övervägandena beträffande entledigande på grund av olämplighet. Slutligen kommer regeln om avstängning av nämndemän att beröras.

7.5.2 Entledigande med hänvisning till giltigt hinder

Bedömning: En nämndeman ska kunna entledigas på egen begäran om han eller hon har skäl för det.

Den som är valbar till nämndeman är i dag formellt sett skyldig att åta sig ett sådant uppdrag. Ålder och tjänstgöring som nämndeman inom de närmaste fyra åren före valtillfället berättigar till undantag från denna tjänstgöringsplikt (se under avsnitt 6.2.1). Utöver dessa två omständigheter finns det formellt sett enbart ett sätt för att inte behöva tjänstgöra, nämligen att man uppger ett *giltigt hinder*.

Vid reglernas tillkomst uppmärksammades, vad gäller innebörden av uttrycket *giltigt hinder*, särskilt den situationen att en högre ämbets- eller tjänsteman på grund av sin tjänst ansåg sig hindrad att fullgöra ett uppdrag som nämndeman. Vad som i övrigt utgör giltigt hinder har lagstiftaren inte gett någon anvisning om. De nominerande och väljande organen är emellertid eniga om att det i praktiken aldrig förekommer att någon utses till nämndeman mot sin vilja. Det innebär att rekvisitetet *giltigt hinder* tolkas och tillämpas så att ovilja att åta sig nämndemannuppdrag i praktiken anses som ett *giltigt hinder*.

Rekvisitetet *giltigt hinder* återfinns även i bestämmelserna om entledigande av nämndemän. Domstolen får entlediga en nämndeman som visar *giltigt hinder* (4 kap. 8 § första stycket RB och 21 § första stycket LAFD). Innebörden av bestämmelsen är att en nämndeman inte utan *giltigt hinder* kan entledigas på egen begäran. Regeringen uttalade i 2006 års lagstiftningsarbete att en nämndeman som blir föremål för ett ärende om avstängning eller entledigande bör ha möjlighet att självmant avgå från sitt uppdrag med hänvisning till bestämmelsen om giltigt hinder (prop. 2005/06:180, s. 52). Regeringen fann vidare inte anledning att införa någon regel som skulle innebära att en nämndeman hade rätt att bli entledigad utan att han eller hon angav några skäl. En sådan långtgående möjlighet till entledigande skulle enligt regeringens mening stå i strid med den grundläggande skyldigheten att tjänstgöra som nämndeman.

Enligt vad utredningen erfarit vid intervjuer med ett trettiotal nämndemän som hade entledigats på egen begäran används regeln om entledigande med hänvisning till *giltigt hinder* i relativt stor utsträckning för att entlediga nämndemän som exempelvis av familjeskäl eller på grund av andra personliga skäl väljer att avsäga sig sitt uppdrag. Även beslutet 2009-01-19, dnr 24-2008-8, från Överklagande-

nämnden ger stöd för att skäl som har med anställningsförhållanden att göra utgör giltigt hinder och kan motivera ett entledigande.

Det är utredningens uppfattning att rådande ordning vad gäller tillämpningen av rekvisitet *giltigt hinder* är bra och bör behållas. Det innebär att den som av personliga skäl har svårigheter att fortsätta som nämndeman ska kunna entledigas. En nämndeman som har behov av att lämna sitt uppdrag i förtid på grund av yrkes-, familje- eller andra personliga skäl ska således kunna göra det.

7.5.3 Entledigande på grund av olämplighet för uppdraget

Domstolen ska entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig *uppenbart olämplig* för uppdraget. Vid Justitiedepartementets kartläggning (se avsnitt 3.3.8) framfördes att det borde vara lättare att entlediga nämndemän på grund av bristande lämplighet. Det efterfrågades också vägledning i fråga om vilka omständigheter som kan utgöra grund för entledigande. Vidare framfördes att det var angeläget att bringa klarhet i frågan om en domstol kan entlediga en nämndeman på grund av omständigheter, t.ex. tidigare brottslighet, som varit kända för valförsamlingen.

Det ska krävas mindre än i dag för att entlediga olämpliga nämndemän

Förslag: Det ska vara tillräckligt att en nämndeman är *olämplig* för att han eller hon ska kunna entledigas från uppdraget.

Utgångspunkten vid utformningen av reglerna i 4 kap. 8 § andra stycket RB och 21 § andra stycket LAFD har enligt förarbetsuttalanden varit vad som gäller för ordinarie domare i fråga om skiljande från anställningen. Lagstiftaren har klargjort att detta är en följd av att en nämndeman som deltar i den dömande verksamheten är att anse som en självständig domare. Principerna om domstolens oavhängighet, domarnas självständighet i dömandet och deras oavsättlighet ska även enligt vår mening uppmärksammas vid diskussionen om grunderna för entledigande av nämndemän.

Den som har utnämnts till ordinarie domare får skiljas från anställningen endast – om man bortser från skyldighet att avgå med pension – om han eller hon genom brott eller grovt eller upprepat

åsidosättande av skyldigheterna i anställningen har visat sig uppenbart olämplig att inneha anställningen (11 kap. 7 § RF). Bestämmelsen ger uttryck för grundregeln att en ordinarie domare i princip är oavsättlig. Det kan noteras att regeln endast gäller ordinarie domare och således inte assessorer och fiskaler.

Lagfarna domare och nämndemän har i stort samma inflytande och påverkan på avgörandet i de mål som avgörs i sådan sammansättning. Genom sin professionella kompetens och ordföranderoll har den lagfarne domaren i realiteten ett betydligt större inflytande än den enskilde nämndemannen. Rösterna väger dock lika. Det är framför allt rösträtten och det ansvar som följer med den som talar för att nämndemän under mandatperioden bör garanteras samma trygghet i uppdraget som en ordinarie domare har i sin anställning. Bestämmelsen om domarens anställningsskydd utgör nämligen en viktig rättssäkerhetsgaranti och hänger samman med principerna om domarens oavhängighet och självständighet. Det ska dock noteras att skyddet i första hand inte är till för den enskilde utan för att värna om rättssäkerheten.

Den som söker anställning som ordinarie domare får gå igenom en omfattande prövning med en personlig intervju, och det inhämtas också referenser från i stort sett alla arbeten vederbörande har haft sedan juristexamen. Prövningen av en nämndeman inför ett val är med nödvändighet mer begränsad. Detta talar för att nämndemän lättare ska kunna entledigas på grund av olämplighet än ordinarie domare.

Det främsta argumentet för att det ska krävas mindre för att entlediga en nämndeman än att avsätta en ordinarie domare är att syftet med nämndemannamedverkan i dömandet framför allt är att bidra till att allmänhetens förtroende för domstolarnas verksamhet upprätthålls. Det motiverar högt ställda krav på att nämndemännen är lämpliga och själva inger förtroende.

Ytterligare ett argument som kan tala för att nämndemän i fråga om entledigande inte ska vara likställda juristdomaren är att en nämndeman inte är beroende av sitt uppdrag för sin försörjning. Mot detta argument kan dock anföras att regeln om ordinarie domares oavsättlighet inte heller primärt syftar till att skydda den enskilda domaren – den är alltså inte till för att ge domaren anställningsskydd i ordets egentliga bemärkelse, utan för att värna om rättssäkerheten. Nämndemannens uppdrag skiljer sig också från den ordinarie domarens genom att det är begränsat till fyra år.

Enligt vår uppfattning kan inte nämndemän och ordinarie domare fullt ut jämföras när det gäller entledigande respektive avskedande. Vi anser således att det ska vara lättare än i dag att entlediga en olämplig nämndeman. Det nuvarande kravet på ”uppenbar olämplighet” ska ersättas med ett krav på ”olämplighet”. Det väsentligaste argumentet för den ändringen är att lekmannamedverkan främst är en förtroendefråga och då kan det inte finnas tvivel om den enskilde nämndemannens lämplighet.

Omständigheter som kan utgöra grund för entledigande

Bedömning: En nämndeman som har dömts för brott för vilket fängelse är stadgat bör i normalfallet entledigas.

Förtroendskadliga uttalanden och olämpligt beteende både inom och utanför ramen för nämndemannauppdraget ska kunna leda till att en nämndeman entledigas.

Tidigare brottslighet hos en vald nämndeman ska kunna föranleda entledigande från domstolen även om brottsligheten har varit känd för valförsamlingen. I övrigt ska domstolen inte ha någon möjlighet att grunda ett beslut om entledigande på omständigheter som har varit kända för valförsamlingen.

Avgörande för om en person kan anses olämplig att fortsätta som nämndeman är om ”olämpligheten” skadar förtroendet för den dömande verksamheten. Beteenden eller tillstånd som är förtroendskadliga ska således, efter beaktande av den styrka med vilken de gör sig gällande i det enskilda fallet, kunna leda till entledigande. Omständigheter som grundar olämplighet bör bedömas på samma sätt när de förekommer hos en presumtiv nämndeman som när de senare aktualiseras beträffande en redan utsedd nämndeman (se avsnitt 5).

Det är en vanskelig uppgift att göra en uttömmande uppräkningslista av alla omständigheter som kan leda till att en nämndeman bör skiljas från sitt uppdrag. Det kan också vara fråga om kombinationer av omständigheter. Eftersom omständigheterna i det enskilda fallet kan vara alltför skiftande för att preciserade regler ska kunna ställas upp, måste frågan i stället överlämnas till rättstillämpningen. Det är även vår förhoppning att en grundlig lämplighetskontroll, som vårt

förslag innebär, kommer att minska behovet av att använda regeln om entledigande på grund av olämplighet.

En utgångspunkt för övervägandena i denna del är att allt olämpligt beteende inte med automatik bör leda till entledigande. Tvärtom torde det vanligaste vara att det är fråga om mindre allvarliga beteenden som rättas till när de uppmärksammas. Exempelvis kan det vara fråga om olämplig klädsel, märkbart sviktande koncentration eller att en nämndeman uteblir utan synbar orsak. Först när rättelse inte vidtas, ens efter det att vederbörande eventuellt även varit avstängd från tjänstgöring, och det olämpliga beteendet upprepas bör frågan om entledigande av nämndemannen aktualiseras. Undantagsvis kan det även inträffa situationer där en nämndeman kan klandras för ett antal omständigheter som var för sig enbart skulle föranleda ett samtal med domstolschefen eller avstängning under viss tid, men där samtidig förekomst av dessa omständigheter ändå utgör skäl för ett omedelbart entledigande.

I det följande kommer vi att ange några typfall av omständigheter som kan vara så förtroendskadliga att de kan motivera ett entledigande.

Brottslighet och skuldsättning

Enligt den nuvarande ordningen bör en nämndeman som dömts för brott till annan påföljd än böter i normalfallet entledigas. I förarbetena underströk regeringen vikten av att det görs en allsidig bedömning i varje enskilt fall och att det inte i alla lägen var lämpligt att koppla frågan om entledigande direkt till det utdömda straffet. Regeringen menade att en brottslig gärning för vilken annan påföljd än böter dömts ut kunde ligga långt tillbaka i tiden eller ha varit föranledd av starkt ömmande omständigheter, och att sådana omständigheter talade mot ett entledigande. Likaså kunde en nämndeman som hade återfallit i exempelvis tillgreppsbrott entledigas trots att påföljden stannade vid böter (prop. 2005/06:180 s. 39).

Den nuvarande ordningen är och fungerar i allt väsentligt bra. Brottslighet hos en nämndeman är emellertid enligt vår mening av så förtroendskadlig karaktär att toleransen för detta bör vara lägre än vad den är enligt den nuvarande ordningen. Nämndemännens främsta funktion i dömandet är bidra till att behålla eller öka förtroendet för domstolarna. Kraven vad gäller redbarhet och laglydnad bör därför ställas högre än vad som gäller i dag. Tidigare

brottslighet för vilken fängelse är stadgad ska enligt vår mening kunna medföra att en person inte kan anses som lämplig för att väljas till ett nämndemannauppdrag. Om det vid den kontroll av belastningsregistret som domstolen gör efter valet visar sig att personen i fråga är brottsligt belastad på ett sätt som gör att han eller hon inte borde ha valts till uppdraget, bör domstolen omedelbart kunna entlediga personen i fråga. Motsvarande ordning bör gälla när det framkommer att en nämndeman under pågående mandatperiod dömts brott. Ett entledigande bör således övervägas redan när en nämndeman döms för brott för vilket fängelse är stadgat och det även om det i det enskilda fallet inte är aktuellt med en fängelse-påföljd. Exempel på brott där påföljden oftast stannar vid böter men där fängelse ingår i straffskalan är skadegörelse, snatteri, egenmäktigt förfarande, ofredande, hemfridsbrott, köp av sexuell tjänst, brott mot kontaktförbud och ringa narkotikabrott.

Det finns enligt vår uppfattning oftast anledning att se strängare på uppsåtliga brott än på brott som begåtts av oaktsamhet. Det kan också ifrågasättas om en nämndeman som gör sig skyldig till flera bötesbrott, t.ex. ett antal hastighetsöverträdelser inom kort tid är lämplig att döma andra. Ett beteende som visar på bristande respekt för lagstiftningen bör också leda till att frågan om entledigande övervägs.

Övervägandena i det föregående utgår ifrån situationen att domstolen har att pröva betydelsen av ett enda brottstillfälle för nämndemannens fortsatta lämplighet. Vid prövningen av det enskilda fallet måste givetvis en helhetsbedömning göras, men vår uppfattning är att frågan om entledigande alltid bör övervägas när det är fråga om brott med fängelse i straffskalan.

Vid överväganden om vilka andra omständigheter än brottslighet som kan utgöra grund för entledigande bör utgångspunkten vara att beteenden och tillstånd som skadar förtroendet för rättsväsendet ska leda till entledigande. Den som meddelats näringsförbud, har stora betalningssvårigheter eller varit föremål för exekutiva åtgärder kan befinna sig i en sådan situation att hans eller hennes medverkan i den dömande verksamheten kan vara skadlig för förtroendet för rättsväsendet med följderna att han eller hon som regel bör entledigas.

Agerande inom ramen för nämndemannarollen

Ett problem som har ökat under senare år är att nämndemän uteblir från bokade tjänstgöringsdagar. Det är ett skäl till att allt fler domstolar använder en SMS-tjänst för att någon dag före tidigare bokad tjänstgöring påminna om tjänstgöringen. Flera domstolar i storstäderna har därutöver varje dag en eller två särskilt inkallade nämndemän som står beredda att tjänstgöra vid oanmäld frånvaro. Likaså är det inte ovanligt att nämndemän kommer för sent eller lämnar sent återbud. Dessa förhållanden kan tolkas som bristande engagemang och förståelse för uppdragets betydelse. Det är kanske också en del av den nu rådande kulturen – även tandläkare och läkare har ju sett sig föranledda att skicka påminnelser om bokade tider. För domstolarnas del innebär det dock stora problem och kostnader när en nämndeman uteblir eftersom alla som ska delta i rättegången måste vänta till dess en ny nämndeman kan inställa sig. Ur bemötandesynpunkt kan det också vara förödande med oroliga målsägande, vittnen och tilltalade som tvingas vänta. Vid sidan av nu nämnda effekter påverkas förtroendet för domstolarna negativt av att domstolen själv är orsak till att förhandlingar försenas. Upprepade förseningar och/eller oanmäld frånvaro bör leda till entledigande.

Omtalat är att nämndemän somnar under förhandlingar. Det problemet finns men det talas nog mer om det än vad som svarar mot förekomsten. När det förekommer är det emellertid ett oacceptabelt beteende och bör, om det upprepas, leda till entledigande. Mer kvalificerade fall av olämpligt uppträdande i eller i anslutning till rättssalen eller i kontakt med olika aktörer i en rättegång ska också kunna leda till entledigande från nämndemannauppdrag (se under avsnitt 7.2.3, skrivelse från Svea hovrätt, Dnr 2011/269).

Som framhållits ovan, bör inte varje fall av olämpligt uppträdande omedelbart leda till att en nämndeman skiljs från sitt uppdrag. I de allra flesta fall är det tillräckligt att domstolen uppmärksammar nämndemannen i fråga på det som anses olämpligt i hans eller hennes agerande och begär rättelse. Först om beteendet eller uppträdandet därefter upprepas bör entledigande komma i fråga. Domstolen bör, som en andra åtgärd efter tillsägelsen stänga av nämndemannen från tjänstgöring under viss tid, och frågan om entledigande bör aktualiseras först om det, efter återupptagen tjänstgöring, visar sig att nämndemannen, trots tillsägelsen och avstängningen, inte förmått att rätta sitt beteende. Det vanliga förfarandet vid olämplighet av mindre allvarligt slag torde således vara att det sker en stegvis upp-

trappning av åtgärder från domstolens sida där tillsägelse används som första åtgärd och som, om beteendet upprepas, följs av avstängning och sedan av entledigande. Vid mer allvarliga fall av olämplighet bör entledigande kunna komma i fråga direkt.

En särskild fråga som utredningen har uppmärksammat är förtroendeskadliga uttalanden av nämndemän under överläggning. Det kan röra sig om uttalanden som visar att nämndemannen inte fullt ut har förstått kravet på opartiskhet och likabehandling. Ett annat exempel är uttalanden om att lekmannen i dömandet inte är begränsad till de ramar som lagstiftningen anger utan är fri att döma efter eget skön.

Vad som sägs under en överläggning till dom eller beslut inom stängda dörrar skyddas av sekretess enligt 43 kap. 6 § OSL, och det finns ingen meddelarfrihet. Så länge eventuellt ovidkommande hänsyn inte manifesteras i domskälen, exempelvis i en skiljaktig mening, eller i agerande under rättegången, förblir dessa som regel okända för alla utomstående personer. Den lagfarne domare som ingår i rätten bör vid enskilt samtal med nämndemannen klargöra för denne vad grundlagens krav på opartiskhet och likabehandling innebär. Någon ytterligare åtgärd kan, med hänsyn till sekretessen, inte komma i fråga.

Om det däremot är så att en nämndeman i en skiljaktig mening ger uttryck för att ta ovidkommande hänsyn får domstolen agera på samma sätt som gäller beträffande andra fall av visad olämplighet. Beroende på omständigheterna får bedömas om det är tillräckligt att domstolschefen vid enskilt samtal med nämndemannen förklarar det olämpliga i agerandet eller om det olämpliga uttalandet ska leda till att nämndemannen omedelbart entledigas.

Agerande utanför nämndemannarollen

En särskild fråga är om förtroendeskadliga ageranden eller uttalanden som sker utanför nämndemannarollen ska kunna leda till att en nämndeman anses olämplig för uppdraget. Nämndemännens främsta funktion i våra domstolar är att upprätthålla allmänhetens förtroende för rättsväsendet. Opartiskhetens objektiva aspekt, dvs. hur den enskilde domaren framstår ur opartiskhetssynpunkt för en objektiv betraktare, blir av detta skäl särskilt betydelsefull vad gäller just nämndemän.

Det kan förekomma att en nämndeman utanför sitt uppdrag uppträder på ett sådant sätt att han eller hon skadar förtroendet för rättsväsendet. Det kan t.ex. vara fråga om en nämndeman som p.g.a. berusning blir föremål för polisingripande eller på ett mer påtagligt sätt stör allmän ordning. Sådant beteende bör om det upprepas kunna leda till att vederbörande entledigas.

En nämndeman har givetvis en grundlagsskyddad yttrandefrihet och en rätt att, som alla andra delta i den offentliga debatten. Ett etiskt förhållningssätt för en person som deltar i den dömande verksamheten bör dock vara att inte göra inlägg i denna debatt som riskerar att allmänhetens tilltro till domstolen och dess opartiskhet sätts på spel. Det skulle exempelvis kunna röra sig om uttalanden om att lekmän inte behöver döma efter lag. Det kan också vara fråga om uttalanden som uppfattas som att vederbörande har en förutfattad mening om en företeelse eller grupp av människor och som kan inverka på objektivitetskravet. En sådan bild hos allmänheten om en nämndeman riskerar att minska förtroendet för inte bara den domstol där vederbörande tjänstgör utan för hela Sveriges Domstolar. Om det förekommer och trots påpekanden inte leder till ändring bör det kunna leda till att nämndemannen skiljs från sitt uppdrag.

Omständigheter som har varit kända för valförsamlingen

Kommuner och landsting ska enligt utredningens förslag vara skyldiga att göra en grundlig prövning av kandidaternas lämplighet inför nämndemannavalet. Prövningen ska göras på ett gediget underlag och det är de väljande organen som har ansvaret för att de nämndemän som väljs är lämpliga. Nämndemännen väljs och kommer enligt utredningens förslag att fortsätta att väljas i demokratisk ordning. Detta är det främsta skälet till att domstolarna inte ska ha möjlighet att överpröva den bedömning av nämndemännens lämplighet som valberedningen gjort på det underlag som fanns vid valet. En motsatt ordning undergräva intresset hos kommunerna och landstingen att ta det fulla ansvaret för och göra en grundlig prövning.

Enligt utredningens förslag ska den faktiska kontrollen av eventuell tidigare brottslighet hos valda nämndemän göras av domstolarna (se avsnitt 6.4.6). Att en nämndeman har dömts för brott kan komma att uppmärksammas först efter att nämndemannen har

valts till uppdraget, dvs. efter kommunens eller landstingets lämplighetsbedömning.

Eftersom de som ska väljas till nämndemän till kommunen ska uppge om de har dömts för brott och även informeras om att kontroll kommer att göras kan det antas att det endast i undantagsfall blir så att brottslighet uppmärksammas först efter ett val. Erfarenheterna från Finland visar dock att det förekommer. Det är utredningens uppfattning att domstolarna som har att göra kontrollen i belastningsregistret också ska ha möjlighet att entlediga en nämndeman om brottsligheten vid en samlad bedömning bedöms skada förtroendet för domstolarna. Denna möjlighet ska finnas även om uppgifterna har varit kända för de väljande församlingarna. Skälet är att brottslighet hos domstolens ledamöter är den omständighet som torde vara mest förtroendeskadlig. Det är dessutom naturligt att domstolarna har denna möjlighet eftersom kontrollen ska göras där.

Utredningen anser sammanfattningsvis att domstolarna som huvudregel inte ska ha befogenhet att överpröva de väljande organens bedömning av kandidaternas lämplighet. Domstolens befogenhet att pröva en nämndemans lämplighet ska alltså enbart gälla omständigheter som uppkommit eller blivit kända efter det att nämndemannen blivit vald. Undantag ska dock gälla brottslighet hos de valda nämndemännen.

7.5.4 Avstängning av nämndemän

Bedömning: Det finns för närvarande inte skäl att föreslå några ändringar i regelverket kring avstängning av nämndemän. Reglerna i 4 kap. 8 a § RB och 22 § LAFD bör därför bevaras oförändrade.

Några större invändningar mot det nuvarande systemet om avstängning av nämndemän har inte framställts under Justitiedepartementets kartläggning (se avsnitt 3.3.8). Utredningen har inte heller kunnat identifiera några problem i regelverket som behöver åtgärdas i nuläget. Enligt vår mening bör regleringen för närvarande bevaras oförändrad.

Det finns dock anledning att påpeka att reglerna om avstängning bör användas när det finns skäl för det. Som tidigare har framhållits förekommer det på vissa domstolar att nämndemän, utan att

det fattas något formellt avstängningsbeslut, skiljs från sitt uppdrag under viss tid genom att de inte kallas till tjänstgöring. Detta är enligt vår mening en otillfredsställande ordning. Det är av rättssäkerhetsskäl angeläget att domstolarna, i de fall där en nämndeman under en begränsad period inte ska kallas till tjänstgöring av sådana skäl som täcks av bestämmelsen, alltid fattar ett formellt och överklagbart avstängningsbeslut.

8 Moderna villkor för nämndemannauppdraget

8.1 Inledning

Vi har i uppdrag att överväga åtgärder för att säkerställa att nämndemännens tjänstgöringsvillkor gör det möjligt för yrkesverksamma och föräldrar att åta sig uppdraget, åtgärder för att säkerställa att alla nämndemän som har valts också tjänstgör i domstolen och behovet av att förändra nämndemännens ersättningsvillkor.

Vi kommer inledningsvis att beskriva den gällande ordningen vad gäller ersättningsvillkoren för nämndemän. Efter det kommer en kort redogörelse för ersättningsvillkor för vissa andra uppdragstagare som i den allmänna debatten ofta jämförs med de villkor som gäller för nämndemän. Därefter kommer nämndemännens tjänstgöringsvillkor att belysas ut olika aspekter, åtföljt av en kort redogörelse för tjänstgöringsvillkoren för vissa andra förtroendevalda. Avsnittet innehåller vidare en nordisk utblick där vi i korthet beskriver tjänstgöringsförhållandena för lekmännen i våra nordiska grannländer. Avsnittet avslutas med en närmare analys av ändamålsenligheten i den nuvarande ordningen och behovet av eventuella förändringar i regelverket.

8.2 Nämndemännens ersättningsvillkor

8.2.1 Gällande rätt och hur reglerna tillämpas i praktiken

Nämndemännens ersättningsvillkor regleras i förordningen (1982:814) om ersättning till nämndemän och vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet m.m. (ersättningsförordningen). *Domstolsverkets Användarhandbok Palasso – Nämndemän och vissa andra uppdragstagare*, 2012-04-18 (användarhandboken) innehåller

bl.a. riktlinjer för den närmare tillämpningen av reglerna i ersättningsförordningen. Utöver användarhandboken, som är framtagen i syfte att vägleda administrativ personal vid domstolarna i arbetet med att fastställa och utbetala ersättning till nämndemän, har Domstolsverket även sammanställt informationsbroschyren ”Ersättning” som innehåller allmän information om regelverket och är åtkomlig för allmänheten genom t.ex. Sveriges Domstolars externa webbplats. Nedan följer en kort genomgång av ersättningsreglernas praktiska tillämpning med utgångspunkt i framställningen i användarhandboken.

Arvode (2 och 3 §§ ersättningsförordningen)

Nämndemän får ett arvode för sammanträde om 500 kronor per dag. Nämndemännen i förvaltningsrätterna och kammarrätterna kan därutöver få ett arvode om 300 kronor per dag för förberedelsearbete. Har en nämndeman under en sammanträdesdag tjänstgjort kortare tid än tre timmar utgår istället för dagarvode ett arvode om 250 kronor. Med kortare tid än tre timmar enligt 2 § ersättningsförordningen avses den tid då nämndemannen tjänstgjort, inklusive eventuella pauser. Vid telefonsammanträde utgår arvode med samma belopp som vid ett vanligt sammanträde. Arvode för förberedelsearbete får inte betalas för dagar då uppdragstagaren har rätt till arvode för sammanträde.

Ersättning för inkomstförlust (2 a § ersättningsförordningen)

Uppkommer det en inkomstförlust på grund av uppdraget har nämndemannen rätt till ersättning för detta.

Ersättning för inkomstförlust betalas endast för sammanträdesdagar då nämndemannen har en faktisk inkomstförlust. Detta innebär att om nämndemannen tjänstgör i domstolen utan att drabbas av löneavdrag eller annat inkomstbortfall utgår inte ersättning för inkomstförlust. Att en nämndeman har rätt till ersättning för faktisk inkomstförlust innebär vidare att nämndemannen måste begära ersättning för den inkomstförlust som uppstår vid varje tjänstgöringstillfälle.

Ersättning för inkomstförlust begärs av nämndemannen på den tjänstgöringsrapport som lämnas till domstolen efter genomfört

uppdrag. Beräkning av inkomstförlustens storlek görs av nämndemannen och inte av domstolen. Det åligger nämndemannen att på begäran av domstolen styrka eller på annat sätt visa hur beräkningen har gjorts av storleken på den begärda ersättningen för inkomstförlust. Det är sedan domstolen som prövar och beslutar om ersättningen. Denna prövning ska ske med ledning av de uppgifter som nämndemannen lämnat.

När nämndemannen uppbär ersättning från arbetslöshetskassa ska inkomstförlusten anses utgöra det belopp som går förlorat i arbetslöshetsersättning i samband med tjänstgöringen.

Om nämndemannen får godkännande av Försäkringskassan att tjänstgöra vid sammanträde under sjukskrivningen utbetalas arvode och ersättning för inkomstförlust från domstolen. Ersättningen för inkomstförlust beräknas på ett underlag från den inkomst som nämndemannen har i sitt ordinarie arbete. Den omständigheten att nämndemannen uppbär sjukpenning innebär inte att domstolen kan underlåta att utbetala arvodet även om nämndemannen meddelar att han eller hon inte önskar något arvode. Innan sammanträdet påbörjas måste nämndemannen som deltar i sammanträdet få ett godkännande från Försäkringskassan om att han eller hon får tjänstgöra vid ett sammanträde under pågående sjukskrivning. Om godkännande ges ska Försäkringskassan göra en nedsättning vid utbetalning av sjukpenningen.

Är nämndemannen föräldraledig ska ersättning för inkomstförlust endast utbetalas vid sådana tillfällen då ersättning för föräldrapenning går förlorad. Ersättningen för inkomstförlust beräknas i sådant fall på ett underlag från den inkomst som nämndemannen har i sitt ordinarie arbete.

En nämndeman som har natttjänstgöring och som för att få dygnsvila har tagit tjänstledigt från sitt ordinarie arbete, natten före eller natten efter tjänstgöring i domstol, bör i normalfallet ersättas för den inkomstförlust som uppkommer på grund av uppdraget även om ledigheten inte direkt sammanfaller med tjänstgöringen i domstolen.

Nämndeman som förlorar semesterdag på grund av sin tjänstgöring som nämndeman bör kompenseras för detta såsom inkomstförlust. Denna ersättning för inkomstförlust ska dock utbetalas först när det är fastställt av arbetsgivaren att en semesterdag har gått förlorad. När nämndemannen begär ersättning för den förlorade semesterdagen ankommer det på nämndemannen att för domstolen visa hur stor denna förlust är.

Det utgår ingen ersättning för inkomstförlust vid minskad avtalspension.

Om nämndemannen är delägare i aktiebolag (fåmansbolag) är det den fysiska personens inkomstförlust vid tjänstgöring som nämndeman som ska ersättas. Om ett aktiebolag (fåmansbolag), som är en juridisk person, får minskade intäkter pga. att en aktiebolagsdelägare tjänstgör som nämndeman, ska denna omständighet inte tas med vid beräkningen av inkomstförlust. Om däremot aktiebolagsdelägaren får – eller väljer att ta ut – en lägre lön med anledning av tjänstgöringen som nämndeman ska nämndemannen ersättas för denna inkomstförlust. Ett sådant löneavdrag ska ställas i relation till den lön som delägaren normalt tar ut från sitt aktiebolag. Om aktiebolagsdelägaren väljer att inte minska sitt löneuttag ska någon ersättning för inkomstförlust inte betalas ut.

Nämndemannen begär vid varje tillfälle ersättning för den inkomstförlust som uppstår med anledning av uppdraget. Det är domstolen som prövar inkomstförlustens storlek och fattar beslut om ersättning. En återkommande kontroll av inkomstförlustens storlek måste därför göras av domstolen. Domstolen ska minst en gång per år begära in underlag från nämndemannen som visar storleken på den inkomstförlust som uppdragstagaren gör på grund av uppdraget. Om domstolen finner det motiverat bör antalet kontroller av inkomsten vara fler under året.

Ersättning vid helgtjänstgöring (2 b § ersättningsförordningen)

Till nämndemän som tjänstgör vid sammanträde som hålls på en söndag, annan allmän helgdag, lördag, midsommarafton, julafton och nyårsafton betalas ersättning, utöver det vanliga arvudet, med 500 kronor per dag.

Ersättning för kostnader för barntillsyn (2 c § ersättningsförordningen)

Nämndemän med barn som har behov av tillsyn har rätt till skälig ersättning för kostnader för barntillsyn som varit nödvändig för att kunna fullgöra uppdraget.

Domstolsverket har med stöd av 2 c § ersättningsförordningen meddelat tillämpningsföreskrifterna DVFS 2007:2. Där föreskrivs

bl.a. att rätt till ersättning för skäligen kostnader för barntillsyn föreligger endast för barn under 12 år och att ersättning inte utbetalas för barntillsyn som utförs av nära familjemedlem, såsom make/maka, sambo, andra barn eller föräldrar. Inte heller utbetalas ersättning för barntillsyn som kan tillgodoses inom den ordinarie barnomsorg som nämndemannen anlitar. Rätt till ersättning för kostnader för barntillsyn föreligger enligt föreskrifterna endast för faktiska kostnader för tillsyn under tid som varit nödvändig för att nämndemannen ska kunna fullgöra uppdraget samt för erforderlig restid. Ersättning utbetalas mot ingivande av räkning. Kostnaden för barntillsyn ska styrkas genom ingivande av faktura, kvitto eller motsvarande handling.

Enligt uppgift från Domstolsverket har ersättning för kostnader för barntillsyn begärts och utbetalats i relativt liten omfattning sedan bestämmelsen infördes 2007. Det rör sig om mellan 120–140 tillfällen. Även antalet personer som har begärt sådan ersättning är begränsat och är omkring 40 under perioden 2007–2012.

Resersättning (4, 4 a och 5 §§ ersättningsförordningen)

Rese- och traktamentsersättningar utbetalas till nämndemän enligt de bestämmelser som gäller för statstjänstemän i allmänhet. Det innebär normalt att resa med billigaste färdmedlet ersätts. Till nämndemän vars resväg till sammanträdet överstiger 50 km utbetalas även ett särskilt inställelsearvode om 100 kronor per dag. Avståndet avser enkel resa från ordinarie bostad. Vid tillämpningen av de bestämmelser som avses i 4 § ska enligt 5 § de uppdragstagare som anges i 2 § 4–10 vid tågresor ha rätt till ersättning för kostnad för sovplats i enbäddskupé. Vid resa som berättigar till ersättning bör såvitt möjligt gemensam färd anordnas, om det medför kostnadsbesparing.

Regeln i 4 § ersättningsförordningen innebär att resekostnadsersättning och traktamente utbetalas enligt de bestämmelser som framgår av 3 kap. Allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA).

Vid resa till sammanträde räknas nämndemannens ordinarie bostad som tjänsteställe. Nämndemannen får därför ersättning för kostnader för resa till sammanträdet som vid tjänsteresa. Ersättning för resekostnader utgår med gjorda utlägg för resa med allmänna kommunikationer eller med bilersättning inom den beloppsram som anges i 12 kap. inkomstskattelagen. Denna reseersättning är skattefri.

Vid flerdygnsförrättning (tjänsteresa med mellanliggande natt) utgår ersättning enligt de bestämmelser och med de belopp som anges i 12 kap. inkomstskattelagen (1999:1229). Det är domstolen som beslutar om vilket färdstätt som får användas vid resan till sammanträdet. Parkeringsavgift ersätts endast om domstolen anser att egen bil är lämpligaste färdstätt. Om taxi eller hyrbil ska användas vid färd till domstolen ska detta vara beslutat av domstolen innan resan företas.

Vid resa som utförs av nämndemannen bör såvitt det är möjligt gemensam färd anordnas om det medför en kostnadsbesparing. Nämndemannen har att uppvisa kvitto vid begäran om ersättning för utlägg för resa med allmänna kommunikationer eller för parkeringsavgift. Kvittot utgör domstolens verifikation för bokföringen. I vissa undantagsfall kan domstolen ersätta nämndemannen för utlägget för sin resa med allmänna kommunikationer eller parkeringsavgiften trots att kvitto inte överlämnas till domstolen. Skulle det vara så att nämndemannen haft kostnader med anledning av utlägg som inte kan styrkas, på grund av att kvitto eller annan verifikation inte lämnades när betalning gjordes för resan eller parkeringen, måste nämndemannen lämna en närmare förklaring till domstolen om varför kvitto inte kan företes. Domstolen ska då pröva om utbetalning ändå kan ske.

En nämndeman kan endast ha ett tjänsteställe, och det är den egna bostaden som räknas som det även om nämndemannen under vissa tider under året tillfälligt är bosatt i sin fritidsbostad. Domstolen ska därför inte ersätta nämndemannen för resa mellan fritidsbostad och domstol utan ersättning ska utbetalas som om resa gjorts från den ordinarie bostaden. Undantag från denna grundregel får endast göras när särskilda skäl finns för att ett sammanträde ska kunna genomföras, t.ex. när nämndemannen får en sen kallelse. Det är domstolen som beslutar om ersättning ska utbetalas vid sådant tillfälle. Domstolen ska upplysa nämndemannen om att ersättning för resa som eventuellt utbetalas till och från fritidsbostad är en skattepliktig inkomst.

Ersättning vid deltagande i introduktionsutbildning m.m. (6 § ersättningsförordningen)

Domstolen får med stöd av 6 § ersättningsförordningen besluta att nämndemän ska få arvode, ersättning för förlorad arbetsförtjänst och reseersättning när nämndemän deltar i introduktionsutbildning eller information som domstolen anordnar.

Ersättning vid inställt sammanträde (7 § ersättningsförordningen)

Om ett sammanträde ställs in får ersättning för sammanträdet betalas ut om det finns särskilda skäl.

Det är domstolen som bedömer om det finns särskilda skäl och fattar beslut om vilken ersättning som då ska betalas. Särskilda skäl kan t.ex. vara att nämndemannen har tagit tjänstledigt för uppdraget och inte kan återgå till det ordinarie arbetet. Då kan ersättning betalas för inkomstförlust. Ett annat skäl kan vara att nämndemannen har påbörjat sin resa till sammanträdet innan han eller hon har kunnat nås med information om att sammanträdet har ställts in. Om domstolen då finner att det föreligger särskilda skäl för att även arvode ska betalas ut vid inställt sammanträde bör arvodet begränsas till 250 kronor, dvs. arvode för tjänstgöring under kortare tid än tre timmar.

8.2.2 Överväganden bakom den nuvarande ordningen

Regelverket kring nämndemännens ersättningsvillkor har genom åren genomgått ett flertal reformer. I det följande berörs huvudragen i den senaste reformen som har sin bakgrund i SOU 2002:61 och prop. 2005/06:180.

Nämndemannakommittén föreslog en regel som innebar att ersättning för inkomstförlust ska utgå utöver arvodet och att ersättningen bör täcka den faktiska inkomstförlusten. Enligt betänkandet skulle arvodet höjas från 300 kronor till 500 kronor. Kommittén föreslog vidare att nämndemän som förlorade pensions- och semesterförmåner till följd av uppdraget skulle få en schabloniserad ersättning för denna förlust. Dessutom föreslogs ett särskilt inställelsearvode om 100 kronor som skulle utgå till nämndemän vars resväg översteg 50 km enkel väg. Slutligen föreslog kommittén

införandet av en möjlighet till ersättning för barntillsynskostnader liksom en möjlighet till ersättning för merkostnader i nämndemans näringsverksamhet.

För att underlätta arbetet med att rekrytera en allsidigt sammansatt nämndemannakår ansåg även **regeringen** att det var angeläget att utforma ersättningsvillkoren så att de nämndemän som var yrkesverksamma skulle likställas med dem som inte förlorade arbetsinkomst och att ersättning för inkomstförlust alltså skulle utgå utöver arvodet. Regeringen delade kommitténs bedömning även vad gäller storleken på sammanträdesarvodet och bestämmelserna om kostnader för barntillsyn och inställelsearvode men ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl att införa någon regel om ersättning för merkostnader i näringsverksamhet eller för förlorade pensions- eller semesterförmåner.

8.2.3 Ersättning till vissa andra uppdragstagare och förtroendevalda

Nämndemännens ersättningsvillkor, och särskilt nivån på arvodet, jämförs i den allmänna debatten ofta med den ersättning som utgår till statligt och kommunalt förtroendevalda. Utredningen har i det tidigare poängterat att nämndemannauppdraget inte är eller får uppfattas som ett politiskt uppdrag. Även om en jämförelse av arvodesnivåerna sålunda varken är helt motiverad eller rättvisande, lämnas i det följande en kort beskrivning av arvodesnivån för vissa andra uppdragstagare inom det allmänna och för förtroendevalda.

Vad gäller förtroendevalda i kommuner och landsting får fullmäktige enligt 4 kap. 14 § 2 KL besluta att förtroendevalda i skälig omfattning ska få arvode för det arbete som är förenat med uppdraget. Det är alltså frivilligt för kommuner och landsting att utge arvode till sina förtroendevalda. Enligt uppgift från Sveriges Kommuner och Landsting är systemet för arvodering av förtroendevalda mycket varierande i landets olika kommuner och landsting. De flesta kommuner och landsting betalar ut arvode till sina förtroendevalda men det förekommer även kommuner där något arvode inte utgår för förtroendeuppdrag.

För förtroendeuppdrag inom staten gäller förordningen (1992:1299) om ersättning för uppdrag i statliga styrelser, nämnder och råd m.m. Förordningen gäller ledamöter och ersättare i statliga myndigheters styrelser samt i statliga nämnder och råd som tillsätts

av regeringen (1 §). Styrelserna, nämnderna och råden delas in i kategorierna A–E enligt särskilt regeringsbeslut (2012-12-18, beslut S2012/8968/ESA). De huvudsakliga kriterierna för indelningen framgår av skrivelsen *Översyn av indelning i kategorier av statliga myndigheter, nämnder och råd m.m., 1996-05-31*, från Finansdepartementet. Där anges bl.a. att myndighetens verksamhet och storlek ska utgöra huvudkriterium vid indelningen av de olika styrelserna, nämnderna och råden i kategorier. Därutöver anges vissa delkriterier som ska beaktas och utgöra utgångspunkt för en helhetsbedömning av myndigheterna/nämnderna/råden m.m. Under huvudkriteriet verksamhet anges bl.a. antal ärenden, internationella engagemang och kommersiell verksamhet som delkriterier. Vad gäller huvudkriteriet storlek är antal anställda, regional organisation och omslutning de delkriterier som ska beaktas. Vad gäller uppdragstagare inom kategori A beslutar regeringen i varje enskilt fall om ersättning. Exempel på styrelser, nämnder och råd som hör till kategori A är Revisorsnämnden, Lotteriinspektionen och Transportstyrelsen. I kategori B utgår 2 250 kronor per sammanträdesdag till ledamöter och 1 000 kronor till ersättare. Nämnder och råd som bl.a. Rikspolisstyrelsen, Marknadsdomstolen och Domarnämnden hör enligt gällande regeringsbeslut till kategori B. I kategori C utgår 1 500 kronor per sammanträdesdag till ledamöter och 725 kronor till ersättare. Till denna kategori hör exempelvis, Nämnden för brottsskadeersättning vid Brottsoffermyndigheten, polisstyrelserna, Migrationsverket och Domstolsverket. I kategori D utgår 975 kronor per sammanträdesdag till ledamöter och 475 kronor till ersättare. Konsumentverket, Notarienämnden, Bolagsverket och Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag är exempel på nämnder och råd som hör till kategori D. I kategori E utgår 450 kronor per sammanträdesdag till både ledamöter och ersättare. Till denna kategori hör t.ex. Statens skaderegleringsnämnd, Oljekrisnämnden och Statens skaderegleringsnämnd.

I ersättningsförordningen regleras, utöver ersättning till nämndemän, även ersättning till vissa andra uppdragstagare inom domstolsväsendet. Arvode till jurymän i tryckfrihetsmål och yttrandefrihetsmål utgår med 500 kronor per sammanträdesdag. Andra ledamöter än ordförande i arrende- och hyresnämnderna, experter i hyresnämnderna, särskilda ledamöter i kammarrätterna i mål om laglighetsprövning m.m. samt särskilda ledamöter i sjöförklaringsdomstolarna får 600 kronor per sammanträdesdag. Särskilda leda-

möter i tingsrätt i mål om klander av dispasch och tekniskt kunniga ledamöter i patentmål i tingsrätt och hovrätt erhåller arvode om 680 kronor per sammanträdesdag. Till särskilda ledamöter i förvaltningsrätterna i mål om laglighetsprövning utgår arvode med 550 kronor per dag.

8.3 Nämndemännens tjänstgöringsvillkor

8.3.1 Allmänna utgångspunkter

Tjänstgöringsvillkor kommer i den fortsatta framställningen att användas som ett samlingsbegrepp för de förhållanden som sätter ramarna för nämndemännens medverkan i den dömande verksamheten. Begreppet inrymmer såväl omständigheter av praktisk natur såsom indelning till tjänstgöring, tjänstgöringsfrekvens, möjligheten att förena tjänstgöringen som nämndeman med förvärvsarbete och föräldraskap till yngre barn m.m. som komponenter av mer teoretisk och subjektiv karaktär, såsom upplevelsen av delaktighet och medinflytande. Även frågor som gäller säkerhet och försäkringsskydd innefattas i begreppet tjänstgöringsvillkor.

Avsnittet innehåller en allmän bakgrundsbeskrivning av nämndemännens tjänstgöringsförhållanden i dag. Beskrivningen bygger på statistikuppgifter, intervjuer som genomförts med ett trettiotal nämndemän under 40 år som har av sagt sig sina uppdrag under innevarande mandatperiod (se avsnitt 2.2 och bilaga 2), svar vid enkätundersökning från 70 domstolar i landet (se avsnitt 2.2 och bilaga 3) samt redogörelse för vissa bestämmelser i gällande rätt som inverkar på tjänstgöringsvillkoren för nämndemän.

8.3.2 Faktorer av betydelse för nämndemännens tjänstgöringsvillkor

Tjänstgöringsvillkoren för de enskilda nämndemännen påverkas av en rad olika faktorer. Bland de viktigaste kan nämnas antalet nämndemän på domstolen, rätten till ledighet från arbetet, tidsfristerna som gäller för handläggningen av vissa måltyper på domstolarna och domstolens metod för att schemalägga nämndemän för tjänstgöring. Nedan följer en redogörelse för de viktigaste faktorerna som inverkar på nämndemännens tjänstgöringsvillkor.

Antalet nämndemän på domstolarna

Antalet nämndemän på domstolen, sett naturligtvis i relation till antalet mål på domstolen, har betydelse för tjänstgöringsfrekvensen för de enskilda nämndemännen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas i varje domsaga (1 kap. 4 § första stycket RB och 17 § fjärde stycket LAFD). Delegationsbestämmelser finns i förordningen (1983:382) om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna. Bestämmelserna innebär att tingsrätterna och förvaltningsrätterna i Stockholm, Göteborg och Malmö själva får besluta hur många nämndemän som ska finnas för domstolen. För övriga tingsrätter fastställs antalet av hovrätt efter förslag av tingsrätten medan kammarrätten fastställer antalet nämndemän för övriga förvaltningsrätter efter förslag från förvaltningsrätten. Om det i en domsaga ingår mer än en kommun eller, utöver en eller flera kommuner, en del av en annan kommun, fördelar tingsrätten antalet nämndemän mellan kommunerna i förhållande till kommunernas respektive kommundelens folkmängd (4 kap. 5 § andra stycket RB).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas i hovrättens domkrets för tjänstgöring i hovrätten respektive kammarrätten (2 kap. 4 b § RB och 13 § LAFD). Enligt förordningen om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna är det hovrätten och kammarrätten själv som bestämmer antalet nämndemän vid hovrätten respektive kammarrätten.

I 5 § förordningen om antalet nämndemän i de allmänna domstolarna och de allmänna förvaltningsdomstolarna föreskrivs att, när nämndemän ska väljas, domstolen ska anmäla antalet till den som har att anordna valet.

Det lämpliga antalet nämndemän vid domstolarna påverkas av många faktorer. I äldre lagstiftningsärenden angavs vissa principer för bestämmandet av antalet nämndemän för varje domstol. Man anförde att antalet å ena sidan bör vara så stort att tjänstgöringen för varje nämndeman inte blev för betungande. Å andra sidan borde antalet inte höjas så, att nämndemansuppdraget förlorade i anseende och den enskilde nämndemannen kom att sakna nödvändig insikt och erfarenhet i domarvärv (jfr uttalanden av föredragande departementschefen i samband med en reducering av nämndens storlek år 1969, prop. 1969:44 s. 238).

I dag finns det cirka 8 300 nämndemän i de svenska domstolarna, varav cirka 70 procent tjänstgör i de allmänna domstolarna och resterande 30 procent i förvaltningsdomstolarna. För utförligare statistikuppgifter om antalet nämndemän i de olika domstolsslagen hänvisas till avsnitt 4.1.1 ovan.

Tidsfrister för målens handläggning

Arbetet på domstolarna med utsättning av mål till förhandling, förhandlingens genomförande och tillkännagivande av avgörandet styrs av en mängd processuella bestämmelser, varav ett flertal innehåller tidsfrister som domstolen har att följa vid handläggning av målen. Förekomsten av tidsfrister sätter ramarna för planeringen av det praktiska arbetet på domstolarna. Det förhållandet att vissa typer av mål behöver sättas ut till förhandling och avgöras skyndsamt får konsekvenser för nämndemännens del på så sätt att nämndemän kan komma att behöva kallas in till tjänstgöring på mer eller mindre kort varsel. I detta avsnitt lämnas en kort redogörelse för vissa centrala processuella principer och bestämmelser där det föreskrivs krav på skyndsamt handläggning. Genomgången begränsas till att avse de domstolsslag och måltypen där nämndemän medverkar och gör inte anspråk på att vara uttömmande.

Kraven på skyndsamt handläggning enligt förordningarna med instruktioner för domstolarna

I instruktionerna för hovrätter, kammarrätter och förvaltningsrätten finns generella föreskrifter om att mål ska avgöras så snart det kan ske (20 § hovrättsinstruktionen, 20 § kammarrättsinstruktionen, 17 § förvaltningsrättsinstruktionen). I samma bestämmelser föreskrivs även att ett mål eller en fråga som har kommit upp i ett mål ska handläggas med förtur, om målet eller frågan av någon särskild anledning bör avgöras skyndsamt. Vilka mål som är förtursmål bestäms i dessa domstolars arbetsordning.

Andelen förtursmål av det totala antalet avgjorda mål var 2012 vid tingsrätterna 13,5 procent och i hovrätterna 24,6 procent. Av de mål som förvaltningsrätterna har avgjort under 2012 har 33,95 procent varit av förturskaraktär. Motsvarande andel för kammarrätterna har under 2012 varit 36,34 procent.

Tidsfrister för målens handläggning enligt rättegångsbalken m.m.

I och med införandet av nya RB 1948, då en kontradiktorisk processform och en fri bevisföring infördes, kom principerna om rättegångens muntlighet, omedelbarhet och koncentration att gälla i de allmänna domstolarna. Muntlighetsprincipen innebär att processmaterialet ska läggas fram muntligen och inte skriftligen medan omedelbarhetsprincipen betyder att, om huvudförhandling hålls, endast sådant material som upptas vid denna får läggas till grund för domen. En förutsättning för omedelbarhet är att koncentrationsprincipen tillämpas. Koncentrationsprincipen, som kan utläsas i bl.a. 43 kap. 11 § och 46 kap. 11 § RB, innebär att den processuella verksamheten, så långt möjligt, ska fortgå i ett sammanhang, utan uppehåll och tidsförlust. För att det ska få göras uppehåll i en huvudförhandling krävs att vissa särskilt angivna förutsättningar är uppfyllda. Om huvudförhandlingen inte kräver mer än tre dagar, ska den enligt andra stycket i nämnda lagrum genomföras inom loppet av en vecka. I andra fall ska förhandlingen pågå minst tre dagar per vecka. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets omfattning, huvudförhandlingens längd eller andra särskilda omständigheter, får uppehåll enligt tredje stycket i nämnda bestämmelser göras i större omfattning än vad som följer av andra stycket. Om uppehåll i handläggningen gjorts i sådan omfattning att syftet med en sammanhållen huvudförhandling väsentligen gått förlorat ska en ny huvudförhandling hållas. Är den tilltalade häktad, får ett uppehåll inte göras i mer än en vecka, om inte på grund av särskilda omständigheter ett längre uppehåll är nödvändigt. Bestämmelserna är tillämpliga även vid handläggningen i hovrätten med den avvikelsen att uppehåll i huvudförhandlingen om högst två veckor är tillåtet när den tilltalade är häktad (50 kap. 17 §, 51 kap. 17 § och 53 kap. 2 § första stycket 3 RB).

När ett mål sätts ut till fortsatt eller ny huvudförhandling, har domstolen att vidta lämpliga åtgärder för att målet vid den förhandlingen ska kunna slutföras (43 kap. 12 § och 46 kap. 12 § RB). Rätten kan t.ex. förelägga åklagaren att komplettera förundersökningen, inhämta yttrande av sakkunnig eller hålla förberedande sammanträde i målet.

Är den tilltalade anhållen eller häktad, ska huvudförhandling vid tingsrätten påbörjas snarast och senast inom två veckor från den dag, då åtalet väcktes, om inte längre uppskov är nödvändigt på grund av vissa särskilda omständigheter (45 kap. 14 § andra stycket RB). Är den tilltalade ålagd reseförbud, ska huvudförhandling

enligt tredje stycket i samma paragraf påbörjas snarast och senast inom en månad från den dag då åtalet väcktes, om inte längre uppskov är nödvändigt på grund av särskilda omständigheter. Motsvarande gäller om den tilltalade är ålagd anmälningsskyldighet (25 kap. 2 § andra stycket RB).

Om den tilltalade är häktad, ska huvudförhandling hållas i hovrätten inom fyra veckor efter utgången av fristen för anslutningsöverklagande, om det inte till följd av särskilda omständigheter är nödvändigt med längre uppskov (51 kap. 15 § andra stycket RB). Den maximala fristen för hållande av huvudförhandling är alltså i princip åtta veckor från tingsrättsdomens dag.

Efter avslutad huvudförhandling i brottmål ska samma eller senast nästa helgfria dag överläggning hållas och, om det kan ske, dom beslutas och avkunnas (30 kap. 7 § andra stycket RB). Om rådrum för domens beslutande eller avfattande är nödvändigt, får rätten besluta anstånd med detta. Domen ska dock, om detta inte möter synnerligt hinder, skriftligen avfattas och meddelas inom två veckor eller, om den tilltalade är häktad, inom en vecka efter förhandlingens avslutande. Rätten ska vid huvudförhandlingen underätta parterna om tiden och sättet för domens meddelande. Motsvarande bestämmelse gäller för tvistemål (17 kap. 9 § RB).

Lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare innehåller särskilda frister för handläggningen av s.k. ungdomsmål, dvs. mål där den tilltalade inte har fyllt tjuugoett år. Enligt 29 § ska mål mot den som inte har fyllt tjuugoett år alltid behandlas skyndsamt. Väcks allmänt åtal mot den som inte har fyllt arton år för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i mer än sex månader, ska de tidsfrister iaktas som är föreskrivna för åtgärder i mål där den tilltalade är häktad. Hänvisningen innebär en tidsfrist på två veckor för huvudförhandling i mål mot tilltalade som inte har fyllt arton år. I mål mot den som inte har fyllt tjuugoett år ska, om det inte möter synnerliga hinder, domen avkunnas muntligen vid huvudförhandlingen (30 §).

Som ytterligare exempel på måltyper där krav på skyndsamt handläggning uppställs kan nämnas ärenden om kontaktförbud (6 a § lagen [1988:688] om kontaktförbud) och mål som rör omhändertagande av barn i vissa fall (21 kap. 10 § FB).

Krav på förvaltningsdomstolarnas handläggning av målen

Förfarandet i de allmänna förvaltningsdomstolarna är enligt 9 § FPL skriftligt. I handläggningen får ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet.

Även i förvaltningsdomstolarna förekommer mål av förturskaraktär där föreskrifter om tidsfrister för målets handläggning meddelats i lag. Enligt 7 § LVU ska ett beslut från socialnämnden om omedelbart omhändertagande underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Förvaltningsrätten ska pröva beslutet så snart det kan ske. Om det inte finns synnerliga hinder, ska prövningen ske inom en vecka från den dag då beslutet och handlingarna kom in till rätten. Enligt 15 § LVM ska socialnämndens beslut om omedelbart omhändertagande i vissa fall utan dröjsmål och senast dagen efter beslutet underställas förvaltningsrätten. Rätten ska enligt 17 § så snart det kan ske och senast inom fyra dagar från det att beslutet underställdes rätten eller, om beslutet inte är verkställt när det underställs, från det att beslutet verkställdes, pröva om omhändertagandet ska bestå. Denna tid får förlängas till en vecka, om det på grund av någon särskild omständighet är nödvändigt. Även för mål enligt LPT föreskrivs skyndsam handläggning. Ett mål hos en förvaltningsrätt ska tas upp till avgörande inom åtta dagar från den dag då ansökan eller överklagandet kom in till förvaltningsrätten. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om det behövs ytterligare utredning eller om någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt (35 §).

Ytterligare exempel på måltyper där krav på skyndsam handläggning uppställs är mål om avvisning, utvisning eller förvar (16 kap. 4 § utlänningslagen [2005:716]) och vissa skattemål (t.ex. skattemål som har samband med skattebrottmål 16 § skattebrottslagen [1971:69], mål om omhändertagande och förverkande enligt 4 kap. 17 § lagen om punktskattekontroll vid transporter m.m. [1998:506]).

Förfaringssätt vid indelning till tjänstgöring

Tingsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem (1 kap. 4 § andra stycket RB). Detsamma gäller för hovrätter (2 kap. 4 b § andra stycket RB). Motsvarande bestäm-

melser för förvaltningsrätt och kammarrätt finns i 17 § fjärde stycket respektive 13 § LAFD.

Fördelningen sker i ett administrativt ärende. Förr ansågs att fördelningen skulle ske så att Orts- och personkännedom var företrädd inom nämnden. Denna aspekt har emellertid kommit att sakna betydelse. Vid tjänstgöring såväl inom som utanför fastställd plan bör domstolarna numera såvitt möjligt kalla in nämndemän för tjänstgöring i någon form av turordning.

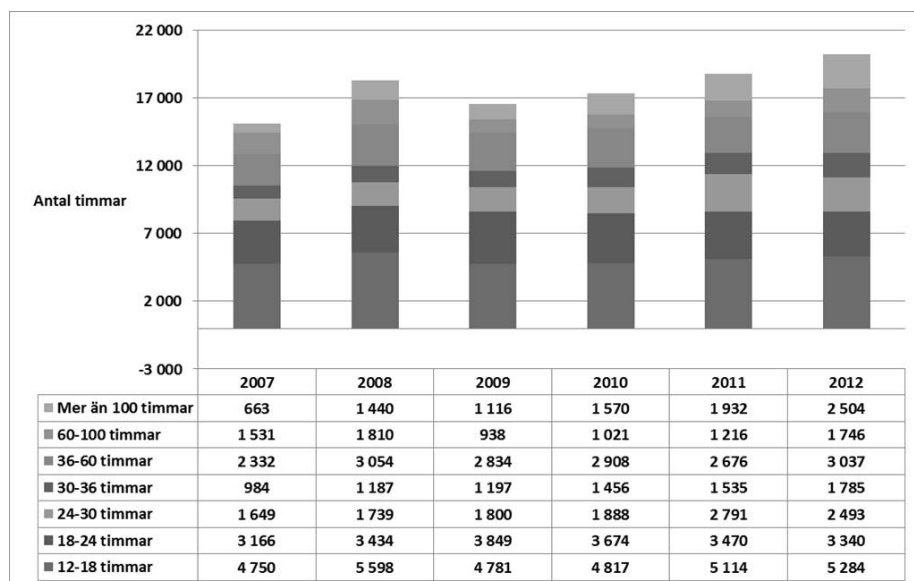
Vid införandet av regeln i 4 kap. 7 § fjärde stycket RB, där det föreskrivs att det vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke, har departementschefen uttalat att det är viktigt att tankarna bakom bestämmelsen slår igenom även när en domstol lägger upp tjänstgöringsschema för nämndemännen. Domstolarna bör således, när de sätter samman sina nämndemannagrupper, låta sig vägledas av samma principer som enligt nämnda lagrum ska beaktas av valförsamlingarna när de väljer nämndemän (prop. 1987/88:138 s. 16).

Mål som tar lång förhandlingstid i anspråk

En annan viktig omständighet som har betydelse för nämndemännens tjänstgöringsvillkor och tjänstgöringsfrekvens är antalet mål på domstolarna som tar flera förhandlingsdagar i anspråk. Det är av naturliga orsaker främst nämndemän som inte förvärvsarbetar som har möjlighet att tjänstgöra vid sådana förhandlingar. Vad gäller åldersstrukturen inom nämndemannakåren framförs från domstolarna att antalet långa mål på de allmänna domstolarna har ökat under de senaste åren och att denna omständighet gör att äldre nämndemän har blivit alltmer outhärliga för domstolarnas planering.

Målstatistiken för tingsrätterna avseende perioden 1 januari 2007–31 december 2012 ger belägg för domstolarnas uppfattning vad gäller ökningen av antalet långa mål.

Diagram 8.1 Långa brottmål i timintervall vid tingsrätterna, antal timmar



Källa: Domstolsverket

Även om antalet mål med förhandlingstid 12 timmar och däröver har fluktuerat något under den undersökta perioden kan urskiljas en ökande tendens över åren. Vad gäller de allra längsta målen visar statistiken tydligt att antalet mål med huvudförhandlingstid 100 timmar och däröver har ökat markant under den undersökta perioden. 2012 var det jämfört med 2007 nästan fyra gånger så många brottmålsförhandlingar med förhandlingstid överstigande 100 timmar.

Statistikuppgifterna visar således att vidlyftiga mål förekommer på de allmänna domstolarna i sådan omfattning att det kan förutsättas påverka nämndemännens tjänstgöring. Som framkom vid Justitiedepartementets kartläggning (se avsnitt 3.3.8) deltar icke förvärvsarbetande nämndemän, framförallt äldre personer, i större utsträckning vid huvudförhandlingar i vidlyftiga mål än yngre personer. Detta bidrar ytterligare till att pensionerade nämndemän får en högre tjänstgöringsfrekvens än studerande och förvärvsarbetande nämndemän.

Uppgifter som utredningen har inhämtat från domstolarna

Utöver planeringen kring nämndemännens ordinarie tjänstgörings-scheman har domstolarna även att administrera ersättare för nämndemän som lämnar återbud eller uteblir från förhandlingar utan att anmäla förhinder i tid. I syfte att kartlägga i vilken omfattning det förekommer att nämndemän avböjer tjänstgöring eller oanmält uteblir från förhandlingar som de kallats till samt undersöka domstolarnas metod för att komma till rätta med problemet har två frågor ställts i den enkät som utredningen skickade ut till underätterna samt kammar- och hovrätterna.

Den ena frågan har avsett antalet tillfällen per vecka där domstolen behövde kalla in ersättare för nämndemän. Enkätsvaren ger vid handen att det vid 10 procent av de tillfrågade domstolarna förekommer mer sällan än en gång i veckan att ersättare för nämndemän behöver inkallas. Ungefär 80 procent av domstolarna har svarat att de behöver kalla in ersättare för nämndemän vid ett till fem tillfällen per vecka. Vid de resterande 10 procenten av domstolarna förekommer detta med högre frekvens än fem gånger per vecka.

Den andra frågan har utgått ifrån en tänkbar modell för att komma till rätta med problemet med sena eller uteblivna återbud, nämligen att domstolen ser till att det, när förhandlingar är utsatta, alltid finns särskilt inkallade nämndemän på plats på domstolen. Dessa nämndemän står i beredskap för det fall att en inbokad nämndeman skulle få oanmält förhinder eller lämna sent återbud. Frågan gällde om denna metod används vid domstolen och, i så fall, hur ofta den behöver tas i anspråk. Enkätsvaren visar att metoden inte är särskilt vanlig. Enbart fem domstolar har svarat att denna modell används. Vid samtliga fem domstolar används dessutom modellen som ett komplement till metoden att kalla in ersättare. Det framgår även att det bara är två av dessa domstolar som behöver ta resursen i anspråk vid mellan sex och tio tillfällen per vecka – resterande domstolar använder resursen vid mellan ett och fem tillfällen per vecka.

Av svaren kan den slutsatsen dras att det är vanligt att domstolarna inför en utsatt förhandling behöver hitta ersättare till en schemalagd nämndeman. Svaren visar även att den metod som mest används är att hitta en ersättare när behovet väl har uppkommit. Detta innebär i sin tur för de enskilda nämndemännens del att de, betydligt oftare än vad kraven om tidsfrister gällande målen handläggning indikerar, behöver ställa upp på kort varsel för tjänstgöring. Det är även sannolikt att de nämndemän som kontaktas i

dessa fall inte är förvärvsarbetande eller studerande, eftersom det är fråga om så snäva tidsramar. De som i första hand kan tänkas komma ifråga är således de nämndemän som inte yrkesarbetar.

Tjänstgöringsfrekvens

Nämndemannakommittén inhämtade under sin utredning uppgifter från Domstolsverket om nämndemännens tjänstgöringsfrekvens. Uppställningen visade att antalet tjänstgöringsdagar ökade med åldern, att cirka 5 procent av nämndemännen tjänstgjorde mer än 50 dagar under det år som undersökningen omfattade och att cirka 25 procent av nämndemannakåren under samma period tjänstgjorde färre än 5 dagar. Mot bakgrund av dessa uppgifter föreslog Nämndemannakommittén införandet av en målsättningsregel enligt vilken varje nämndeman skulle tjänstgöra 8 till 12 dagar under ett kalenderår och att nämndemännens tjänstgöring inte, annat än om särskilda skäl förelåg, skulle överstiga 20 dagar under ett kalenderår. Av hänsyn bl.a. till intresset av att nämndemännen inte fick en alltför hög tjänstgöringsfrekvens föreslog kommittén att man vid nomineringar och val av nämndemän undvek att ge en person dubbla uppdrag (SOU 2002:61, s. 136).

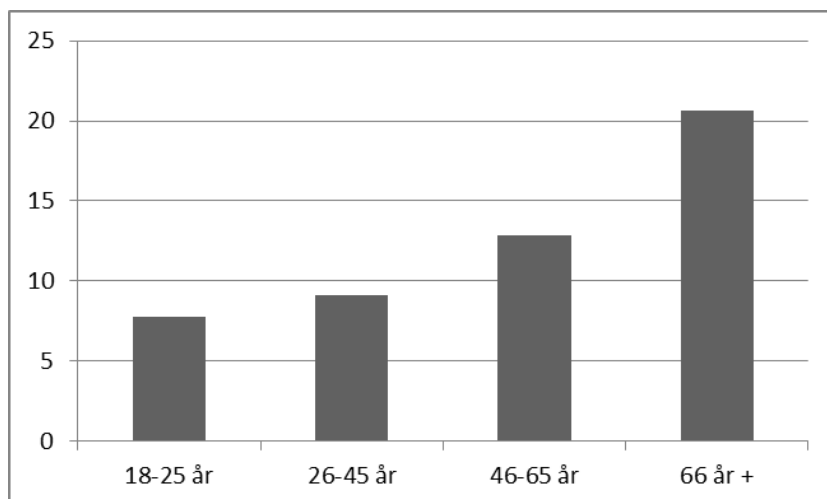
Regeringen avstyrkte kommitténs förslag om reglering av hur ofta en nämndeman bör tjänstgöra men uttalade med hänvisning till överväganden som hade gjorts vid tidigare lagstiftningsärenden att en tjänstgöringsfrekvens om åtta till tio dagar per år kunde vara lämplig bl.a. från rekryteringssynpunkt. Regeringen uttalade att det, för att kunna täcka behovet av nämndemän till mål av brådskande karaktär och mål som pågår under ett stort antal förhandlingsdagar, var viktigt att domstolen hade möjlighet att vända sig till alla nämndemän som var tillgängliga. De föreslagna reglerna skulle enligt regeringens mening kunna utgöra ett hinder i den dömande verksamheten och dessutom medföra betydande administrativt arbete för domstolarna. Regeringen ansåg inte heller att kommitténs undersökning visade att tjänstgöringsfrekvensen var så ojämn att det var påkallat med lagstiftningsåtgärder (prop. 2005/06:180, s. 53 f.).

Enligt statistikuppgifter från Domstolsverket som utredningen har inhämtat var tjänstgöringsfrekvensen för nämndemännen under 2012 i genomsnitt 15 dagar. Genomsnittligt antal tjänstgörings-

dagar per nämndeman per år var även under åren 2010 och 2011 drygt 15.

Statistiken visar även att det genomsnittliga antalet tjänstgöringsdagar per år ökar exponentiellt med stigande ålder bland nämndemännen. Nämndemän i åldersgruppen 18–25 år tjänstgjorde under 2012 i genomsnitt 7,7 dagar. I åldersspannet 26–45 år var genomsnittligt antal tjänstgöringsdagar 9,1. Åldersgruppen 46–65 år tjänstgjorde 12,8 dagar i genomsnitt medan nämndemän som var äldre än 65 år hade en tjänstgöringsfrekvens om hela 20 dagar på år.

Diagram 8.2 Genomsnittligt antal tjänstgöringsdagar per åldersgrupp år 2012



Källa: Domstolsverket

Utredningen har i enkäten till domstolarna ställt frågan om hur många ordinarie tjänstgöringsdagar domstolarna schemalägger en nämndeman per år. Av svaren kan utläsas att de flesta domstolar (37 procent) vid schemaläggning har målet att en nämndeman ska tjänstgöra mellan fem till tio ordinarie dagar per år. Den därefter vanligaste (33 procent) planerade tjänstgöringsfrekvensen är mellan tio till femton dagar per år. Intervallen femton till tjugo dagar respektive en till fem dagar per år förekommer i ungefär lika stor omfattning (kring 10 procent vardera). Vid två domstolar schemaläggs nämndemän för fler än 30 dagar per år. En domstol, Kammar-

rätten i Stockholm, har uppgett att man inte schemalägger nämndemännen.

Tjänstgöringsvillkor i förhållande till yrkes- och familjeliv samt studier

Bestämmelsen i 4 kap. 7 a § RB och 20 a § LAFD där det föreskrivs att en nämndeman har *rätt till ledighet från anställning* i den utsträckning som behövs för att han eller hon ska kunna utföra sitt uppdrag tillkom 2006. Enligt förarbetena ville man genom denna reglering säkerställa att förvärvsarbetande nämndeman som, på samma sätt som icke förvärvsarbetande medborgare, hade en lagfäst skyldighet att ta emot och fullgöra uppdrag som nämndeman skulle få en korresponderande rätt till ledighet från sina arbeten för fullgörande av nämndemannauppdraget. Som vidare argument för en lagfäst rätt till ledighet anfördes att fler kategorier av arbetsgivare kunde tänkas komma att ha anställda som ville tjänstgöra som nämndemän. Vidare skulle införandet av en sådan regel markera den betydelse som tillmäts nämndemännen i domstolarna. Rätten till ledighet omfattar enligt förarbetsuttalandena tid för deltagande vid förhandlingar och andra sammanträden i domstolen samt tid för resor till och från domstolen (prop. 2005/2006:180 s. 47).

Valförsamlingen får enligt 4 kap. 8 § tredje stycket RB och 21 § tredje stycket LAFD besluta att en nämndeman som upphört att vara valbar på grund av ändrad folkbokföring får ha kvar sitt uppdrag under återstoden av mandatperioden. Regeln infördes år 2006 genom prop. 2005/06:180. Regeringen konstaterade inledningsvis att det från nämndemannahåll hade framförts att avflyttning var en vanlig orsak till förtida avhopp. Ett undantagslöst krav på folkbokföring i kommunen eller länet kunde enligt regeringens mening också verka hindrande för yngre personer att åta sig uppdrag som nämndeman. En förutsättning för ett beslut enligt bestämmelsen är enligt motiven att nämndemannen vill ha kvar sitt uppdrag. Det är fullmäktige som utifrån en helhetsbedömning avgör om nämndemannen ska få behålla sitt uppdrag trots avflyttningen. Vid denna bedömning bör enligt motiven beaktas om flyttningen är temporär, om nämndemannen rent praktiskt kan delta vid de sammanträden som följer av uppdraget och om nämndemannen alltjämt kan anses representera det omgivande lokalsamhället. Nämndemannen be-

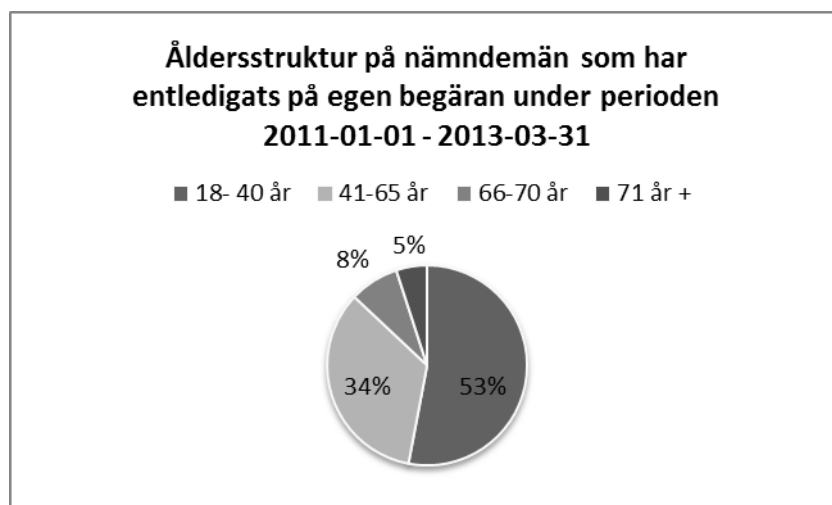
höver inte bo kvar inom domkretsen för att kunna tillåtas fortsätta att tjänstgöra (prop. s. 49 f).

Några statistikuppgifter

Enligt statistikuppgifter från Domstolsverket har 43 procent av det totala antal nämndemän som under 2012 tjänstgjorde i de allmänna domstolarna fått ersättning för utebliven arbetsförtjänst medan motsvarande andel för förvaltningsdomstolarna är 35 procent. Av detta följer att 43 respektive 35 procent av nämndemännen i de olika domstolsslagen har varit förvärvsarbetande. Möjligen kan det därutöver finnas någon enstaka nämndeman som arbetar och inte förlorar inkomst vid tjänstgöring som nämndeman.

Av statistik från Domstolsverket framgår vidare att nämndemän i åldersgruppen 18–65 år utgör mer än 87 procent av det totala antalet nämndemän som på egen begäran lämnat sina uppdrag under innevarande mandatperiod. Uppgiften ska även ses mot bakgrund av att det enbart är 58 procent av det totala antalet nämndemän som finns inom detta åldersspann, se under avsnitt 6.2.2 ovan. Avhoppet är allra vanligast i åldersgruppen 18–40 år.

Diagram 8.3 Åldersstruktur på nämndemän som på egen begäran har entledigats under perioden 2011-01-01–2013-03-31



Källa: Domstolsverket

Intervjusvar från yngre personer som har lämnat sina nämndemannauppdrag i förtid

Under utredningens gång har vi intervjuat ett trettiootal personer under 40 år som självmant lämnat sina nämndemannauppdrag under mandatperioden. Intervjusvaren ger belägg för att arbete, föräldraskap till yngre barn och flytt är de vanligaste orsakerna till förtida avhopp bland yngre.

Flera av de tillfrågade hade lämnat sitt uppdrag i samband med att de fick sina första anställningar efter avslutade studier för att fortsatt tjänstgöring i samma utsträckning som under studieåren upplevdes som ansträngande.

Ett flertal hoppade av i direkt anslutning till det första informationsmötet på domstolen eller efter det att de hade fått sina tjänstgöringsscheman – avhoppet berodde i flera av dessa fall på att tjänstgöringsvillkoren, och tjänstgöringsfrekvensen i synnerhet, inte stämde med den bild man hade. I något av fallen berodde avhoppet på att man upplevde jargongen och stämningen på informationsmötet som obehaglig och stel och hade svårt att hitta sin plats i gemenskapen där äldre personer var i majoritet.

Bland dem som hoppade av sina uppdrag efter någon tids tjänstgöring har arbets- och familjeskäl varit de vanligaste orsakerna. En del upplevde de oförutsebara tjänstgöringstiderna som bekymmersamma vid planeringen i familjen, som exempelvis hämtning av barn på förskola/skola. Vad gäller arbetsrelaterade skäl har ingen av de tillfrågade uppgett att det varit svårt att förena uppdraget med arbetet på grund av omständigheter som har varit direkt hänförliga till arbetsgivarens inställning. Rätten till ledighet för fullgörande av nämndemannauppdrag har inte i något fall uppgetts ha varit öppet ifrågasatt av arbetsgivaren. En del uttryckte emellertid att de upplevde viss oro över hur bortovaron egentligen uppfattades av arbetsgivaren och kom fram till att närvaron på arbetsplatsen och tillförlitligheten vägde tyngre för den fortsatta karriären än meritvärdet av att vara verksam som nämndeman. Vissa av de tillfrågade upplevde det också som problematiskt att man på grund av tjänstgöringen som nämndeman ofta kom efter med sina arbetsuppgifter, som antingen samlades på hög under bortovaron eller belastade arbetskamraterna.

Den främsta orsaken till avhopp bland de allra yngsta är att de flyttat från domsagan för att studera på annan ort. Alternativet att behålla sitt uppdrag under återstoden av mandatperioden hade

ingen av de tillfrågade sett som gångbart – vissa har inte känt till att möjligheten fanns och flytten har många gånger skett till avlägsen ort och/eller innebar en sådan förändring av livssituationen att ett fortsatt åtagande som nämndeman på den tidigare boendeorten upplevts som alltför betungande.

Även tidsbrist och för mycket frånvaro från lektioner har visat sig vara en vanlig orsak till förtida avhopp bland de studerande.

I några fall var besvikelse över hur rättssystemet fungerade och en känsla av att inte kunna påverka utgången orsaken till avhoppet.

Ingen av de tillfrågade har uppgett att en högre ersättning ensamt skulle ha motiverat till fortsatt tjänstgöring. Några har lyft fram att det är omständligt att begära och få ersättning för tjänstgöringen. I ett fall har meningsskiljaktigheter med domstolen kring ersättningen varit anledningen till avhoppet. Någon enstaka har framfört att dagsarvodet borde höjas för att göra uppdraget mer attraktivt för unga och att man borde erhålla ersättning för tidspilan i samband med resor från och till domstolen. Missnöje med ersättningens storlek har dock inte i något av fallen varit den huvudsakliga anledningen till avhoppet.

Utöver ovan redovisade omständigheter har även sjukdom, längre utlandstjänstgöring och erhållande av anställningar eller befattningar som skulle föranlett jävsproblematik nämnts som orsak till det förtida avhoppet.

Försäkringsskydd och säkerhet

Nämndemän omfattas av den av Domstolsverket hos Kammarkollegiet tecknade tjänstereseförsäkringen vid statliga tjänsteresor samt en hos AFA-försäkring tecknad trygghetsförsäkring vid arbets-skada.

Domstolsverkets informationsblad *Säkerhetsinformation för dig som är nämndeman* innehåller en kortfattad information om otillåten påverkan i form av trakasserier, hot, våld, skadegörelse och korrup-tion som en nämndeman kan bli utsatt för i anledning av sitt uppdrag. Det redogörs kortfattat även för åtgärder som kan förebygga sådan otillåten påverkan. Informationsbladet innehåller slutligen säkerhetsråd avseende nödutgångar och brandsläckare på domstolen där nämndemannen tjänstgör.

8.3.3 Representativitet och avhopp i andra grupper

Som vi har påpekat i det tidigare är nämndemannauppdraget inget politiskt uppdrag. Med hänsyn till hur rekryteringsförfarandet fungerar i dag kan det emellertid finnas skäl att jämföra villkoren för nämndemannauppdrag med de villkor som gäller för politiskt förtroendevalda. En betydande andel av nämndemännen väljs från partipolitiska kretsar – bristande representativitet där resulterar i bristande representativitet inom nämndemannakåren. Det kan av samma anledning finnas skäl att titta närmare på hur vanligt det är med avhopp bland politiker under pågående mandatperiod och vad avhoppens huvudsakligen beror på. Är avhoppens lika vanliga där som inom nämndemannakåren kan det antas att avhoppens inte främst är missnöjesyttringar över uppdraget som sådant utan orsakerna ligger på ett mer generellt plan på individ- och/eller samhällsnivå.

Statistiska centralbyrån har på uppdrag av regeringen tagit fram studien *Folkevaldas situation i kommunfullmäktige – en studie om representativitet, avhopp och synen på uppdraget*. Syftet med studien har bl.a. varit att kartlägga vilka som blir nominerade och valda till politiska förtroendeuppdrag, deras representativitet i förhållande till befolkningen och hur många som väljer att lämna sina uppdrag i förtid.

Vad gäller representativitet är studiens slutsats att kvinnor, utrikes födda och yngre personer är underrepresenterade bland förtroendevalda. Studien visar att politikerkåren blir äldre för varje val.

Vad gäller avhoppsfrekvensen kom studien fram till att 16–17 procent av ledamöterna i kommunfullmäktige har lämnat sina uppdrag i förtid under de senaste två mandatperioderna. Det är unga, framförallt unga kvinnor, som hoppar av sina uppdrag under mandatperioden. Många av de avhoppade, 61 procent, har uppgett att avhoppet främst skett av personliga skäl. Till personliga skäl räknas arbets- och familjeförhållanden, flytt och hälsa. Andelen som uppgett att avhoppet främst hade att göra med personliga skäl var högre bland de unga, omkring 82 procent. Det talar enligt studien för att avhoppens för de allra flesta inte handlar om en missnöjesyttring över uppdraget, utan att det mer har att göra med svårigheten att kombinera politiken med andra delar av livet. Studiens slutsats i denna del är att det finns anledning att undersöka hur man på olika sätt kan förbättra möjligheten för fritidspolitiker att kombinera arbetsliv och privatliv med politiskt arbete.

8.4 Nordisk utblick

8.4.1 Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor för nämndemän i Finland

Enligt 12 § första stycket tingsrättslagen är nämndemän berättigade till ersättning av allmänna medel i form av arvode, ersättning för inkomstbortfall och för kostnader för insättning av vikarie, anordnande av barnvård eller motsvarande, samt ersättning för resekostnader och dagtraktamente.

Närmare föreskrifter om ersättningens storlek m.m. ska enligt andra stycket fastställas av Justitieministeriet. Justitieministeriet meddelade med stöd av detta bemyndigande föreskriften *Betalning av kostnader för nämndemän*, OM 20/123/2002. Nämndemän får enligt föreskrifterna dagarvode med 65 euro om sammanträdet tar högst sex timmar, 90 euro om sammanträdet varar i mellan sex och nio timmar, och 115 euro om sammanträdet varar längre än nio timmar. Ersättning för förlorad arbetsförtjänst betalas för varje påbörjad timme inklusive resor, dock för högst åtta timmar per dag. Ersättningen motsvarar det faktiska inkomstbortfallet men den högsta ersättningen är 18 euro per timme. Nämndemännen har även rätt till ersättning för deltagande i förberedelsesammanträde som tingsrätten kallat till och i utbildningar som anordnats eller godkänts av tingsrätten.

Nämndemän har enligt 12 a § tingsrättslagen under vissa förutsättningar rätt till ersättning för olycksfall som inträffat i samband med utövandet av nämndemannauppdraget.

Enligt 8 § tingsrättslagen ska lagmannen se till att nämndemännen deltar i tingsrättens sammanträden i tur och ordning. Nämndemännens sammanträdesordning ska enligt 15 § tingsrättsförordningen fastställas på det sättet att varje nämndeman deltar i sammanträden under 12 dagar per kalenderår. En nämndeman som under ett kalenderår har tjänstgjort i mer än 24 dagar får under det året inte tjänstgöra mer, om det inte är fråga om fortsatt behandling av ett tidigare påbörjat mål eller ärende. Enligt uppgift från Helsingfors tingsrätt tjänstgör nämndemännen där i 10 dagar per år i genomsnitt. Lagmannen skriver brev till dem som inte kommer eller de som alltid tackar nej till att tjänstgöra. På så sätt tjänstgör nästan alla de valda nämndemännen i ungefär samma omfattning. Vid planering av förhandlingarna strävar tingsrätten dessutom efter en jämn köns- och åldersfördelning. Ett elektroniskt planerings-

verktyg används för att lotta ut indelningen till tjänstgöring. Tingsrätten kallar alltid en nämndeman i reserv eftersom sena återbud och oanmäld utevaro är vanligt förekommande bland nämndemännen.

8.4.2 Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor för lekmannadomare i Danmark

I Danmark får lekmannadomare en ersättning om 1 100 danska kronor per dag och 120 kronor per natt under den tid som de är borta från hemmet för tjänstgöring. Har lekmannadomaren rest längre sträcka än tre km för fullgörande av sitt uppdrag, utgår även reseersättning motsvarande den faktiska reskostnaden.

Antalet lekmannadomare fastställs på så sätt att en lekmannadomare inte ska behöva tjänstgöra mer än vid fyra tillfällen per år. Eftersom man vid fastställandet av antal lekmannadomare inte kan förutse måltillströmningen med exakthet kan det emellertid hända att en lekmannadomare tjänstgör vid fler eller färre tillfällen än fyra per år (Vejledning til domsmænd og nævninger, s. 7).

Den som valts till lekmannadomare har enligt 85 § retsplejeloven skyldighet att inställa sig till domstolsförhandling som han eller hon kallats till för tjänstgöring vid äventyr av böter.

8.4.3 Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor för lekmannadomare i Norge

Föreskrifter om ersättning till lekmannadomare finns i FOR 1983-02-15 nr 86: Forskrift etter rettsgebyrloven m.m. (rettsgebyrforskriften).

Lekmannadomare erhåller arvode om 250 norska kronor per dag för sin tjänstgöring. De lekmannadomare som uppbär lön från sin arbetsgivare under bortovaron för fullgörande av lekmannadomaruppdrag har inte rätt till arvode. Om tjänstgöringen sträcker sig längre än fem dagar kan rätten besluta om att höja dagersättningen (1-1 § rettsgebyrforskriften).

Nämndemän i fastighetsdomstolarna (jordskiftmeddommer) får ersättning om 1 000 norska kronor per dag och 600 norska kronor per halvdag. För särskilt långa dagar utgår ersättning med 1 200 norska kronor. Överstiger tjänstgöringstiden, inklusive restiden inte 2 timmar, utgår dagersättning med 250 kronor. Överstiger

tjänstgöringen 5 dagar kan det, efter ansökan, beslutas om förhöjd ersättning (1–2 § rettsgebyrforskriften).

Lekmannadomare kan, om detta är skäligt, i stället för dag-ersättning tillerkännas ersättning för utebliven arbetsförtjänst och utlägg (1–4 § rettsgebyrforskriften).

Överstiger restiden 4 timmar under arbetstid (kl. 08.00–17.00) utgår ersättning enligt 1–1 § respektive 1–2 § rettsgebyrforskriften. Vid restid överstigande 1 timme men understigande 4 timmar utgår reseersättning motsvarande halvdagsersättning enligt nyss nämnda bestämmelser. Ersättning för resor och traktamente betalas ut enligt statens allmänna reseregulativ.

Nämndemedlemmer i utlänningsnämnderna får ersättning med 750 norska kronor för tjänstgöring under en halv dag, 1 250 norska kronor för heldagstjänstgöring och 1 500 kronor för tjänstgöringstillfällen som är längre än 8 timmar. I stället för detta arvode kan nämndemannen efter ansökan erhålla ersättning för förlorad arbetsförtjänst med 1 500 kronor för tjänstgöring under en halv dag, 2 500 kronor för heldag och 3 000 kronor för tjänstgöringstillfällen som är längre än 8 timmar.

Det är ledningen i respektive domstol som fastställer antalet nämndemän som ska finnas med på listorna över valda nämndemän i domsagan. Antalet nämndemän ska fastställas på så sätt att varje nämndeman ska förväntas tjänstgöra i två mål per år (65 § domstoloven). Av 90 § domstoloven följer att nämndeman som har tjänstgjort i 15 dagar eller mer under ett år, eller som har tjänstgjort under 60 dagar eller mer under valperioden inte längre har någon skyldighet att tjänstgöra som nämndeman.

En nämndeman som uteblir från en domstolsförhandling utan att ha blivit befriad från tjänstgöringsskyldighet i det enskilda fallet kan enligt 200 § domstoloven ådömas böter. Enligt uppgift från Justitiedepartementet i Norge tillämpas emellertid denna regel i princip aldrig.

8.5 Överväganden och förslag

8.5.1 Allmänna utgångspunkter

Moderna villkor ska bidra till att vi kan fortsätta att rekrytera lämpliga och engagerade nämndemän samt till att nämndemannakåren så långt som möjligt speglar befolkningen vad gäller bl.a. ålder, kön,

sysselsättning och etnisk bakgrund. Det gäller såväl ekonomiska som andra villkor som är förknippade med uppdraget.

Den allsidiga sammansättningen måste också, för att verka förtroendehöjande, på ett bättre sätt återspeglas i hur mycket nämndemännen deltar i dömandet. Det är alltså viktigt att de nämndemän som har valts också tjänstgör vid domstolarna i, så långt som möjligt, samma omfattning.

Vi är medvetna om de svårigheter som finns att kombinera ett krävande arbete och föräldraskap med uppdraget som nämndeman. Villkoren måste i möjligaste mån vara sådana att individer som befinner sig i olika livssituationer har likvärdiga möjligheter inte bara att åta sig utan även att fullgöra ett nämndemannauppdrag. Nämndemannauppdraget ska kunna utföras vid sidan av en heltids-sysselsättning och även gå att kombinera med att vara förälder till yngre barn. På samma sätt är det väsentligt att personer som är bosatta på längre avstånd från domstolen ges möjlighet att tjänstgöra i samma utsträckning och på samma villkor som nämndemän som bor i närheten av domstolen.

Kravet på att underlätta för yrkesverksamma, och särskilt kanske de som därtill har yngre barn, att kunna åta sig uppdrag ska ställas i förhållande till andra krav som ställs på domstolarnas verksamhet. Mål ska handläggas effektivt, parter och vittnen ska bemötas på ett bra sätt. För att klara detta fordras stor flexibilitet från domstolens sida när det gäller planering av förhandlingar. En flexibilitet som påverkar tjänstgöringen för både anställda och nämndemän. Även med dessa krav finns enligt vår bedömning utrymme att förbättra förutsättningarna för nämndemännens tjänstgöring.

Domstolarna, särskilt de allmänna domstolarna, har att administrera ett stort antal mål som både är brådskande och kräver lång förhandlingstid. Kraven på allsidighet inte bara vad gäller vilka som är nämndemän utan även beträffande tjänstgöringsfrekvens kan inte tillåtas medföra för stora hinder för en effektiv administration av omfattande mål. Administrationen för att åstadkomma allsidighet vid nämndemännens indelning till tjänstgöring måste således hållas på en, i förhållande till dessa aspekter, väl avvägd nivå. Det samma gäller den situationen att någon måste inkallas med mycket kort varsel.

Uppdraget som nämndeman är ett viktigt och ansvarsfullt uppdrag. Flera av de förslag som utredningen lägger fram syftar till att öka attraktiviteten i nämndemannauppdraget och förbättra dess status. Vid utformningen av ersättningsvillkoren ska även dessa

aspekter vägas in. Det är samtidigt viktigt att ersättningsnivån återspeglar det förhållandet att nämndemannauppdraget är ett lekmanuppdrag. En viktig utgångspunkt för våra överväganden i denna del är att ingen ska behöva förlora ekonomiskt på att vara nämndeman.

8.5.2 Ersättningsvillkor

Bedömning och förslag: För tjänstgöring fram till kl. 16.30 under högst fyra timmar ska halvdagsarvode utgå. Längre sammanträdestid än fyra timmar fram till kl. 16.30 ska betraktas som en hel tjänstgöringsdag och berättiga till heldagsarvode. För tjänstgöringstid som infaller efter kl. 16.30 ska extra ersättning utgå.

Heldagsarvodet ska bestämmas till 1 000 kronor.

Halvdagarvodet ska bestämmas till 500 kronor. Extra ersättning ska utgå för tjänstgöring efter kl. 16.30 med 250 kronor.

Särskilt inställelsearvode ska bestämmas till 200 kronor per dag.

Nämndemän vid tingsrätterna ska, i likhet med nämndemän vid förvaltningsrätterna, kunna få ersättning med 300 kronor per dag för förberedelsearbete. För båda grupperna ska som förutsättning gälla att det ska vara för sådant arbete som överstiger en timme.

Reglerna om ersättning vid inställd förhandling och om ersättning för utebliven arbetsförtjänst ska bevaras oförändrade.

Arvodesmodell

Tidigare förslag

Modellen för arvodering av nämndemän har varit föremål för uppmärksamhet från lagstiftarens sida vid flera tillfällen under de senaste årtiondena. Domstolsverket uppmärksammade frågan om möjliga alternativa ersättningsmodeller i rapporten *Rekrytering av nämndemän* (s. 50 f.). Vid tiden för rapporten ersattes nämndemän med ett sammanträdesarvode om 300 kronor per dag. En nämndeman som fått inkomstförlust överstigande sammanträdesarvodet fick ersättning för den överskjutande delen genom ett tilläggsbelopp. Domstolsverket konstaterade i rapporten att det enhetliga

grundarvodet per dag inte speglade arbetsinsatsen, eftersom samma ersättning betalades oavsett tjänstgöringstid. Slutsatsen blev att det fanns goda skäl att låta arvodet bli mer tidsberoende. I rapporten presenterades tre varianter för att åstadkomma en mer differentierad ersättning. Ett alternativ var att dela upp ersättningen på hel och halv tjänstgöringsdag. Ett annat alternativ var en modell med en rak timersättning (belopp per påbörjad timme) och ett tredje en modell med fast timersättning (belopp per påbörjad timme med påslag för första timmen för att garantera en viss minimiersättning). Domstolsverket föreslog att arvodet skulle beräknas enligt en modell med rak timersättning, dock högst åtta timmar per sammanträdesdag. Förslaget i denna del ledde inte till någon ändring.

Nämndemannakommittén konstaterade vad gäller arvodesmodellen med ett fast belopp per sammanträdesdag oavsett sammanträdetes längd, att den kunde medföra överkompensation i de fall sammanträdestiden blir mycket kort, men att det var sannolikt att detta skulle jämnas ut i längden där tjänstgöringen vid andra tillfällen skulle dra ut på tiden utan att nämndemannen fick kompensation för detta. Modellen ansågs vidare vara enkel att administrera. Nämndemannakommittén föreslog därför ingen ändring i arvodesmodellen (SOU 2002:61, s. 123 f.).

Även i dag ersätts nämndemännen med ett fast sammanträdesarvode per dag. I samband med att dagarvodet höjdes 2007 infördes även ett halvdagsarvode om 250 kronor som betalas i stället för dagarvode i de fall en nämndeman under en dag har tjänstgjort kortare tid än tre timmar. Skälen för att införa ett halvdagsarvode har inte närmare utvecklats i propositionen. Det kan emellertid antas att syftet var att komma till rätta med den överkompensation som en odifferentierad dagersättning medför vid korta sammanträden.

Våra överväganden

Vid Justitiedepartementets kartläggning (se avsnitt 3.3.8) och under utredningstiden har flera nämndemän uttryckt missnöje med halvdagsersättningen. De vänder sig mot att halvdagsersättningen i själva verket innebär en sänkning av dagarvodet jämfört med den tidigare gällande ordningen med heldagsersättning även vid korta tjänstgöringsdagar. Det har även framförts önskemål om att

nämndemän ska få ersättning utöver dagarvode när domstolsförhandlingar drar ut över vanlig kontorstid.

Utredningen instämmer i att det nuvarande ersättningssystemet har vissa brister, t.ex. de tröskeeffekter som finns med ett halv- och heldagsarvode. En annan brist är att det saknas möjlighet att betala ytterligare ersättning när förhandlingar drar ut på tiden.

Enligt utredningens uppfattning bör ersättningssystemet vara enkelt att tillämpa och administrera. Det kravet uppfyller ett i förväg bestämt dagarvode bättre än konstruktioner med ersättning per timme. Några kritiska synpunkter på dagarvode i sig har heller inte framförts. Ordningen med ett arvode per sammanträdesdag ska alltså behållas.

Det finns skäl för att beakta hur lång tjänstgöringstiden är per dag. Det bör göras åt båda hållen, dvs. både vid kort tjänstgöring och vid extra lång sådan. Domstolarna och kanske särskilt tingsrätterna har inte alltför sällan förhandlingsdagar som i realiteten endast pågår någon eller några få timmar. Det kan bero på många skäl men ett är att målet är brådskande och ingen annan lämplig tid finns eller att det visar sig att en påbörjad förhandling inte kan fullföljas. Utredningen är av uppfattningen att överkompensation vid korta tjänstgöringstider så långt möjligt bör undvikas både av rättviseskäl och ekonomiska skäl. Det är bättre att använda resurserna till höjda grundarvoden än till att, såsom det i praktiken blir, öka ersättningen vid kort tjänstgöring. På motsvarande sätt bör extra arvode kunna betalas när förhandlingar drar ut över tiden. Inte heller detta är ovanligt och det är rimligt att den som tjänstgjort längre tid än vanlig kontorstid får kompensation för detta.

Utredningen förordar således ett system med hel- och halvdagsersättning samt extra ersättning vid tjänstgöring utöver ordinär kontorstid. Halvdagsersättning ska utgå vid tjänstgöring motsvarande hälften av en ordinarie arbetsdag, dvs. vid tjänstgöring under kortare tid än fyra timmar. Med kortare tid än fyra timmar avses den tid då nämndemannen tjänstgjort, inklusive eventuella pauser. För tjänstgöring fram till kl. 16.30 under högst fyra timmar bör alltså halvdagsersättning utgå. Längre sammanträdestid än fyra timmar fram till kl. 16.30 ska betraktas som en hel tjänstgöringsdag och berättiga till heldagsersättning. För tjänstgöringstid som infaller efter kl. 16.30 bör extra ersättning utgå.

Arvodesnivån

Även nivån för dagarvode har länge varit föremål för debatt.

Under den faktainsamling som Domstolsverket genomförde inför rapporten 2011 framfördes synpunkten att arvode är för lågt och att det dels signalerar att nämndemannauppdraget inte är viktigt, dels gör att yngre individer inte är intresserade av att åta sig nämndemannauppdrag (DV Rapport 2011-03-14, dnr 959-2010, s. 13).

Vid Justitiedepartementets kartläggning (se avsnitt 3.3.8) framkom att inte bara nämndemän utan även andra aktörer inom rättsväsendet efterfrågar en generell höjning av arvodesnivån. Den senaste ändringen genomfördes som tidigare nämnts 2007 då dagarsättningen höjdes från 300 kronor till nu gällande 500 kronor. Vid tjänstgöring under kortare tid än tre timmar utgår istället för dagarvode ett arvode om 250 kronor, s.k. halvdagsarvode.

Vid intervjuer som utredningen har genomfört med yngre nämndemän som hade lämnat sina uppdrag i förtid framkom att ersättningen i sig sällan är den huvudsakliga orsaken till förtida avhopp. Ett flertal av de tillfrågade har emellertid uppgett att en låg ersättning i kombination med att uppdraget upplevs som tidskrävande och svårt att förena med familj och heltidsarbete medför att intresset för uppdraget är begränsat bland yngre och yrkesverksamma.

Som vi har utvecklat i det tidigare är det viktigt att tydliggöra att nämndemannauppdraget är ett viktigt och ansvarsfullt uppdrag. Ett sätt att markera detta är att höja ersättningsnivån. Nivån på ersättningen bör emellertid även återspegla det förhållandet att nämndemannauppdraget är ett lekmanuppdrag.

Med dessa utgångspunkter anser utredningen att heldagsarvode bör dubbleras och bestämmas till 1 000 kronor. På motsvarande sätt bör för en halv dags tjänstgöring, dvs. under fyra timmar under tiden fram till kl. 16.30, arvode betalas med 500 kronor. Med kortare tid än fyra timmar avses den tid då nämndemannen tjänstgjort, inklusive eventuella pauser. Vad gäller nivån på den extra ersättningen anser utredningen att denna, med hänsyn till att det bara i sällsynta undantagsfall kan antas förekomma "overtid" överstigande två timmar, bör motsvara hälften av halvdagsersättningen, dvs. 250 kronor.

Arvode för förberedelsearbete

Nämndemän som tjänstgör i förvaltningsdomstolarna har möjlighet att få ett särskilt inläsningsarvode om 300 kronor för förberedande inläsning. Det har sin grund i att processen i de allmänna förvaltningsdomstolarna bygger på skriftlig handläggning och en stor del av målen avgörs efter föredragning och utan muntlig förhandling. I de allmänna domstolarna råder, något förenklat, motsatt förhållande, dvs. muntliga förhandlingar är huvudregel och endast det som där framförts ska beaktas av domstolen. Behovet av inläsning före en förhandling är således mycket större på förvaltningsdomstolarna än på de allmänna domstolarna. Den möjlighet som genom den s.k. EMR-reformen (prop. 2004/05:131) infördes att hänvisa till handlingar istället för att föredra innehållet i dem har något förändrat dessa förhållanden på de allmänna domstolarna.

Möjligheten att införa inläsningsarvode för nämndemän som tjänstgör på allmän domstol har varit föremål för diskussion i samband med tidigare reformarbeten avseende ersättningsförordningen. Vid översynen av ersättningsreglerna 2002 diskuterades frågan särskilt med avseende på nämndemän i hovrätterna. Nämndemanna-kommittén kom emellertid till slutsatsen att det förberedande arbete som nämndemännen utför i hovrätten inte är av sådan omfattning att det motiverade förberedelsearvode (SOU 2002:61, s. 126 f.).

Vid Justitiedepartementets kartläggning (se avsnitt 3.3.8) vände sig många nämndemän mot den nuvarande ordningen att det enbart är nämndemän på förvaltningsdomstolarna som har rätt till ersättning för det arbete som de lägger ner på målen inför sammanträden på domstolen.

Genom EMR-reformen infördes en möjlighet att vid huvudförhandlingen hänvisa till handlingar i målet, om rätten finner det lämpligt. Hänvisningsmöjligheten gäller i såväl tvistemål som brottmål (43 kap. 7 och 8 §§ RB). EMR-utredningen, som har haft i uppdrag att utvärdera EMR-reformen, har undersökt i vilken utsträckning tingsrätterna använder hänvisningsmetoden (SOU 2012:93, s. 115 f). Det har då framkommit att hänvisning används i skiftande utsträckning vid domstolarna och att det varierar mellan olika typer av mål och handlingar. Som skäl för att inte använda hänvisning i brottmål har några domstolar pekat på att nämndemännen inte har rätt till inläsningsarvode. Domstolarna har uppgett att det ofta är svårt för nämndemännen att tillgodogöra sig innehållet vid hänvisning till mer omfattande material. Vid flera tings-

rätter har hänvisning till vårdnadsutredningar fallit mycket väl ut i familjemålen. Då har nämndemännen dock uttryckt missnöje med avsaknaden av inläsningsarvode. Både från advokat- och åklagarhåll har till EMR-utredningen framförts synpunkter om att hänvisningsmetoden är bra och att den bör användas mer. EMR-utredningens slutsats är att de utökade möjligheterna att presentera processmaterial genom hänvisning till handlingar har fallit väl ut och att de har bidragit till att effektivisera processen och göra den mer flexibel. Hänvisningsmetoden bör enligt EMR-utredningens förslag kunna användas i större utsträckning (s. 118). Det finns således goda skäl att anta att utvecklingen går mot att metoden kommer att användas mer i framtiden.

För att hänvisningsmetoden ska fungera på ett effektivt sätt förutsätts att inte bara den lagfarne domaren utan även nämndemännen har tagit del av det skriftliga materialet i förväg. Detta bör, för att nämndemännen ska ha möjlighet att tillgodogöra sig innehållet vid hänvisning till mer omfattande material, ske i form av förberedelsearbete inför huvudförhandlingen. Domstolen bör i sådana fall skicka det skriftliga materialet till nämndemännen för inläsning. Det förutsätter, om materialet är av någon omfattning, att nämndemän i tingsrätterna ges rätt till inläsningsarvode.

Även utredningens tidigare redovisade målsättning att skapa ett enhetligt och rättvisande ersättningsystem för nämndemän utgör skäl för att införa rätt till inläsningsarvode även för nämndemän vid tingsrätterna. Vi föreslår således att sådant arvode införs.

Vad gäller ersättningens storlek är det utredningens bedömning att den nu gällande nivån på förberedelsearvodet är rimlig. Det finns inte någon anledning att fastställa förberedelsearvodet för nämndemän på allmän domstol till annat belopp än det på 300 kronor som gäller för nämndemän vid förvaltningsrätterna.

Det material som nämndemännen får ta del av inför en förhandling kan vara av mycket varierande omfattning. På förvaltningsrätterna är det ofta fråga om flera handlingar inför en förhandlingsdag medan det på tingsrätterna hittills vanligen varit fråga om exempelvis en vårdnadsutredning. Varje i förväg utsänd handling motiverar inte ett inläsningsarvode. Ersättning för inläsning understigande en timme ska anses ingå i sammanträdesarvodet. Samma ordning ska även gälla för förberedelsearbete på förvaltningsrätterna. Är det däremot fråga om mer material bör inläsningsarvode utgå utöver det ordinarie arvodet och det ska också vara möjligt att vid mycket omfattande inläsning betala mer än ett inläsningsarvode.

Ersättning vid inställd förhandling

Huvudregeln är att ersättning endast betalas när en nämndeman har deltagit i sammanträde. Om ett sammanträde ställs in får enligt 7 § ersättningsförordningen ersättning för sammanträdet betalas ut om det finns särskilda skäl. Vid Justitiedepartementets kartläggning (se avsnitt 3.3.8) framfördes från nämndemannahåll att domstolarna är alltför restriktiva i sina bedömningar när det gäller vad som ska anses vara särskilda skäl för att medge ersättning vid inställda förhandlingar.

Faktum är att domstolsförhandlingar inte alltför sällan ställs in med kort varsel, exempelvis på grund av svårigheter att delge parter eller vittnen. Oftast är det bara någon av flera förhandlingar under en dag med det kan också vara fråga om det enda utsatta målet den aktuella dagen. En nämndeman som har planerat att delta kan då få svårt att planera om och det kan någon gång ske så sent att nämndemannen redan påbörjat sin resa till domstolen eller inte har möjlighet att återgå i tjänst. Nämndeman som inte kan återinträda i tjänst, t.ex. för att arbetsgivaren anlitat en vikarie, kan få ersättning för inkomstförlust. Ersättning för resekostnader ska givetvis också betalas om nämndemannen haft sådana. Även arvode ska kunna betalas ut när det föreligger särskilda skäl. Det kan exempelvis gälla fall när den enskilda nämndemannen gjort en särskild uppoffring för att komma till ett sammanträde som sedan ställs in.

Utredningen anser att denna ordning är bra och ska behållas. Det är enligt vår mening angeläget att domstolarna tillerkänner nämndemännen ersättning med stöd av bestämmelsen i de fall där detta är befogat.

Särskilt inställelsearvode

Nämndemän som har en resväg till sammanträdet som överstiger 50 km är som tidigare nämnts berättigade till ett särskilt inställelsearvode om 100 kronor per dag. Arvodet infördes år 2007 efter förslag från Nämndemannakommittén. Syftet med förslaget var att underlätta rekryteringen av nämndemän från domstolarnas hela upptagningsområde och att alla nämndemän ska få möjlighet att tjänstgöra i lika stor omfattning, oberoende av hur lång resväg de har från hemmet till domstolen.

Det är även vår uppfattning att ett inställelsearvode främjar en geografiskt spridd rekrytering. Det är också som anförts tidigare viktigt att de som valts till nämndemän tjänstgör i ungefär samma omfattning. Ett inställelsearvode förbättrar förutsättningarna för detta. Arvodet bör för att bättre fylla detta syfte höjas till 200 kronor per dag.

Ersättning för utebliven arbetsförtjänst

Tidigare förslag

En nämndeman har rätt till ersättning för den faktiska inkomstförlust som han eller hon gör på grund av sitt uppdrag som nämndeman. Enligt uppgift från Domstolsverket är ersättning för inkomstförlust den fråga inom ersättningsområdet som domstolarna anser vara svårast att tillämpa. Den yrkeskategori bland nämndemännen som genom åren gett upphov till flest frågor från domstolarna till Domstolsverket är de som bedriver enskild näringsverksamhet. Även kontroll av ersättning till nämndemän som har provisionslön och andra som kan ha svårt att påvisa faktisk inkomstförlust upplevs som problematisk. Under de fem år som systemet har tillämpats har dock frågorna enligt uppgift från Domstolsverket minskat successivt.

Före den senaste större revideringen av ersättningsförordningen, dvs. före den 1 januari 2007, fick nämndemän som gjorde en inkomstförlust på grund av uppdraget, ett s.k. tilläggsbelopp för den del av inkomstförlusten som inte täcktes av arvodet. Tilläggsbeloppet, som utgick för varje dag som nämndemannen hade rätt till arvode för sammanträde och som bestämdes av domstolsverket/domstolen, beräknades med ledning av i första hand uppgifter om löneavdrag och i andra hand uppgifter om beräknad årsinkomst. För egna företagare bestämdes tilläggsbeloppet utifrån uppgiven årsinkomst delad med 260 arbetsdagar. Tidigare gällde även ett tak för förlorad inkomst om högst 700 kronor per sammanträdesdag, men det taket togs bort redan före den senaste reformen.

Vid den senaste lagreformen uttalade regeringen att det, i syfte att underlätta arbetet med att rekrytera en allsidigt sammansatt nämndemannakår, var angeläget att utforma ersättningsvillkoren så att de nämndemän som var yrkesverksamma likställdes med dem som inte förlorade arbetsinkomst (prop. 2005/06:180 s. 32). Ersätt-

ning för inkomstförlust skulle därför betalas utöver arvodet. Enligt vad regeringen uttalade skulle emellertid ersättningen enbart täcka den faktiska inkomstförlusten varför tilläggsbeloppet avskaffades och den nuvarande ordningen om ersättning motsvarande det faktiska inkomstbortfallet infördes.

Våra överväganden

Det är nämndemannen som ska beräkna inkomstförlustens storlek och visa hur denna beräkning har gjorts. Domstolens uppgift är att pröva och fatta beslut om ersättningen. Den främsta invändningen mot det nuvarande systemet är att systemet är svårt att tillämpa för att det finns ett stort antal variabler, särskilt beträffande inkomstberäkningen för egenföretagare. Dessa variabler gör att domstolarna har svårt att kontrollera hur stor inkomstförlusten har varit.

Ett sätt att komma till rätta med problemet är naturligtvis att återinföra någon form av schabloniserad ersättningsmodell. En sådan modell skulle underlätta domstolarnas administration av ersättningar till nämndemän. Nackdelen med en schabloniserad ersättningsmodell är att den ger upphov till skevheter. En schabloniserad ersättningsmodell blir inte rättvisande vare sig inom den krets som schablonen är tillämplig på, eller utanför den, dvs. i förhållande till sådana kategorier som får ersättning för det faktiska inkomstbortfallet.

För att det ska vara möjligt med en bred rekrytering som inbegriper alla grupper i samhället, är det angeläget att ersättningsvillkoren är så utformade att det råder likformighet mellan nämndemannarepresentanter från olika yrkeskategorier. En annan viktig aspekt är att ingen ska förlora ekonomiskt på att åta sig nämndemannauppdrag, vilket kan inträffa med ett schabloniserat ersättningsystem.

Utredningens bedömning blir att hänsynen till domstolarnas administration måste stå tillbaka för intresset av en allsidig rekrytering av nämndemän. Det nuvarande ersättningsystemet för utebliven arbetsinkomst är för nämndemännens del enhetligt och väl fungerande. Det bidrar dessutom till att en allsidig sammansatt nämndemannakår växer fram där representanter från olika yrkeskategorier erbjuds likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att kunna kombinera arbete med nämndemannauppdrag. Utredningen

anser således att det finns goda skäl att oförändrat behålla det nuvarande systemet för ersättning för utebliven arbetsförtjänst.

8.5.3 Tjänstgöringsvillkor

I utredningens uppdrag att se över villkoren för nämndemännens uppdrag ingår inte bara ersättningsfrågor utan även villkoren i övrigt. I detta innefattas eventuella åtgärder för att säkerställa dels att nämndemännens tjänstgöringsvillkor ska göra det möjligt för yrkesverksamma och föräldrar att åta sig uppdraget dels att alla nämndemän som har valts också tjänstgör i domstolen.

I begreppet tjänstgöringsvillkor ingår en rad förhållanden som sätter ramar för nämndemännens medverkan i den dömande verksamheten. Begreppet inrymmer omständigheter av praktisk natur såsom tjänstgöringsfrekvens, hur långa dagar man tjänstgör, möjligheten att planera för tjänstgöringen samt möjligheterna att få den att fungera vid sidan av ett heltidsarbete och föräldraskap till yngre barn. Vid sidan av de praktiska faktorerna finns det även komponenter av mer subjektiv art. Det gäller t.ex. nämndemännens känsla av delaktighet och bemötandet i domstolarna.

Tjänstgöringsfrekvens

<p>Förslag: Varje nämndeman ska tjänstgöra åtta dagar per kalenderår och ska inte, annat om särskilda skäl föreligger, tjänstgöra mer än tjugofem dagar under ett kalenderår.</p>
--

Inledning

Frågan om tjänstgöringsfrekvens innefattar flera aspekter. En väsentlig sådan är att syftet med en allsidig sammansättning går förlorad om inte de som har valts deltar i dömandet i ungefär samma omfattning. En annan är att kravet på tjänstgöring påverkar möjligheterna att rekrytera. Ytterligare en annan aspekt är att en för hög tjänstgöringsgrad riskerar att urholka begreppet lekmanamedverkan.

Syftet med en representativ nämndemannakår är att de som deltar i dömandet i största möjliga utsträckning ska spegla befolk-

ningens sammansättning vad gäller ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke.

Som framgått tidigare (avsnitt 8.3.2) är tjänstgöringsfrekvensen i dag högre för äldre nämndemän än för yngre. Detta hänger samman med det självklara förhållandet att äldre nämndeman har större möjlighet att tjänstgöra än yngre som ofta är upptagna med arbete och familj. När det är fråga om förtursmål eller återbud som ska besättas med kort varsel, väljer domstolarna att kontakta dem som man vet kan delta, vilket vanligtvis är de äldsta nämndemännen. Detsamma gäller mål med lång förhandlingstid där yrkesverksamma sällan har möjlighet att delta. Det finns även nämndemän som efterfrågar frekvent tjänstgöring och kallas in för tjänstgöring oftare än andra av denna anledning. Även det motsatta förhållandet förekommer, nämligen att nämndemän som regelmässigt avböjer tjänstgöring eller ofta lämnar återbud mer sällan kontaktas för extra tjänstgöring.

En alltför frekvent tjänstgöring motverkar syftet med lekmanamedverkan. De nämndemän som ofta tjänstgör blir alltför rutinerade och insatta i dömandet för att deras status som lekmanadomare ska kunna hävdas fullt ut. Utöver erfarenhet i dömandet får nämndemän som regelbundet förekommer på domstolarna ofta en plats i gemenskapen och blir en del av domstolen i stället för att förbli allmänhetens utomstående representanter.

Tydliga och inte alltför höga krav på tjänstgöringsfrekvens bör underlätta rekryteringen av nämndemän i yrkesverksam ålder och det kan även ge till resultat att färre nämndemän hoppar av sina uppdrag i förtid.

Uttalanden om lämplig tjänstgöringsfrekvens har gjorts flera gånger under tidigare lagstiftningsarbeten. I ett lagstiftningsärende 1983 framfördes att en väl avvägd tjänstgöringstäthet kunde vara en dag var sjätte vecka (prop. 1982/83:126, s. 30). I ett senare lagstiftningsärende uttalade regeringen att en tjänstgöringsfrekvens om åtta till tio dagar per år kunde vara lämplig bl.a. från rekryteringsynpunkt (prop. 1987/88:138, s. 22). Nämndemannakommittén föreslog en målsättningsregel per kalenderår på 8 till 12 dagar och inte mer än 20 dagar om det inte förelåg särskilda skäl (SOU 2002:61, s. 136 f.). En klar majoritet av remissinstanserna avstyrkte förslaget som ansågs riskera att utgöra ett hinder i den dömande verksamheten och medföra ett stort administrativt merarbete för domstolarna. Regeringen instämde i dessa invändningar och valde

att inte genomföra kommitténs förslag om lagfäst tjänstgöringsfrekvens.

Våra överväganden

Det är ofrånkomligt att en reglering av tjänstgöringsfrekvensen medför en viss ökning av domstolarnas administrativa arbete. Denna fråga står dock mot ett, som utredningen bedömer, viktigare intresse att genom en bättre fördelning av tjänstgöringen åstadkomma ökad representativitet vad gäller nämndemännens medverkan i dömandet.

Erfarenheter från Finland visar också att en lagstadgad tjänstgöringsfrekvens är en effektiv metod för att åstadkomma en jämnare tjänstgöringsfrekvens för nämndemännen på domstolarna (avsnitt 8.4.1).

Det kan för övrigt noteras att domstolarna redan i dag har en skyldighet att eftersträva en jämn fördelning av tjänstgöringstillfällen mellan nämndemännen. Vid införandet av regeln i 4 kap. 7 § fjärde stycket RB, där det föreskrivs att det vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke, har departementschefen uttalat att det är viktigt att tankarna bakom bestämmelsen slår igenom även när en domstol lägger upp tjänstgöringsschema för nämndemännen (prop. 1987/88:138, s. 16).

Administration av nämndemannafrågor, schemaläggning, kallelser, introduktion, entledigande och ersättningsfrågor m.m. tar redan i dag stora resurser i anspråk och ingår inte i de direkta kostnaderna för nämndemannasystemet om 153 miljoner kronor. Denna administration och den tillkommande administrationen skulle emellertid kunna effektiviseras om domstolarna hade tillgång till ett elektroniskt stödverktyg för indelning till tjänstgöring och för ersättningsfrågorna.

Vad gäller lämplig tjänstgöringsfrekvens talar målsättningen att yngre och yrkesverksamma personer ska kunna åta sig och fullgöra nämndemannauppdrag för en förhållandevis låg nedre gräns för tjänstgöring. Det kan noteras att den genomsnittliga tjänstgöringen i gruppen nämndemän under 45 år var knappt åtta dagar 2012 (avsnitt 8.3.2). Mot en alltför låg tjänstgöringsfrekvens talar att det är värdefullt att nämndemännen får en viss erfarenhet av den dömande verksamheten och de rutiner som där finns. När det

gäller den övre gränsen är det utredningens uppfattning att en nämndeman inte bör tjänstgöra så ofta att han eller hon därigenom skaffar sig alltför stora kunskaper i juridiska frågor och blir en del av domstolen i stället för allmänhetens representant. Vid en avvägning mellan de intressen som gör sig gällande anser utredningen att den nedre gränsen för tjänstgöring bör bestämmas till **8 dagar per kalenderår** och motsvarande övre gräns till **25 dagar**. Om det föreligger särskilda skäl ska avvikelser kunna ske från såväl den undre som den övre gränsen. När det gäller den undre gränsen kan det t.ex. vara nödvändigt vid längre sjukdom. Den övre gränsen måste överskridas vid fortsatt behandling av ett påbörjat mål, dvs. när nämndemän deltar i huvudförhandling som sträcker sig över den angivna gränsen.

Det är i första hand domstolens uppgift att se till att nämndemännen tjänstgör i tillräcklig och inte alltför stor omfattning. Det innebär bl.a. att en nämndeman som under första halvåret deltar i ett mål där antalet förhandlingsdagar uppgår till 25 eller mer inte kan tjänstgöra under resterande del av året. Den enskilde nämndemannen har en tjänstgöringsplikt, som i förening med den av utredningen föreslagna regeln innebär att han eller hon inte utan giltiga skäl ska kunna avstå från erbjuden tjänstgöring innan den föreslagna minimigränsen för tjänstgöringstillfällen per år är uppnådd.

Tjänstgöring i två domstolar

Nämndemannakommittén uppmärksammade 2002 problemet att många nämndemän tjänstgör i två domstolar samtidigt. År 2002 var det enligt uppgift i kommitténs betänkande cirka tre procent av nämndemännen som hade dubbla uppdrag (SOU 2002:61, s. 139 f.). Andelen har under det senaste årtiondet ökat och enligt uppgift från Domstolsverket var det i februari 2013 cirka tio procent av det totala antalet nämndemän som tjänstgjorde vid fler än en domstol.

Utredningen delar den uppfattning som kom till uttryck i Nämndemannakommitténs betänkande om att dubbla uppdrag bör undvikas, inte minst av hänsyn till intresset att nämndemännen inte får en alltför hög tjänstgöringsfrekvens. Frågan ställer sig om en regel om tjänstgöringsfrekvens per individ är ett effektivt sätt att komma till rätta med problemet med hög tjänstgöringsfrekvens. För det första skulle en sådan regel förutsätta samordning mellan domstolarna där nämndemän med dubbla uppdrag tjänstgör. Detta skulle lägga en betydande administrativ börda på domstolarna. Med en sådan regel finns också en risk att nämndemän med dubbla

uppdrag uppnådde den föreskrivna frekvensen per år vid den ena domstolen utan att tjänstgöra alls vid den andra, trots att han eller hon även där upptar en nämndemannaplats.

Det är utredningens uppfattning att de skäl som talar mot en för domstolarna gemensam ordning överväger de nackdelar som kan finnas med att vissa nämndemän tjänstgör vid två olika domstolar. Den föreslagna regeln om tjänstgöringsfrekvens ska därför gälla för varje domstol.

Domstolarnas planering av nämndemännens tjänstgöring

I 1 kap. 4 § andra stycket RB stadgas att tingsrätten ska fördela tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem. Motsvarande gäller för förvaltningsrätterna enligt 17 § fjärde stycket LAFD. Domstolarna har således en skyldighet att vid planeringen av nämndemännens tjänstgöring ta hänsyn till nämndemännens enskilda behov. Det är utredningens uppfattning att detta innebär att domstolarna vid schemaläggning ska ta hänsyn till regelbundet återkommande förhinder, t.ex. vissa veckodagar. Därmed ökar möjligheterna att fördela tjänstgöringen mellan de valda nämndemännen och förbättra bemötandet av enskilda nämndemän.

Schemaläggning bör ske i god tid för att göra det möjligt för enskilda nämndemän att planera för tjänstgöringen. För tingsrätternas del är det dock inte möjligt att i förväg schemalägga alla förhandlingar som kan förväntas. När det gäller förtursmål som tar fler än en dag i anspråk kan inte nämndemannamedverkan planeras i förväg. Däremot är det, i vart fall på en större tingsrätt, möjligt att i schemat för de ordinarie tingsdagarna lägga in extra dagar som kan användas för förtursmål som tar högst en dag i förhandlingstid. Med en sådan ordning blir behovet av att kalla in extra nämnder mindre och möjligheterna att sprida tjänstgöringen i rättegångar med förtursmål större.

En med tjänstgöringsfrekvensen nära sammanhängande fråga är hur långa tjänstgöringsdagarna är på domstolarna. För att kompensera för särskilt långa förhandlingsdagar har utredningen föreslagit att det införs ett extra arvode vid tjänstgöring som infaller efter kl. 16.30. Oavsett ett extra arvode kvarstår problemet att det för vissa kategorier av nämndemän, särskilt sådana som har yngre barn, kan vara svårt med förhandlingar som drar ut på tiden.

Tidigare gällde för de allmänna domstolarna en begränsning enligt 1 kap. 9 § RB enligt vilken det till huvudförhandling en och samma dag inte fick sättas ut fler mål än som kunde beräknas bli slutförda under en tid av sex timmar. Bestämmelsen togs bort med motiveringen att det – oavsett arbetsbörda och tidspress – måste förutsättas att domstolen inte sätter ut fler mål än samtliga ledamöter och parter kan antas klara av utan att bli uttröttade (prop. 1999/2000:26, s. 54). Regeringen uttalade vidare att det är viktigt att sessionstidens längd är begränsad och att sextimmarsgränsen därvid är ett bra riktmärke. Regeringen ansåg emellertid att bedömningen av denna typ av frågor kunde anförtros domstolarna och att några lagregler om detta alltså inte behövdes. Enligt utredningens bedömning finns inget som tyder på att domstolarna utan särskilda skäl avviker från detta riktmärke. Intresset av rimliga förhandlingsdagar framförs inte sällan av professionella aktörer som åklagare och advokater. Det förtjänar ändå att påpekas att domstolarna i planeringen så långt som möjligt bör sträva efter att de utsatta förhandlingarna ska kunna slutföras inom den angivna tiden.

Det är av flera anledningar svårt att på en domstol exakt förutse tidsåtgången för de enskilda förhandlingarna och förseningar kan uppstå av en mängd orsaker som domstolen inte råder över. Intresset av att slutföra en förhandling har i regel högst prioritet på alla domstolar eftersom en fortsatt förhandling innebär att nya tider ska bokas med alla inblandade, parter, ombud m.fl. och därtill ytterligare väntan på ett avgörande för de berörda. Det är inte möjligt, när det är fråga om muntliga förhandlingar, att i förväg garantera att förhandlingsdagen är slut visst bestämt klockslag. En nämndeman måste således ta med i beräkningen att det någon gång, utan att det kan förutses, förekommer att domstolen och därmed den enskilde nämndemannen måste fortsätta påbörjad förhandling in på kvällstid.

Övriga omständigheter av betydelse för nämndemännens tjänstgöringsvillkor

Utredningens uppfattning är att nämndemannauppdraget är ett viktigt uppdrag och att medverkan av nämndemän är av väsentlig betydelse för förtroendet för rättsväsendet. Ett flertal av de förslag som utredningen lägger fram syftar därför till att öka attraktiviteten i nämndemannauppdraget och stärka dess betydelse, allt i

syfte att skapa goda förutsättningar för rekrytering av lämpliga nämndemän. I detta arbete finns goda möjligheter för domstolarna och företrädarna för domstolarna att bidra till att förbättra den i dag delvis negativa bilden av uppdraget. Det torde även ligga i domstolarnas intresse att uppdragets betydelse förbättras eftersom nämndemännen, när de deltar i dömandet, är en del av domstolen.

Förutom de möjligheter som finns att utåta i samband med nyval av nämndemän, vid t.ex. informationsträffar, lyfta fram uppdragets betydelse och det inflytande som följer med detta, finns möjlighet att vid dialog med egna domstolens nämndemän visa uppskattning och erkännande. Nämndemän som talar positivt om uppdraget och domstolen förbättrar på sikt rekryteringsmöjligheterna.

Det finns i dag en del problem med nämndemännens medverkan i dömandet och som skapar stor irritation på domstolarna. Det gäller t.ex. oanmäld frånvaro från förhandlingar. I media har också under senare tid uppmärksammats flera händelser där enskilda nämndemän stått i fokus för negativ publicitet. Allt detta kan ha bidragit till att det bland en del domstolsmedarbetare kan finnas en negativ jargong om nämndemän i allmänhet. Mot ett sådant generaliserande förhållningssätt bör man vara observant eftersom det alltid finns en risk att den visar sig i bemötandet av enskilda nämndemän. En del av kritiken mot nämndemän må vara berättigad men den gäller trots allt ett fåtal individer och kan inte tillåtas färga av sig på hela nämndemannasystemet.

Ur ett större samhällsperspektiv är statusen för och attraktiviteten i nämndemannauppdraget väsentligt för rekryteringen och därmed även för allsidigheten och representativiteten inom nämndemannakåren. Ett erkännande av nämndemannauppdraget som ett viktigt och ansvarsfullt samhällsuppdrag bidrar till större acceptans för plikten att tjänstgöra, exempelvis på arbetsplatser. Domstolarna har här en viktig roll att spela och det är enligt vår mening viktigt att domstolarna vårdar sina nämndemän.

9 Information och utbildning till nämndemän

9.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att överväga åtgärder för att förbättra informationen om nämndemannauppdraget, den löpande informationen och övriga kontakter mellan domstolarna och nämndemännen samt nämndemännens grundutbildning.

I detta avsnitt presenterar vi nu gällande ordning beträffande information om nämndemannauppdraget före val, introduktionsutbildning till nyvalda nämndemän och löpande information till och utbildning av nämndemän under en mandatperiod. Därefter följer en kort överblick över de informations- och utbildningsinsatser som lekmannadomarna erbjuds i våra nordiska grannländer. Slutligen analyserar vi behovet av eventuella förändringar.

9.2 Gällande ordning

9.2.1 Information före nominering och val

Det finns i dag ingen lagreglerad eller ens uttalad skyldighet för de nominerande eller de väljande organen att informera nämndemanna-kandidater om de närmare villkoren för och innebörden av nämndemannauppdraget.

Som en del av utredningens arbete har intervjuer hållits med ett trettiotal personer under 40 år som under tiden den 1 januari 2011–30 oktober 2012 hade lämnat sina nämndemannauppdrag i förtid (se bilaga 2). Av svaren framgår att merparten av de som hoppat av inte hade fått någon närmare information om villkoren för uppdraget inför nomineringen av de partier som nominerat dem. De flesta berättar att nomineringen föregås av en uppmaning, oftast

från valberedningen inom det egna partiet, att anmäla intresse för olika slags uppräknade uppdrag och ämbeten, däribland nämndemannaupdrag. Vad de olika uppdragen närmare går ut på ges det oftast ingen information om. Intervjuszvaren vittnar dock om att de allra flesta kandidater själva söker information om de närmare villkoren för uppdraget innan de anmäler intresse för det. Många anser också att det åligger kandidaten själv att skaffa fram nödvändig information inför nomineringen.

9.2.2 Information och utbildning efter tillträdet

Enligt instruktionerna för domstolarna har domstolarna ett informations- och utbildningsansvar gentemot sina nämndemän. Utöver de informations- och utbildningsinsatser som domstolen tillhandahåller anordnar även de flesta lokala nämndemannaföreningar utbildningstillfällen för sina medlemmar. Nedan följer en genomgång av reglerna kring ansvaret för nämndemännens utbildning och de informationsinsatser som ska riktas till nämndemännen. Efter detta följer en presentation av de utbildningsinsatser som domstolarna och nämndemannaföreningarna erbjuder. Presentationen om nämndemannaföreningarnas insatser bygger på material som utredningen erhållit från Nämndemännens Riksförbund (NRF).

Reglerna i förordningarna med instruktioner för domstolarna

Enligt underrättsinstruktionerna ska lagmannen, efter samråd med Domstolsverket, svara för att de nämndemän som har utsetts för tjänstgöring i domstolen ges introduktionsutbildning och regelbunden information (6 a § tingsrättsinstruktionen och 5 a § förvaltningsrättsinstruktionen). Motsvarande skyldighet finns för hovrätterna och kammarrätterna (4 a § hovrättsinstruktionen och 4 a § kammarrättsinstruktionen). Reglerna om introduktion och information trädde i kraft den 1 april 1999.

Bakgrund till regleringen

Regleringen har sitt ursprung i ett regeringsuppdrag till Domstolsverket som resulterade i en rapport 1998 (DV Rapport 1998-08-28 dnr 274-1998). Uppdraget var att kartlägga i vilken utsträckning

utbildning och information erbjöds nämndemännen på domstolarna. Utifrån kartläggningen skulle Domstolsverket utarbeta en plan för introduktionsutbildning och fortbildning av nämndemän. Utgångspunkten för Domstolsverkets arbete var att det inte är förenligt med lekmannarollen att nämndemän genomgår en omfattande utbildning. Domstolsverket föreslog att introduktionsutbildningen skulle bestå i grundläggande information om innebörden av nämndemannauppsdraget, domstolsväsendets organisation, viktigare processuella regler och sekretess- och jävsbestämmelser. Introduktionsutbildningen skulle anordnas av respektive domstol efter varje val eller av flera domstolar gemensamt om de i stället valde det. Det föreslogs vidare att det av Domstolsverket framtagna stödet i form av ett bildmaterial skulle användas vid introduktionsutbildningen. För det fall att nämndemän tillträdde under valperiodens gång ansåg Domstolsverket att domstolen borde sammanställa motsvarande material i en informationspärm som skulle lånas ut till nytillträdna nämndemän. Domstolsverket föreslog vidare att varje domstol skulle lämna löpande information till nämndemännen en gång per år vid ett möte. Informationen skulle enligt Domstolsverket kunna innehålla en redogörelse för domstolens interna förhållanden, ny lagstiftning och rättspraxis, större reformer som genomförts m.m. Det var enligt Domstolsverkets mening mindre lämpligt att närmare bestämma vad informationen skulle innehålla eftersom behovet kunde växla år från år beroende på vilken typ av domstol det var fråga om.

Nämndemannakommittén föreslog, med hänsyn till att översyn och reform på området då nyligen hade genomförts, inga förändringar i fråga om den introduktionsutbildning och information som riktas till nämndemännen. Kommittén påpekade att det informationsmaterial som Domstolsverket hade tagit fram var väl ägnat att ge nämndemännen den grundläggande utbildning som de behövde för sitt uppdrag och att det, i syfte att uppnå en eftersträvarsvärd enhetlighet över landet vad gällde innehållet i nämndemännens utbildning, var viktigt att informationsmaterialet också användes av domstolarna vid utbildningstillfällena (SOU 2002:61, s. 153 f.).

Domstolsverkets informationsmaterial

Domstolsverkets informationsmaterial som är avsett att användas vid introduktion av nyutträdna nämndemän består av två uppsättningar powerpointpresentationer – den som är framtagen att användas i allmänna domstolar bär rubriken *Välkommen – Nämndeman i tingsrätt och hovrätt*, och den som är avsedd för förvaltningsdomstolar bär rubriken *Välkommen – Nämndeman i förvaltningsrätt och kammarrätt*. Materialet togs fram 2010 och uppdateras regelbundet. De senaste versionerna är enligt uppgift från Domstolsverket från maj 2011. Utöver bildmaterialet har Domstolsverket även tagit fram två informationsbroschyrer, *Nämndeman i tingsrätt och hovrätt* och *Nämndeman i förvaltningsrätt och kammarrätt*.

Sammanställningen *Välkommen – Nämndeman i tingsrätt och hovrätt* består av åtta huvudavsnitt. Det första avsnittet innehåller en kort historisk beskrivning av nämndemannasystemet, en presentation av gången vid val av nämndemän och nämndemannens roll i rättsskipningen i dag. Sedan följer ett avsnitt där frågor om avläggande av domared, jävsregler och ersättning till nämndemän berörs. Det tredje avsnittet innehåller information om rättsväsendet och domstolarnas plats i rättskedjan. Nästa avsnitt omfattar information om rättskällor vilket följs av ett avsnitt om frågor kring offentlighet och sekretess, innefattande även frågor om tystnadsplikt och meddelarfrihet. Den sjätte delen innehåller information om rätts hjälp samt offentliga biträden och försvarare. I de sista två avsnitten berörs vissa frågor kring brottmåls- respektive familjemålsprocessen.

Avsnittet om brottmål innefattar information om målens beredning inför huvudförhandling, tvångsåtgärder, genomförande av huvudförhandlingen, regler vid parts utevaro från huvudförhandlingen, överläggning och omröstning, ett klargörande av innebörden av begreppen skuld- och påföljdsfrågan, samt en beskrivning av huvuddragen i påföljdssystemet och beståndsdelarna i en brottmålsdom.

Avsnittet om tvistemål inleds med en kort genomgång av olika sorters mål som handläggs i den för tvistemål gällande ordningen, följd av en presentation av olika måltyper där nämndemän medverkar. Sedan följer en sammanfattning av åtgärder inför huvudförhandling i tvistemål och en kort beskrivning av rättegången i tvistemål. Avsnittet innehåller slutligen en kort redogörelse för de centrala materiella bestämmelserna för de vanligast förekommande familjerättsliga målen.

Informationsmaterialet *Välkommen – Nämndeman i förvaltningsrätt och kammarrätt* är uppbyggd på liknande sätt. De första sex avsnitten är identiska med de första sex avsnitten i materialet för de allmänna domstolarna. Det sjätte avsnittet innehåller en översikt av huvuddragen i förvaltningsprocessen. I de återstående avsnitten behandlas de centrala processuella och materiella bestämmelserna för de vanligast förekommande måltyperna i förvaltningsdomstolarna.

Informationsbroschyrerna *Nämndeman i tingsrätt och hovrätt* och *Nämndeman i förvaltningsrätt och kammarrätt* innehåller utfyllnadsinformation i textform om de ämnesområden som upptas i powerpointsammanställningarna.

Enligt uppgift från Domstolsverket har Domstolsverket inte gjort någon utvärdering av 1999 års reform om nämndemännens utbildning. Domstolsverket har emellertid alltsedan reformen fört kontinuerliga dialoger med domstolarna om utbildning och behov av uppdateringar av informationsmaterialet. Inför den senaste uppdateringen av informationsmaterialet togs det in synpunkter från domstolarna. Man har även tillfrågat domstolarna i vilken utsträckning det framtagna materialet används vid introduktion av nya nämndemän. Svaren visar enligt Domstolsverket tydligt att materialet används i stor utsträckning. Vissa domstolar har uppgett att materialet även delas ut eller skickas hem till nämndemännen inför introduktionen.

Domstolarnas utbildningsinsatser i praktiken

I den enkät som skickats ut till samtliga underrätter samt kammarrätt och hovrätter (se avsnitt 2.2 och bilaga 3) har utredningen ställt en rad frågor i syfte att kartlägga förekomsten av och innehållet i de utbildningsinsatser som domstolarna erbjuder nämndemännen.

Av svaren framgår att introduktionsutbildning i samband med att en ny mandatperiod inleds hålls vid nästan alla domstolar. Det är endast tre av de tillfrågade domstolarna som inte anordnar någon introduktionsutbildning för nämndemän vid mandatperiodens början. Introduktionsutbildningen är vid de allra flesta domstolarna en halv dag lång. Vid mer än hälften av domstolarna rör den huvudsakligen nämndemännens roll, etikfrågor, krav på objektivitet och saklighet samt plikter som följer av domareden. Svaren visar även att det av Sveriges Domstolar sammanställda bildmaterialet används

i stor utsträckning vid introduktionsutbildningen på domstolarna. Vad gäller nämndemännens deltagandefrekvens vid utbildningstillfällena visar enkätsvaren att den är tämligen varierande från domstol till domstol. Den vanligast förekommande deltagandefrekvensen (som förekommer vid en tredjedel av domstolarna) är 50 till 70 procent. Vid en fjärdedel av domstolarna deltar färre än hälften och vid en fjärdedel mellan 70 och 90 procent. Vid cirka 13 procent av domstolarna är deltagandefrekvensen 90 till 100 procent.

Vid 60 procent av domstolarna hålls ingen introduktionsutbildning till nämndemän som tillkommer under mandatperioden och vid 27 procent av domstolarna är den utbildning som erbjuds sådana nämndemän inte lika omfattande som den som erbjuds nämndemän som tillträder vid mandatperiodens början. Det är endast vid 13 procent av domstolarna som nytillkomna nämndemän får samma utbildning som de som tillträder vid mandatperiodens början.

Löpande utbildning förekommer endast vid 20 av de totalt 70 tillfrågade domstolarna. Vid flertalet domstolar som håller fortbildning förekommer detta en gång om året. När det gäller deltagandefrekvens är det vanligast att mindre än hälften av nämndemännen deltar.

Utbildningsinsatser från Nämndemännens Riksförbund och de lokala nämndemannaföreningarna

Nämndemännens Riksförbund (NRF) hade cirka 3 000 medlemmar år 2012. NRF är en intresseorganisation som erbjuder de lokala föreningarna ekonomiskt stöd för kompetensutvecklingsinsatser för nämndemän. De lokala nämndemannaföreningarna får, i syfte att finansiera olika utbildningsinsatser, ansöka om bidrag hos NRF som disponerar ett särskilt utbildningskonto för detta ändamål. Under 2011 budgeterade NRF 100 000 kronor för utbildningsändamål, tog emot 28 ansökningar från lokala föreningar och fördelade 28 759 kronor från sitt utbildningskonto (NRF:s Verksamhetsberättelse för 2011).

NRF administrerar dessutom på uppdrag av Domstolsverket ett ekonomiskt stöd som är avsatt för studieresor till institutioner i Sverige och övriga Norden. Under 2011 har, enligt NRF:s Verksamhetsberättelse, 26 föreningar delat på 141 600 kronor för att anordna studiebesök och studieresor. De främsta besöksmålen har varit Statens kriminaltekniska laboratorium i Linköping, olika

behandlingshem och kriminalvårdsanstalter, samt domstolar i några olika nordiska grannländer.

Brottsoffermyndigheten beviljade 2011 NRF projektmedel för seminarieserien Brottsoffer och minnespsykologi. Medlen uppgick för hösten 2011 till 225 000 kronor och för våren 2012 till 157 500 kronor. Under hösten 2011 anordnades åtta seminarier runt om i landet och under våren 2012 anordnades sju seminarier. Utbildningen har genomförts under medverkan av socionomer och psykologer.

NRF erbjuder sina medlemmar studieresor utanför Sverige till självkostnadspris. Förbundet arrangerade under 2011 i samarbete med en resebyrå studieresor till Malta, Ukraina och Colombia. På Malta besökte deltagarna förläggningar för asylsökande och i Colombia var huvudämnet narkotikahandel och narkotikasmuggling.

NRF ger ut tidningen *Nämndemannen*, som innehåller reportage, juridiska nyheter och nyheter från de lokala föreningarna och annan aktuell information. Tidningen kommer ut med fyra nummer varje år, förutom under år när kongress arrangeras då det publiceras fem nummer. Tidningens upplagesiffra är knappt 9 500 exemplar. Tidningen finansieras i huvudsak genom bidrag från Domstolsverket och skickas ut till samtliga nämndemän i landet.

9.3 Nordisk utblick

9.3.1 Information om uppdraget och utbildning av nämndemän i Finland

Justitieministeriet anordnar en introduktionsdag för nya nämndemän en gång per mandatperiod, vid mandatperiodens början. Introduktionen planeras och genomförs i samråd med Nämndemännens riksförbund. Vid introduktionen berörs frågor som rör rättskedjan, nämndemännens roll i rättsskipningen, rättegången i brottmål samt frågor kring arvode och ersättning. Man diskuterar även klädsel, uppförande och praktiska frågor. Någon erfaren nämndeman deltar ofta som föreläsare. Nästan alla nämndemän brukar delta vid informationsmötena och de får sina kostnader med anledning av introduktionsutbildningen ersatta. Från och med nästkommande mandatperiod kommer det att finnas möjlighet för nämndemännen att delta i utbildningen via videolänk från den lokala tingsrätten.

Även Nämndemännens riksförbund och tingsrätterna anordnar utbildningsdagar för nämndemän. Till exempel arrangerar Helsingfors tingsrätt en utbildningsdag för sina nyvalda nämndemän vid mandatperiodens början där frågor i anslutning till uppdraget diskuteras. Utbildningen innehåller inslag om allmän processrätt, allmän domstolskunskap, uppföranderegler och ersättningsfrågor. Nämndemännen informeras även om vikten av att komma i tid till förhandlingarna och det omfattande merarbete som utevaro och återbud vållar domstolen. Trots att det inte finns någon närvaroplikt, är utbildningsträffen välbesökt – nästan alla nämndemän brukar delta. De som inte har möjlighet att infinna sig får utbildningsmaterialet hemskickat.

9.3.2 Information om uppdraget och utbildning av nämndemän i Danmark

När val är genomfört och listor på nyvalda lekmannadomare är färdigställda, skickar landsrettens (överrättens) president ett brev till samtliga uttagna lekmannadomare. Till brevet bifogas Domstolsstyrelsens vägledning till lekmannadomare, som innehåller praktiska upplysningar om tjänstgöringen som lekmannadomare. Vägledningen finns även tillgänglig på Domstolsstyrelsens externa hemsida (<http://www.domstol.dk>).

Samtliga nyutsedda lekmannadomare erbjuds härefter en introduktionsutbildning vid domstolen där de kommer att tjänstgöra. Vid utbildningen behandlas frågor om rollen som lekmannadomare, rättigheter och skyldigheter som lekmannadomare samt vissa processuella frågor.

9.3.3 Information om uppdraget och utbildning av nämndemän i Norge

Som tidigare har framgått finns cirka 60 000 lekmannadomare i Norge och målsättningen är att var och en av dem ska tjänstgöra högst två gånger per år. Det finns inget formellt krav att informera samhällsmedborgarna om uppdraget som lekmannadomare. Det förekommer att kommunerna går ut med information före valet, genom att exempelvis sprida den information om uppdraget som finns tillgänglig på Domstolsadministrasjonens hemsida, eller genom

att göra inlägg i olika sociala medier. I vissa kommuner, bl.a. i Oslo, har det anordnats reklamkampanjer i syfte att rekrytera personer till lekmanadomaruppdragen.

Det finns inte någon centralt anordnad eller standardiserad introduktionsutbildning eller fortbildning för lekmanadomare i Norge. Informationsträffar för nyvalda nämndemän anordnas emellertid på de flesta domstolarna. På den norska Domstoladministrasjonens hemsida finns praktisk information som riktar sig till lekmanadomare. Där finns bl.a. en informationsfilm, några ”frågelekar” och en broschyr med vägledning för lekmanadomare (<http://www.domstol.no>).

9.4 Överväganden och förslag

9.4.1 Allmänna utgångspunkter

För att kunna rekrytera lämpliga och engagerade nämndemän är det viktigt att tillhandahålla information om uppdragets betydelse, vilka villkor som gäller för uppdraget och vad det konkret innebär. Informationen måste finnas tidigt i rekryteringsprocessen och i första hand rikta sig till presumtiva nämndemän men också till dem som vill nominera andra eller uppmana andra att anmäla intresse. Information om vad nämndemannaupdraget innebär och vilka rättigheter respektive åtaganden en nämndeman har är viktiga inslag i rekryteringsprocessen. Ju fler potentiella kandidater som nås av informationen desto större är möjligheten att få ett brett spektra av kandidater vad gäller ålder, kön och bakgrund. Mer och konkret information bidrar också till färre avhopp som beror på att uppdraget och förutsättningarna för det inte motsvarade förväntningarna.

Domstolsverket har på uppdrag av regeringen tidigare i olika omgångar genomfört särskilda insatser i form av framförallt informationskampanjer (se DV rapporterna Nämndemannakårens sammansättning, 2007:2 och Genomförda särskilda informationsinsatser i syfte att få till stånd en bredare rekrytering av nämndemän, Ju2010/4036/DOM). Ingen av dessa insatser har emellertid lett till någon nämnvärd förnygring av nämndemannakåren.

Det är tveklöst så att det krävs mer än bara information för att åstadkomma allsidighet och representativitet inom kåren. Det är emellertid vår uppfattning att informationsinsatser, i kombination

med de förändringar av bl.a. rekryteringsförfarandet som utredningen föreslår, är en viktig del i strävandena att åstadkomma en bredare rekrytering.

Vad gäller utbildning av nämndemän är en viktig utgångspunkt att nämndemän bör vara välorienterade i frågor som rör den dömande verksamheten och att de har god kunskap om och förståelse för vad rollen som nämndeman innebär. Välinformerade nämndemän bidrar till att allmänhetens förtroende för domstolarna stärks. Även från rättssäkerhetssynpunkt är det nödvändigt att nämndemän erhåller utbildning i exempelvis jävsfrågor innan de påbörjar sin tjänstgöring. En annan väsentlig aspekt är att nämndemän är lekmän och ska vara det för att behålla rollen som folkets förlängda arm in i domstolarna. Det är inte förenligt med lekmanrollen att nämndemän ska genomgå en mer omfattande utbildning för att kunna tjänstgöra.

De närmare villkoren för och innehållet i informations- och utbildningsinsatserna ska således bestämmas med beaktande av att nämndemän är lekmän och det behov de och domstolarna har av att de är välinformerade om sin egen och domstolarnas uppgift.

9.4.2 Informationsinsatser inför val av nämndemän

Bedömning: Sveriges Domstolar ska informera om nämndemannaupdraget inför rekrytering av nya nämndemän.

Det finns flera skäl för att öka kunskapsnivån om nämndemannaupdraget hos allmänheten. Det har länge varit lagstiftarens uppfattning att informationskampanjer före ett nämndemannaval är ett viktigt medel för att nå ut till grupper i samhället som är underrepresenterade inom nämndemannakåren (se bl.a. prop. 2005/06:180, s. 23). Utredningen delar denna uppfattning. Det är angeläget att **marknadsföra** uppdraget i syfte att bredda rekryteringsunderlaget. Marknadsföringen ska syfta till att **väcka intresse** för uppdraget hos potentiella kandidater. Ett brett spektrum av kandidater är en förutsättning för att en allsidig rekrytering ska kunna ske. Marknadsföringen bör även nå ut till sådana personer och organ i samhället som kan tänkas **nominera andra** personer till uppdraget eller **sprida informationen vidare** till potentiella kandidater. Informationen blir på så sätt ett effektivt medel i strävandena att nå nya

grupper av intressenter. Information och upplysning är en viktig förutsättning för att rekrytering av yngre personer och individer som inte har någon partipolitisk anknytning ska kunna ske.

Förutom att nå ut till nya grupper är ett viktigt syfte med informationen att i förväg tydliggöra domstolarnas krav på nämndemän och villkoren för uppdraget. Vid intervjuer med nämndemän som hade lämnat sina uppdrag i förtid har det, som tidigare nämnts, framkommit att nämndemannakandidater i de allra flesta fall inte fått någon information om innebörden av och de närmare villkoren för nämndemannauppdraget innan de blivit nominerade. Detta är enligt vår mening en brist som bör åtgärdas. Det är viktigt att de som nomineras eller ansöker till nämndemannauppdrag känner till både de krav som ställs på dem för att de ska kunna väljas men också vilka villkor och förutsättningar som gäller beträffande tjänstgöringen. Information om kravprofil och villkor före nominering och val blir därmed även ett inslag i urvalsprocessen. Den som är intresserad kan med relevant information själv göra en bedömning av de egna förutsättningarna för att bli vald och för att sedan kunna tjänstgöra.

Det är således av flera anledningar angeläget att marknadsföra nämndemannauppdraget och tydliggöra uppdragets betydelse och vikt i samhället. Förutom att det ska vara tydligt vad lämplighetskravet innebär bör tjänstgöringsvillkoren belysas på ett relevant sätt. Vi tänker då främst på under vilka villkor domstolarna arbetar och den flexibilitet som krävs i tjänstgöringen. Vi anser att **domstolarna**, som har den bästa kunskapen om dessa ämnesområden, bör ta ett särskilt ansvar för informationens innehåll och spridning.

En annan målgrupp för information om uppdraget är valförsamlingarna. För att de förändringar som vi föreslår ska få genomslag i praktiken måste kommuner och landsting få tydlig och relevant information om innebörden av kravet på en allsidig sammanställning och lämplighet men också om vad det innebär att vara nämndeman. Även i denna del är det vår bedömning att domstolarna bör ta ett särskilt ansvar. Vår uppfattning är att sådan information bör lämnas av företrädare för de olika domstolarna i god tid före ett val.

Domstolsverket bör ha en övergripande roll i informationsarbetet och stödja domstolarna genom att ta fram ett presentationsmaterial som kan användas vid möten med företrädare för kommuner och landsting. Det är också en uppgift för Domstolsverket att i dialog med domstolarna ta fram en plan för en marknads-

föringsinsats beträffande nämndemannauppdraget riktad till allmänheten, och genomföra denna.

För de enskilda domstolarna är det möjligt att bidra till informationsspridningen genom att anordna **informationsträffar** och där ge intressenter information om domstolens verksamhet och om nämndemannauppdraget. I mån av intresse från de lokala nämndemannaföreningarna bör även dessa kunna engageras i informationsinsatserna. Det är dock viktigt att inte bara föreningsmedlemmar utan även andra intressenter bjuds in till informationsmötena.

Som framgår av våra resonemang anser vi att Sveriges Domstolar ska ta ett större ansvar för att målet med en allsidigt sammansatt nämndemannakår med lämpliga personer ska uppnås. Mot det kan invändas att nämndemännen är allmänhetens representanter och att domstolarna inte ska vara engagerade i rekrytering. Vi anser dock att det ligger i domstolarnas intresse att det utses lämpliga nämndemän. Domstolarna, som har den bästa kunskapen om både lämplighetskraven och om hur domstolarna arbetar, bör bidra med den informationen.

Slutligen ska sägas att vår bedömning är att en större informationsinsats är nödvändig för att det reformerade rekryteringsförfarande vi föreslår ska kunna genomföras på ett bra sätt 2015. Informationsinsatserna kan sannolikt vara mindre vid därefter följande val. Vi återkommer till informationsfrågorna i genomförandeavsnittet.

9.4.3 Utbildning och information efter valet

Introduktionsutbildning

Förslag: Genomgången introduktionsutbildning ska vara en förutsättning för att en ny nämndeman ska kunna påbörja sin tjänstgöring.

Domstolarna ska anordna repetitionsutbildning till omvalda nämndemän. Genomgången repetitionsutbildning ska vara en förutsättning för att en omvald nämndeman, som tidigare har genomgått introduktionsutbildningen, ska kunna fortsätta sin tjänstgöring efter det att sex månader har förflutit från tillträdet.

Innehållet i introduktionsutbildningen

Som vi tidigare har framhållit deltar nämndemän i dömandet i egenskap av lekmän. En mera omfattande utbildning av nämndemän är inte förenlig med lekmanrollen. En nämndeman måste emellertid, för att kunna fylla sin funktion i rättsskipningen, få en grundläggande utbildning och orientering i frågor som har betydelse för tjänstgöringen. Den utbildning som erbjuds nämndemännen vid ingången av en mandatperiod bör således innehålla information om innebörden av nämndemannauppdraget, domstolsväsendets organisation, viktigare processuella regler samt sekretess- och jävsbestämmelser. Vidare bör ingå grundläggande utbildning i de måltyper som nämndemännen i respektive domstolsslag ska medverka i dömandet av.

Det är vår uppfattning att innehållet i det stödmaterial vid introduktionsutbildning som Domstolsverket arbetat fram är väl ägnat att ge nämndemännen den grundläggande utbildning som de behöver för sitt uppdrag. Det har vid enkätundersökningen framkommit att domstolarna använder materialet i stor utsträckning och att det fortgår en ständig dialog mellan domstolarna och Domstolsverket som syftar till att förbättra innehållet i materialet. Utredningen finner därför inte anledning att lägga fram några förslag till förändringar vad gäller omfattningen av och innehållet i introduktionsutbildningen. Vi vill likväl framhålla några väsentliga aspekter som har betydelse för utbildningen.

Domstolsverkets stödmaterial är utformat som en summarisk uppräkningslista av fakta kring ett antal ämnesområden. De är i huvudsak avsedda att tjäna som hållpunkter för föreläsaren och som minnesanteckningar för deltagaren. Vilken uppmärksamhet som ägnas de olika punkterna beror på föreläsaren. Kvaliteten på introduktionen är beroende av föreläsarens pedagogiska förmåga och lyhörddhet för deltagarnas frågor och funderingar.

En väl gjord genomgång av materialet tar i vart fall en halv dag i anspråk. Det är inte ovanligt att olika föredragshållare svarar för olika delar av introduktionen. På vissa domstolar engageras även andra aktörer som advokater och åklagare. De kan då bidra till att nämndemännen erhåller nödvändig information om de olika aktörernas roller i processen.

Kunskap i jävsfrågor har på senare tid varit en omdebatterad aspekt av lekmanmedverkan i Sverige. Frågan har tagits upp sedan det i flera mycket omfattande mål visat sig att nämndemän

som deltagit i tingsrätten haft anknytning till den lokala polisverksamheten. I två av fallen har det bedömts som jäv och rättegångarna har med stora ekonomiska och mänskliga konsekvenser fått göras om, bl.a. i det s.k. Södertäljemålet (Svea hovrätts beslut den 5 oktober 2012 i mål B 7342-12). De uppmärksammade målen visar att jävsfrågorna måste belysas bättre i utbildningen och att de ständigt måste aktualiseras under nämndemännens tjänstgöring. Att nämndemännen har god kännedom om frågor som rör jävsproblematiken är en förutsättning för att lekmannamedverkan i våra domstolar inte ska äventyra allmänhetens förtroende för domstolarna och rättssäkerheten.

Utöver utbildning om vilka omständigheter som kan utgöra jäv bör nämndemännen även informeras om vikten av att så snart detta kan ske upplysa juristdomaren om omständigheter som kan grunda jäv. Detta förutsätter naturligtvis att det råder ett öppet och tillåtande klimat på domstolarna, som bjuder in till dialog om bl.a. jäv och om andra omständigheter som har betydelse för tjänstgöringen. Det är en förutsättning för att nämndemännen ska kunna fylla sin funktion i den dömande verksamheten på ett tillfredställande sätt.

En annan fråga som stundtals tilldrar sig medial uppmärksamhet och väcker diskussioner om nämndemannasystemets ändamålsenlighet är sekretessbestämmelserna kring innehållet i ett ännu inte meddelat avgörande och omständigheter som har förekommit vid överläggning eller förhandling inom stängda dörrar. Sekretessbestämmelserna hänger samman bl.a. med intresset av att alla frågor blir tillbörligt och allsidigt belysta när rätten tar saken under övervägande och har således viktiga rättssäkerhetsaspekter. Åsidosättande av sekretessen är av denna anledning en synnerligen förtroendeskadlig handling. Det är därför angeläget att nämndemännen får information om dessa bestämmelser och även erhåller viss vägledning i fråga om förhållningssätt gentemot media.

De senaste åren har, framförallt inom domstolarna, förts diskussioner om domareetik och insatser har gjorts för att inom domarkåren komma fram till gemensam syn på etiska regler.¹ Även nämndemän ställs naturligtvis inför etiska problem i sin tjänst-

¹ År 2010 fick f.d. hovrättspresidenten Johan Hirschfeldt i uppdrag av Domstolsverket att självständigt leda och genomföra ett regeringsuppdrag om domareetik. Johan Hirschfeldt har i uppdraget ett nära samarbete med en av Sveriges Domareförbund sammansatt arbetsgrupp och det gemensamma arbetet har resulterat i tre dokument med titlarna God domarsed – grundsatser och frågor, God domarsed – om etik och ansvarstagande och God domarsed – om tjänsteansvar och tillsyn).

Ämnet har också diskuterats av domare i olika sammanhang, exempelvis vid Domardagen den 19 november 2010.

göring. Frågor om domares oavhängighet, opartiskhet och om lika-behandling, om uppträdande och bemötande har en etisk dimension som nämndemännen bör göras medvetna om. Frågor om vad som är ett etiskt hållbart förhållningssätt inom ramen för uppdraget som nämndeman och utanför detta bör alltså diskuteras under introduktionen.

Deltagande i introduktionsutbildningen

Som har framgått i det föregående finns centrala ämnesområden som har anknytning till dömandet och arbetet på en domstol som *samtliga* nämndemän bör behärska. Av svaren på den enkätundersökning som ställts till domstolarna framgår emellertid att långt ifrån alla nämndemän deltar i de erbjudna introduktionsutbildningarna. Någon enstaka domstol erbjuder inte heller introduktion. Det finns således många nämndemän som tjänstgör utan att först ha deltagit i någon introduktion. Vid sidan av rättssäkerhets- och förtroendespekten kan även andra invändningar riktas mot en sådan ordning. Det kan ifrågasättas om nämndemän som inte deltar i erbjuden introduktion verkligen har det engagemang i och intresse för uppdraget som förutsätts.

En omsorgsfullt genomförd lämplighetskontroll före valet i kombination med introduktionsutbildning till de nyvalda nämndemännen som omfattar de för tjänstgöringen mest centrala ämnesområdena innebär en **kvalitetssäkring**. För att introduktionsutbildningen ska få önskad effekt är det angeläget att samtliga nämndemän deltar i den. Ingen nämndeman bör således tjänstgöra utan att ha genomgått introduktionsutbildning. Fullgjord introduktion ska vara en förutsättning för att en nämndeman ska få påbörja tjänstgöringen. Det ska inte bara gälla de nämndemän som tillträder vid mandatperiodens början, utan även de som tillträder under mandatperioden. Behovet av introduktion är ju inte beroende av när tillträde sker. Mindre domstolar bör kunna samverka med varandra vid anordnande av introduktionsutbildning under en mandatperiod. Domstolarna ska således enbart kalla sådana nyvalda nämndemän till tjänstgöring som har genomgått introduktionsutbildning.

När det gäller deltagandefrekvens, särskilt den vid introduktion, kan en viss förklaring till det relativt låga deltagandet vara att många nämndemän tjänstgör flera mandatperioder och att de genomgått

introduktion tidigare och därför inte känner sig berörda. Kunskap är emellertid en färskvara. En kontinuerlig uppdatering av de kunskaper som en gång förvärvats i introduktionsutbildningen krävs för att upprätthålla en godtagbar kunskapsnivå om bl.a. jäv och andra frågor som inte annars aktualiseras så ofta.

Det är enligt vår mening angeläget att även omvalda nämndemän deltar i utbildningstillfällen en gång per mandatperiod. Utbildningsinnehållet bör kunna begränsas till att avse vissa för tjänstgöringen centrala ämnesområden som till exempel jäv, offentlighet och sekretess samt tystnadsplikt och meddelarfrihet. Domstolsverket bör bistå domstolarna med att ta fram underlag för sådan **repetitionsutbildning**. Av praktiska skäl bör denna utbildning läggas en bit in på mandatperioden. Deltagandet i utbildningen bör, på samma sätt som vad gäller introduktionsutbildning till helt nya nämndemän, vara en förutsättning för att en nämndeman ska kunna fortsätta sin tjänstgöring. Denna ordning bör enbart gälla sådana nämndemän som väljs om i direkt anslutning till tjänstgöring under föregående mandatperiod och som tidigare har genomgått introduktionsutbildning. Nämndemän som väljs om efter ett uppehåll i tjänstgöringen bör i stället genomgå den av domstolen anordnade introduktionsutbildningen.

Information, kompletterande utbildning och dialog

<p>Bedömning: Domstolarna ska lämna information till nämndemännen under mandatperioden.</p>
--

Frågan om utbildning för nämndemän, utöver introduktion, står högt på många nämndemäns agenda. Det är en inte alldeles enkel fråga eftersom nämndemän är lekmän och inte ska utbildas i juridik. Nämndemän ska tillföras de kunskaper som behövs för att de ska kunna fullgöra uppdraget på ett bra sätt. Detta behov ska en väl genomförd introduktion fylla.

Det kan dock finnas skäl att återkomma beträffande en del ämnen som ingår i introduktionen, bl.a. därför att det är mycket ny information och det kan vara svårt att ta till sig allt vid ett tillfälle. En möjlighet är att en nämndeman efter en tid deltar i ytterligare en introduktion, eller i en del av den. Introduktionsutbildning kommer ju att anordnas löpande under mandatperioden.

En annan möjlighet, för lite större domstolar eller domstolar i samverkan, är att vid behov anordna kompletterande utbildning i någon fråga. Den nyligen aktualiserade frågan om jäv visade på ett sådant behov. Den tillkommande informationen ska syfta till att stärka nämndemännens kunskaper inom de ämnen de behöver för att kunna verka på ett bra sätt i domstolen och ta tillvara det intresse och engagemang som finns för uppdraget.

Ytterligare en möjlighet är att domstolarna i samband med introduktionsutbildning för nämndemän som väljs under en mandatperiod kompletterar med information i någon aktuell fråga och inbjuder alla nämndemän att delta.

Utöver vad som nu anförts kan finnas behov av särskilda informationstillfällen i samband med mera omfattande förändringar inom de rättsområden som nämndemän kommer i kontakt med.

Det är svårt att motivera andra önskemål om utbildning som framförs i olika sammanhang. Det kan gälla fördjupning i vissa ämnen som t.ex. bevisvärdering eller påföljdssystemet. Sådan utbildning eller information kan givetvis vara bra för den enskilde men är inte nödvändig för att fullgöra uppdrag som nämndeman. Det som är nödvändigt bör vara obligatoriskt och inte vara beroende av den enskildes eget intresse. Domstolarna bör inte åläggas ansvar för utbildning som går utöver den grundläggande utbildning som alla nämndemän behöver. Skyldigheten för domstolarna att anordna utbildning ska således omfatta vad som ingår i en väl genomförd introduktion av ungefär den omfattning och med det innehåll som framgår av det underlag som Domstolsverket tagit fram. Om det i någon del sker en större förändring, t.ex. om påföljdssystemet skulle förändras, ska domstolarna vara skyldiga att informera om detta.

En annan fråga är att domstolarna i olika frågor rörande verksamheten och tjänstgöringen bör ha en kontinuerlig dialog med och ge information till de nämndemän som tjänstgör på respektive domstol. Som framgår i avsnitt 8.5.3 är vår uppfattning att nämndemännen innan tjänstgöringsschema beslutas ska tillfrågas om de har regelbundet återkommande förhinder, t.ex. vissa veckodagar som de inte kan delta i förhandling. Vidare bör nämndemännen någon gång per år få allmän information om verksamheten vid den domstol där de tjänstgör. Även om den enskilde nämndemannen inte direkt berörs bör information lämnas om t.ex. organisationsförändringar, målutveckling och också om vilka kvalitetsprojekt som bedrivs. En annan del i dialogen är att domstolarna med jämna

mellanrum bör efterfråga nämndemännens synpunkter på tjänstgöringen och andra dithörande frågor. Det kan ske på olika sätt, bl.a. via de intresseföreningar som finns vid många domstolar. Många domstolar har en bra dialog med nämndemännen redan i dag men det är vår uppfattning att det finns utrymme för förbättringar. En bra dialog skapar ett bättre arbetsklimat för alla och gagnar i förlängningen förtroendet för domstolarna.

Juristdomarens roll i nämndemännens utbildning

Bedömning: Utbildningsmoment som tar sikte på nämndemannamedverkan bör ingå i den domarutbildning som Domstolsakademin anordnar.

När nämndemän ingår i rätten under en rättegång i brottmål har ordföranden, eller, om målet beretts av annan lagfaren domare, denne en skyldighet att under överläggningen framställa saken och redogöra för tillämplig lagstiftning om denna (30 kap. 7 § RB). I 1949 års kommentar till RB påpekas att någon fullständig föredragning inte behövs utan att det i allmänhet är tillräckligt med en sammanfattande redogörelse i anslutning till de frågor som ska bedömas i målet (s. 188). Motsvarande bestämmelse finns i 14 kap. 17 § fjärde stycket ÄktB.

Det ansvar som läggs på den lagfarne domaren är att på ett pedagogiskt och begripligt sätt framställa de juridiska frågor som rätten har att ta ställning till för personer som inte är juridiskt skolade. Det är inte fråga om att ge juridisk utbildning vid överläggningen, utan att förse nämndemännen med tillräckligt underlag för att de ska kunna göra en egen bedömning av frågorna i målet. För att kunna presentera huvuddragen i stundtals komplicerade juridiska regelverk på ett pedagogiskt och lättbegripligt sätt kan även den lagfarne domaren behöva viss utbildning och vägledning. I den utbildning Domstolsverket och Domstolsakademin anordnar till notarier, fiskaler och ordinarie domare förekommer inslag där frågor kring nämndemän berörs. Sådana frågor aktualiseras bland annat i anknytning till utbildningsmoment där rollen som ordförande under och efter en förhandling avhandlas, samt i samband med utbildning i jävsfrågor. Vidare förekommer frågor om nämndemän i flera av rättegångsspelen under de olika kurserna. Något fristående utbild-

ningsmoment om frågor kring nämndemannamedverkan ingår däremot inte i någon av kurserna.

Ordförandens ansvar för överläggningen och för att det där ska uppstå en fruktbar och pedagogisk dialog är enligt utredningens mening en viktig del i domarrollen. Frågan har även stor betydelse för nämndemännens vidkommande på så sätt att en lättförståelig sammanfattning av gällande rättsregler är en förutsättning för dem att medverka i dömandet och bidrar genom allsidig belysning till materiellt riktiga avgöranden. Det är utredningens uppfattning att en del i ett modernt nämndemannasystem är att lyfta fram överläggningens betydelse. Domarutbildningen bör då också ses över ur denna aspekt och utbildningsmoment som tar sikte på nämndemannafrågor bör införas i de relevanta kursbeskrivningarna.

10 Genomförande, ikraftträdande och övergångsbestämmelser

10.1 Genomförandet

Bedömning: Domstolsverket bör få i uppdrag av regeringen att genomföra en informationskampanj om det reformerade rekryteringsförfarandet, utforma formulär för ansökan om/bekräftelse av nominering till uppdrag som nämndeman samt stödja kommunerna och landstingen i deras rekryteringsarbete.

I vårt uppdrag ingår att särskilt uppmärksamma hur förändringarna ska få genomslag i praktiken. Utredningen föreslår relativt ingripande förändringar i nämndemannasystemet. För att systemet ska kunna förändras på bästa sätt är det viktigt att genomförandet förbereds väl. Vad främst gäller förslaget om ett reformerat rekryteringsförfarande kommer särskilda genomförandeinsatser att krävas. För att trygga rekryteringen av lämpliga nämndemän är det av stor vikt att allmänheten får information om det reformerade ansökningsförfarandet och hur man ska gå till väga för att söka till uppdraget som nämndeman eller nominera någon annan. Kommuner och landsting kommer att behöva stöd i arbetet med att ta emot ansökningar och bereda valet.

Vi föreslår därför att regeringen ger Domstolsverket i uppdrag att med ledning i den föreslagna förordningen om förfarandet vid ansökning och nominering till nämndemannauppdrag utarbeta formulär för detta ändamål. Samtidigt bör Domstolsverket få i uppdrag att genomföra en informationskampanj om det reformerade rekryteringsförfarandet. Kampanjen bör rikta sig till allmänheten, men även organisationer och föreningar måste få kännedom om möjligheterna att nominera kandidater till nämndemannauppdrag. Även de politiska partierna måste informeras om förändringarna

och vilka konsekvenser förändringarna medför för deras arbete. Informationskampanjen bör göras på bred front. Eftersom ett syfte med våra förslag är att nämndemannakåren ska förnyngas kan det vara lämpligt att, vid sidan av traditionella informationskanaler, använda digitala medier och sociala forum i kampanjen.

På sikt ser utredningen ett digitalt ansökningsförfarande. I syfte att göra ansökningsförfarandet så enkelt som möjligt för intresserade kandidater bör det vara möjligt att ansöka till uppdraget direkt via respektive kommuns eller landstings hemsida. Med en digital ansökan finns förutsättningar för att använda sådana digitala rekryteringsverktyg som numera finns på marknaden och som underlättar beredningen av ansökningarna. Även om det inte är möjligt att redan inledningsvis iscensätta ett helt digitaliserat ansökningsförfarande bör Domstolsverket undersöka förutsättningarna för hur kommunerna och landstingen på sikt skulle kunna införa ett sådant system.

De nya bestämmelserna kommer att tillämpas första gången på de nämndemän som väljs under hösten 2015. Lagstiftningsärendet bör kunna behandlas i riksdagen före sommaruppehållet 2014, och ett regeringsuppdrag bör därefter kunna lämnas till Domstolsverket. Det är vår bedömning att det reformerade ansökningsförfarandet bör inledas senast vid årsskiftet 2014/2015. Ansökningsformulär måste då finnas tillgängliga för allmänheten. Informationskampanjen bör genomföras under första halvåret 2015. Val av nämndemän bör ske före den 1 oktober 2015. Domstolarna har då möjlighet att genomföra den föreslagna introduktionsutbildningen av nämndemännen före utgången av 2015.

Även i det nuvarande systemet ansvarar kommuner och landsting för rekryteringen av nämndemän och för att endast lämpliga kandidater väljs till uppdrag som nämndeman. I praktiken utförs emellertid såväl rekryteringsarbetet som lämplighetsprövningen av de politiska partierna. Våra förslag innebär att kommunerna och landstingen ska utföra dels de uppgifter de redan har, nämligen att pröva kandidaters lämplighet och lämna förslag till val baserat på kravet på allsidighet, dels en ny uppgift bestående av att ta emot ansökningar till uppdraget.

För en god start på denna nyordning krävs att domstolarna bistår kommunerna och landstingen i domkretsen med information om vad som krävs av en nämndeman och om vad uppdraget innebär. Nämndemannauppdragets opolitiska natur bör särskilt framhållas. I detta arbete bör Domstolsverket stödja domstolarna.

Kommunerna och landstingen behöver också stöd i frågan om vad som kännetecknar en lämplig nämndeman och i hur kravet på allsidighet ska beaktas. Detta stöd bör kunna lämnas av Domstolsverket i form av t.ex. en checklista där de uppgifter som ska lämnas i ansökningsformuläret utgör grund.

Vad gäller våra övriga förslag är det vår bedömning att dessa kan genomföras utan särskilda åtgärder.

10.2 Dag för ikraftträdande

Förslag: Den nya lagstiftningen ska träda ikraft den 1 januari 2015.

Förslagen bör genomföras så snart som möjligt. Utredningen har genomfört översynen av nämndemannasystemet med ett helhetsperspektiv där de olika delarna till viss del bygger på varandra. Det är därför vår bedömning att samtliga förslag bör genomföras i ett sammanhang. Nämndemän väljs för en mandatperiod om fyra år. För nämndemän som för närvarande tjänstgör i våra domstolar upphör uppdraget den 31 december 2014. Det är lämpligt att de nya bestämmelserna börjar gälla i samband med detta. Vi föreslår därför att den nya lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2015.

10.3 Övergångsbestämmelser

Förslag: För sådana mål i tingsrätt och hovrätt där huvudförhandling har påbörjats före ikraftträdandet ska de äldre bestämmelserna om rättens domförhet tillämpas.

För ärenden i tingsrätt ska de äldre bestämmelserna tillämpas om ett sammanträde har påbörjats eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

I förvaltningsrätt och kammarrätt ska äldre bestämmelser om rättens domförhet tillämpas på mål där föredragning eller muntlig förhandling har påbörjats före ikraftträdandet.

För de nämndemän som väljs under hösten 2014 ska de äldre bestämmelserna om val gälla. Dessa nämndemän ska väljas för ett år. Även vid fyllnadsval för dessa nämndemän under 2015 ska äldre bestämmelser tillämpas. De nya bestämmelserna om

val och rekrytering av nämndemän ska tillämpas första gången för de nämndemän som väljs under hösten 2015 för tiden från och med den 1 januari 2016.

Bestämmelsen om introduktions- och repetitionsutbildning ska tillämpas första gången beträffande de nämndemän som väljs för tiden från och med den 1 januari 2016.

10.3.1 Rättens domförhet

Utredningen har föreslagit förändringar av reglerna om tingsrättens domförhet vid avgörande av brottmål efter huvudförhandling samt vid avgörande av vissa ärenden. Utredningen föreslår även förändringar av domförhetsreglerna för förvaltningsrätten samt för hovrätt och kammarrätt.

För att underlätta genomförandet av förändringarna, och för att i möjligaste mån undvika felaktiga sammansättningar av rätten, är det angeläget att de olika reglerna om rättens domförhet tillämpas samtidigt under en så kort övergångsperiod som möjligt. De föreslagna förändringarna bör därför i möjligaste mån börja tillämpas redan när de träder i kraft.

Bestämmelserna om rättens domförhet föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. Det kan tyckas vara en naturlig ordning att de nya bestämmelserna tillämpas på sådana mål som har inletts efter ikraftträdandet. Men med hänsyn till att mål kan pågå flera år efter att de har kommit in till en domstol är en sådan ordning mindre lämplig. När det gäller mål i tingsrätt är en lämplig ordning att låta de nya reglerna bli tillämpliga på sådana mål där huvudförhandling har påbörjats efter ikraftträdandet. Med en sådan lösning kan de nya bestämmelserna tillämpas även på äldre mål där huvudförhandling ännu inte hållits. Eftersom ett mål med hänsyn till koncentrationsprincipen vanligen avslutas kort tid efter det att huvudförhandling har hållits, kommer de äldre bestämmelserna mycket snart efter ikraftträdandet att upphöra att tillämpas. Samma övergångsbestämmelse bör gälla för mål i hovrätten.

Vad gäller ärenden i tingsrätt måste emellertid en annan ordning väljas. Ärenden handläggs som huvudregel genom ett skriftligt förfarande, och det finns inget krav på att rätten ska hålla sammanträde. För ärenden ska i stället tidpunkten där antingen målet har företagits till avgörande eller sammanträde har påbörjats vara brytpunkten för om de gamla eller nya bestämmelserna ska tillämpas.

Inte heller för de allmänna förvaltningsdomstolarna finns det något krav på att rätten ska avgöra mål efter muntlig förhandling. För dessa domstolar ska i stället de nya reglerna tillämpas på sådana mål där muntlig förhandling eller föredragning har påbörjats efter ikraftträdandet.

Med den föreslagna ordningen kommer de nya bestämmelserna om rättens domförhet att successivt börja tillämpas under 2015, och nämndemännens medverkan kommer att minska redan under det första genomförandeåret. Detta är en lämplig ordning. Det kan nämligen antas att inte samtliga av de nu valda nämndemännen kommer att vilja bli omvalda ytterligare ett år. En naturlig avgång av vissa nämndemän är väl förenlig med hur många platser som kommer att behövas under 2015. Dessutom får domstolarna, som ska börja tillämpa reglerna om nämndemännens tjänstgöringsfrekvens den 1 januari 2015, ett bra underlag för att beräkna hur många nämndemän som kommer att behövas inför nästkommande val.

10.3.2 Val och rekrytering av nämndemän

Utredningen föreslår relativt ingripande förändringar i rekryteringsförfarandet. Bland annat ska nämndemannavalet ske ett år efter allmänna val. De nuvarande nämndemännen är valda till och med den 31 december 2014. Val av nämndemän kommer därmed ske under hösten 2014. Som en lämplig övergång till det nya systemet föreslår vi att det hösten 2014 väljs nämndemän för en period om endast ett år, dvs. för 2015. På så sätt kommer nyval av nämndemän återigen att ske under hösten 2015, och därefter vart fjärde år.

För att det nya ansökningsförfarandet ska kunna förberedas på bästa sätt föreslår vi att de äldre bestämmelserna om val och rekrytering av nämndemän tillämpas på det val som ska hållas hösten 2014. Vid detta val är det lämpligt att fullmäktige i så stor utsträckning som möjligt väljer om de nämndemän som redan nu tjänstgör. Rekrytering av nya nämndemän bör endast ske i undantagsfall. Även vad gäller fyllnadsval för de nämndemän som har valts under hösten 2014 ska de äldre reglerna gälla. Detta innebär att de nya bestämmelserna om val och rekrytering kommer att tillämpas första gången på det val som hålls hösten 2015 och som avser nämndemän som ska börja sitt uppdrag den 1 januari 2016.

10.3.3 Utbildning

Utredningen föreslår att en ny nämndeman ska genomgå introduktionsutbildning innan han eller hon börjar tjänstgöra i en tingsrätt eller en förvaltningsrätt. De nämndemän som väljs om, och som tidigare har genomgått introduktionsutbildning, ska i stället genomgå repetitionsutbildning.

Vi har i det föregående föreslagit att de nya reglerna om val och rekrytering av nämndemän ska tillämpas för första gången på de nämndemän som väljs för tiden från och med den 1 januari 2016. Den nu föreslagna regeln om obligatorisk introduktionsutbildning hänger nära samman med det reformerade rekryteringsförfarandet. Det är därför en naturlig ordning att dessa bestämmelser börjar tillämpas på de nämndemän som väljs under hösten 2015 och som börjar tjänstgöra den 1 januari 2016. Det finns dock inget formellt hinder för domstolarna att redan i dag begära att nämndemän genomgår utbildning innan de börjar tjänstgöra.

10.3.4 Övriga förslag

Vad gäller våra övriga förslag bedömer vi att det inte behövs några särskilda övergångsbestämmelser.

11 Konsekvenser

11.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns bestämmelser om skyldighet att genomföra konsekvensutredningar när nya eller ändrade föreskrifter föreslås.

Därutöver anges särskilt i direktiven att vi ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslaget kan komma att medföra. Om förslaget förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska vi enligt direktiven föreslå hur dessa ska finansieras.

Vi har i betänkandets olika avsnitt analyserat för- och nackdelar med respektive förslag och i en del fall presenterat alternativa lösningar. I detta avsnitt gör vi en mer övergripande och sammanfattande bedömning av de konsekvenser som våra förslag kan antas medföra.

11.2 Krav på redovisningen av konsekvenser av förslagen i ett betänkande

Bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska enligt 14 § kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § kommittéförordningen conse-

kvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Närmare bestämmelser om konsekvensutredningens innehåll finns i 6–7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

11.3 Problembeskrivning och målsättning

Nämndemannasystemet har gamla traditioner i Sverige och det finns en bred politisk enighet om att systemet är en viktig del i den dömande verksamheten. Både på ett politiskt plan och bland berörda aktörer, inom och med anknytning till rättsväsendet, råder samtidigt enighet om att nämndemannasystemet, för att även i framtiden kunna fylla sin funktion, behöver reformeras.

Nämndemannasystemet ska bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna främst genom att nämndemän, i egenskap av allmänhetens representanter i domstolarna, får insyn i och inflytande över domstolarnas avgöranden. För att nämndemannasystemet ska kunna fylla sitt syfte är det väsentligt att samhällsmedborgarna har förtroende för de personer som verkar som deras representanter i domstolarna. Förtroendespelet är således central för nämndemannasystemets betydelse och legitimitet.

Mot bakgrund av hur rekryteringen och valet av nämndemän sker i dag riskerar nämndemannauppdraget att **uppfattas som ett politiskt uppdrag**. Den omständigheten att nämndemännens oberoende ställning i förhållande till den politiska makten inte framgår på ett för allmänheten otvetydigt sätt kan skada förtroendet för den dömande verksamheten.

En annan ur förtroendesynpunkt viktig aspekt är att nämndemannakåren i sin **sammansättning** så långt som möjligt ska återspegla förhållandena i samhället vad gäller ålder, kön och etnisk bakgrund. Det största problemet vad gäller representativitet är att

dagens nämndemän är betydligt **äldre än ett genomsnitt av befolkningen**. Ur förtroendesynpunkt är vidare viktigt att **endast lämpliga personer** väljs till nämndemän och att de personer som verkar som nämndemän är väl insatta i frågor som rör domstolarnas roll i samhället och i de krav som ställs på dem såsom allmänhetens representanter i den dömande verksamheten. Det har under senare år, inte minst i den allmänna debatten, riktats kritik mot nämndemannasystemet när det gäller lämplighetskontrollen och **utbildningen av nämndemän**.

Vårt övergripande mål har varit att lämna förslag på åtgärder i olika delar som säkrar att vi även i framtiden har ett nämndemannasystem som kan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna och där nämndemannamedverkan är ändamålsenlig.

För att uppnå detta syfte har vi föreslagit en rad olika åtgärder. Vi föreslår att rekryteringen ska breddas utanför de partipolitiska kretsarna (fri kvot) och syftar med det förslaget att markera att nämndemannauppslaget är ett opolitiskt uppdrag. Med det förslaget vill vi också åstadkomma en förnygring av nämndemannakåren. Det sker genom att rekryteringen inte begränsas till den lilla och genomsnittligt äldre gruppen medborgare som är medlemmar i ett politiskt parti. När det gäller frågan om att vi ska ha lämpliga nämndemän vill vi skärpa kraven på lämplighetsprövning inför val och öka möjligheterna för domstolar att entlediga olämpliga nämndemän. För att lyfta fram uppdragets betydelse föreslår vi obligatorisk introduktionsutbildning och förbättrade tjänstgöringsvillkor, bl.a. i ekonomiskt hänseende. I uppdraget har också ingått att göra nämndemännens medverkan i domstolarna mer ändamålsenlig. Vi föreslår där att nämndemannamedverkan ska koncentreras till de instanser och de mål där nämndemännen kan bidra särskilt med fler erfarenheter och perspektiv. Genom att nämndemän inte deltar i överrätt och inte heller vid avgörande av enkla mål i underrätterna åstadkommer vi en bättre användning av den resurs som nämndemännen är. Med färre nämndemän som får ett mer kvalificerat uppdrag och bättre tjänstgöringsvillkor i kombination med en breddad rekrytering ökar förutsättningarna för att kunna attrahera yngre yrkesverksamma medborgare att engagera sig som nämndemän. Översynen har gjorts med ett helhetsperspektiv och förslagen i de olika delarna samverkar och bör ses som en enhet.

11.4 Alternativa lösningar m.m.

De föreslagna reglerna kommer att bidra till att ett modernare nämndemannasystem växer fram som även i framtiden kan bidra till att stärka allmänhetens förtroende för rättsväsendet.

När det gäller rekryteringsförfarandet och tydliggörandet av att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag finns enligt vår uppfattning inte något alternativ till att införa en fri kvot. Vi har i avsnitt 6.4.2 redogjort för för- och nackdelar med andra alternativ för att välja nämndemän än det vi föreslagit.

Vårt förslag vad gäller nämndemannamedverkan innebär att antalet nämndemän som medverkar i rätten ska minskas från tre till två. Vi föreslår även att nämndemannamedverkan i fortsättningen ska koncentreras till de instanser och måltyper där nämndemännen bäst fyller sin funktion, vilket bl.a. innebär att nämndemän inte längre ska medverka i kammarrätt och hovrätt. Vi bedömer att det, med beaktande av de krav som ställs på nämndemännens medverkan i dömandet, inte finns någon alternativ reglering som på samma sätt som vårt förslag tillgodoser behovet av allmänhetens insyn i den dömande verksamheten och samtidigt innebär ett lika effektivt utnyttjande av resurserna.

I övrigt innebär våra förslag bättre och obligatorisk introduktion och förbättrade villkor för nämndemännen. Det är viktigt att förslagen i dessa delar genomförs bl.a. i syfte att markera hur viktigt och ansvarsfullt uppdraget som nämndeman är.

11.5 Vilka berörs av förslagen?

Våra förslag innebär att rekryteringsförfarandet, medverkan och tjänstgöringsvillkoren för nämndemännen kommer att ändras i flera avseenden. Ändringarna kommer i första hand att beröra de personer som kommer att komma i fråga för att väljas till nämndemannauppdrag.

Ett genomförande av förslagen kommer att beröra domstolarnas arbete framför allt genom att de kommer att få tillämpa delvis nya regler vad gäller den praktiska hanteringen av frågor kring nämndemän. Det gäller exempelvis ändrade ersättningsnivåer och arvoderingsregler, men även indelning av nämndemän till tjänstgöring. Enligt våra förslag kommer det att läggas större ansvar på Sveriges Dom-

stolar vad gäller information till allmänheten om nämndemannauppdraget och utbildning av nämndemän.

Förslagen kommer vidare att påverka kommuner och landsting som kommer att dels behöva välja nämndemän enligt delvis nya regler (den fria kvoten), dels utveckla förfaranden och rutiner för att kunna sköta det praktiska beredningsarbete som föregår nämndemannavalet.

11.6 Ekonomiska konsekvenser

11.6.1 Inledning

Vi har enligt direktiven i uppgift att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Om förslagen leder till kostnadsökningar för det allmänna, ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. En skyldighet att redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen i ett betänkande följer också av bestämmelserna i 14 och 15 a §§ kommittéförordningen samt 6 § 4 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

För att beräkna de kostnadsmässiga konsekvenserna av våra förslag har vi utgått från den officiella domstolsstatistiken från Domstolsverket och den undersökning avseende tingsrätternas handläggning av brottmål som Straffprocessutredningen genomfört (SOU 2013:17, bilaga 3). Vad gäller skattemål vid förvaltningsrätterna har utredningen genomfört en egen utredning vid Förvaltningsrätten i Stockholm och gjort antaganden vad gäller förhållandena i riket baserat på dessa uppgifter.

De beräkningar som vi har gjort grundas, i de delar där det inte finns någon officiell statistik, på antaganden och uppskattningar. Den analys som vi har gjort kan därför inte ses som något annat än en uppskattning av de kostnadsmässiga effekterna av ett genomförande av förslagen.

Med utgångspunkt i den officiella statistiken och resultaten av ovan nämnda undersökning har Statskontoret för vår räkning gjort antaganden och beräknat de kostnadsmässiga konsekvenserna av våra förslag.

För att kunna beräkna förslagets ekonomiska konsekvenser måste först en beräkning göras avseende förslagets effekter vad gäller förväntad nämndemannamedverkan om förslagen genomförs i termer av tid och antal/andel mål. I det följande kommer vi först

att beskriva förslagets inverkan på antalet/andelen mål där nämndemän medverkar och på nämndemannamedverkan i termer av förhandlingstid. Vi går sedan över till en analys av förslagets ekonomiska konsekvenser.

11.6.2 Förslagets konsekvenser för nämndemännens medverkan

Tingsrätter

Brottmål

Det finns ingen officiell statistik om antalet huvudförhandlingsdagar vid tingsrätterna. Enligt uppgift från Domstolsverket är det totala antalet huvudförhandlingstimmar i brottmål vid landets samtliga tingsrätter drygt 97 000. Ett antagande att en förhandlingsdag i snitt innehåller sex förhandlingstimmar ger för handen att det är drygt 16 000 huvudförhandlingsdagar i brottmål vid tingsrätterna. Denna siffra är emellertid långt ifrån rättvisande, eftersom den baseras på effektiv förhandlingstid och inte beaktar förekomsten av huvudförhandlingsdagar där vissa mål blir inställda osv. Eftersom nämndemän deltar i hela 95 procent av huvudförhandlingsmålen i brottmål (se tabell 4.1 i avsnitt 4) är ett annat sätt att räkna fram antalet huvudförhandlingsdagar att utgå från antalet utbetalda nämndemannaarvoden på tingsrätterna i brottmål under ett år. En sådan beräkning utifrån uppgifter för 2012 ger vid handen att det är drygt 25 800 huvudförhandlingsdagar i brottmål per år vid landets tingsrätter. Inte heller denna siffra är helt rättvisande, eftersom summan av nämndemannarvoden även inkluderar eventuella arvoden vid inställda förhandlingar m.m. Utredningen har vid beräkningarna utgått från ett genomsnitt av de två beräkningssätten, dvs. 21 000 huvudförhandlingsdagar i brottmål per år.

Vi föreslår att nämndemän inte ska medverka i mål som rör brott där högsta föreskrivna straff är fängelse i två år. Med utgångspunkt i Straffprocessutredningens målundersökning kan konstateras att av de mål som avgörs med nämnd är 24 procent (16 300) sådana där påföljden bestäms till enbart böter. Vi har antagit att det går att avgöra sex sådana mål per förhandlingsdag vilket innebär 2 700 förhandlingsdagar per år. Antalet mål där svårast utdömda påföljd är sex månader (eller motsvarande icke-frihetsberövande påföljd), vilket vi antar motsvarar mål där det för (det allvarligaste)

brottet är föreskrivet fängelse i högst två år, är 27 200 och utgör 53 procent av alla mål som avgörs med nämnd. Ett antagande att dessa mål tar 1,25 timmar att avgöra leder till att det går åt 5 670 förhandlingsdagar för dessa mål.

Förslagen innebär att ett flertal av de mål som hittills har avgjorts med nämnd kommer att avgöras utan nämnd. Eftersom det är de enklaste målen som tar relativt kort förhandlingstid i anspråk som omfattas av våra förslag om minskad nämndemannamedverkan, är förändringen räknat i tid relativt begränsad. Nämndemän kommer om förslagen genomförs även fortsättningsvis att medverka vid cirka 60 procent av det totala antalet huvudförhandlingsdagar där de medverkar i dag.

Familjemål

Under 2012 avgjordes 8 procent av det totala antalet familjemål vid tingsrätterna med nämndemän, dvs. 1 200 mål. Ett antagande att den genomsnittliga förhandlingstiden för familjemål är 1,5 dagar ger för handen att nämndemännen i dag medverkar i 1 800 förhandlingsdagar per år i familjemål.

Ärenden

Det saknas statistik över antalet ärenden som avgörs med nämndemän. Antalet är emellertid så litet att det är försumbart i sammanhanget.

Förvaltningsrätter

Utredningens förslag i denna del innebär något förenklat att nämndemän inte längre kommer att medverka i skattemål och i mål som handläggs av notarier.

Skattemålen utgjorde 2012 ungefär 10 procent av samtliga avgjorda mål vid landets förvaltningsrätter. Cirka hälften av skattemålen, 7 072 mål, har avgjorts med nämndemän. Utifrån den målundersökning som utredningen har gjort vid Förvaltningsrätten i Stockholm har antalet förhandlingsdagar som årligen går till sammanträden i skattemål vid landets samtliga förvaltningsrätter uppskattas till 470.

Det finns inte någon officiell statistik om antalet förhandlings- och föredragningsdagar med nämnd vid landets förvaltningsrätter. Utifrån bl.a. uppgift om utbetalda nämndemannaarvoden under 2012 kan dessa uppskattas till 4 150. Om utredningens förslag vad gäller skattemålen genomförs kommer antalet dagar där nämndemän medverkar att minska med cirka 11 procent.

Vad gäller s.k. notariemål finns inte någon officiell statistik om vare sig antalet förhandlings- och föredragningsdagar eller andelen sådana mål. Utifrån uppgift om vilka måltypen notarier vanligen handlägger och i vilken utsträckning dessa, enligt statistik, avgörs med nämnd kan ett antagande göras att notariemål utgör cirka 10 procent av det totala antalet avgjorda mål vid förvaltningsrätterna, dvs. cirka 11 000 mål. Med ett antagande om att 15 sådana mål kan avgöras per dag får vi 700 dagar med nämndemän för notariemål. Om utredningens förslag genomförs vad gäller notariemålen kommer antalet dagar där nämndemän medverkar att minska med 17 procent.

Om utredningens förslag genomförs vad gäller förvaltningsrätter kommer antalet dagar med nämndemannamedverkan att minska med cirka 30 procent och andelen mål som ska avgöras utan nämnd kommer att minska med 15 procent.

11.6.3 Förslagets kostnadsmässiga effekter

Utredningen föreslår att nämndemän inte ska medverka i hovrätt och kammarrätt. Kostnadsmässigt innebär detta en minskning av nämndemannakostnaderna med drygt 19 miljoner kronor (kostnaden 2012).

Det är i dag 8 300 personer som innehar nämndemannauppslag. Förslagen innebär, som nämnts, att nämndemän inte längre ska medverka i hovrätt och kammarrätt samt att två nämndemän i stället för tre ska medverka vid avgörande av mål i underrätterna. Därtill kommer att den totala förhandlingstiden där nämndemän medverkar kommer att minska och att varje nämndeman tjänstgör färre dagar än i dag. Förutsatt att varje nämndeman tjänstgör åtta dagar per år kommer det totalt att behövas cirka 5 200 nämndemän vid landets domstolar.

Tingsrätter

Vid tingsrätterna innebär förslagen att nämndemän kommer att medverka under cirka 12 500 förhandlingsdagar i brottmål. Till detta kommer antalet huvudförhandlingsdagar i familjemål som för 2012 har beräknats till 1 800. Detta ger 14 300 huvudförhandlingsdagar med nämndemän. Enligt förslagen kommer två nämndemän att medverka och få ett dagarvode om 1 000 kronor vardera. Detta innebär en kostnad för arvode om cirka 28 miljoner kronor. Därtill kommer ersättningen för förberedelsearbete som överstiger en timme med 300 kronor. Vi bedömer att sådant arvode endast sällan kommer att utgå och vi uppskattar den totala kostnaden till 130 000 kronor.

Vad gäller ersättning för inkomstförlust har vi gjort antagandet att hälften av nämndemännen kommer att vara sådana personer som har nominerats av politiska partier. Ersättningen till denna grupp kan utifrån uppgifter från Domstolsverket för 2012 uppskattas till 10 miljoner kronor. Vi har räknat med att de relativa kostnaderna för inkomstförlust kommer att öka med våra förslag, framförallt genom att vi förväntar oss fler yrkesverksamma i den fria kvoten. Baserat på statistikuppgifter från Statistiska centralbyrån avseende genomsnittlig månadslön i Sverige har vi i våra beräkningar utgått från en månadslön om 30 000 kronor. Den sammanlagda kostnaden för ersättning för utebliven arbetsförtjänst har uppskattats till 30 miljoner kronor. Kostnader för inställelsearvode, sociala avgifter m.m. kan utifrån uppgiften för 2012 beräknas uppgå till 20 miljoner kronor.

Enligt vårt förslag ska extra ersättning med 250 kronor per dag utgå för tjänstgöring efter kl. 16.30. Det kan antas att denna ersättning kommer att utgå framförallt vid tingsrätterna. Kostnaden kan uppskattas till 2 miljoner kronor.

Den totala kostnaden för nämndemän vid tingsrätterna kommer således med dessa antaganden att uppgå till 81 miljoner kronor. Jämfört med kostnaden under 2012 om 100 miljoner kronor innebär förslagen en årlig minskning av kostnaderna med 19 miljoner kronor.

Förvaltningsrätter

Vad gäller förvaltningsrätter, exklusive migrationsdomstolar, kommer nämndemän att medverka under 2 980 dagar. Detta innebär en kostnad för arvode om cirka 6 miljoner kronor. Vad gäller ersättning för inkomstförlust har vi gjort samma antaganden som vad gäller nämndemän vid tingsrätterna och kommit fram till att den sammanlagda ersättningen för inkomstförlust vid förvaltningsrätter kan förväntas bli drygt 2 miljoner kronor. Ersättning för inläsningsarvode kan utifrån uppgift för 2012 uppskattas till drygt 2 miljoner kronor. Kostnader för inställelsearvode, sociala avgifter m.m. kan på samma sätt beräknas till 3,5 miljoner kronor. Den totala kostnaden för nämndemän vid förvaltningsrätterna kommer med dessa antaganden att uppgå till 14 miljoner kronor. Jämfört med kostnaden under 2012 om 22 miljoner kronor innebär således förslagen en årlig minskning med 8 miljoner kronor.

Vad gäller migrationsdomstolarna innebär utredningens förslag enbart den förändringen att två nämndemän i stället för tre kommer att delta i avgörandena. Kostnaden för nämndemän blir 10 miljoner kronor. Jämfört med kostnaden under 2012 om 11,5 miljoner kronor innebär förslagen en minskning av kostnaderna med 1,5 miljoner kronor.

De sammanlagda ekonomiska konsekvenserna av förslagen

Den totala direkta kostnaden för nämndemän kommer sammanfattningsvis att vara cirka 105 miljoner kronor. Jämfört med statens totala kostnader för nämndemän under 2012 om 153 miljoner kronor innebär förslagen en minskning av kostnaderna med 48 miljoner kronor per år.

För domstolarnas del både minskar och ökar administrationen. Färre nämndemän minskar det administrativa arbetet. Det ökar genom den obligatoriska introduktionen, begränsningarna i tjänstgöringsdagar och registerkontrollen. Vi bedömer att minskningen och ökningen tar ut varandra. Det torde också uppstå en viss minskning av administrationskostnaderna på överrätterna.

Det tar uppskattningsvis 2 månader i effektiv tid att rekrytera 20 nämndemän. Antagandet utgår från att cirka 20 nämndemän kan rekryteras vid ett och samma tillfälle. I beräkningarna ingår att utifrån givna kriterier välja ut 20 nämndemän från cirka 400 ansök-

ningar, genomföra gruppintervjuer, inhämta referenser och göra en lämplighetsbedömning.

För att beräkna kostnaderna för rekryteringen har kostnaden för den årsarbetskraft som ska genomföra rekryteringen uppskattats till cirka 1 miljon kronor. Denna kostnad inbegriper utöver direkta lönekostnader även indirekta kostnader. Rekrytering av 20 nämndemän kostar således 167 000 kronor.

Förutsatt att antalet nämndemän som ska utses är 5 200, krävs det 260 rekryteringsprocesser. Det innebär en total kostnad om cirka 43,4 miljoner kronor. Med beaktande av att samma beräkningssätt använts för alla kandidater finns marginal för fyllnadsrekryteringar under mandatperioden.

Kommunerna och landstingen bör alltså tillföras 43 miljoner kronor för rekrytering av nämndemän vart fjärde år. Anslagen bör fördelas i enlighet med den vedertagna finansieringsprincipen mellan stat och kommun respektive landsting (utgiftsområde 25, anslag 1.1, kommunalekonomisk utjämning).

För att förändringarna ska få genomslag krävs omfattande informationsinsatser riktade till både allmänhet och valförsamlingar. Vi föreslår att ett sådant regeringsuppdrag lämnas till Domstolsverket. Enligt uppgift från Domstolsverket är kostnaden för att genomföra informationsinsatser beroende bl.a. av vilka kanaler som väljs för att sprida informationen. Som en jämförelse kan nämnas att kostnaderna för en rikstäckande annonskampanj, filmer och tryckt material m.m. för Sveriges Domstolar i skrivande stund pågående satsning *Öppen domstol*, uppskattats till cirka 6 miljoner kronor. Vår bedömning är att det sannolikt krävs större insatser för ett i alla delar bra genomförande av rekrytering och val 2015. Sådana insatser ryms väl inom de besparingar som görs under en fyraårsperiod men de kommer att uppkomma samma år som medel behövs för rekrytering.

11.7 Konsekvenser för Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Enligt 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla en bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Vi gör bedömningen att våra förslag inte påverkar Sveriges åtaganden till följd av medlemskapet i Europeiska unionen.

11.8 Konsekvenser enligt 15 § kommittéförordningen

Av 15 § kommittéförordningen framgår att om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

11.8.1 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Principen om kommunal självstyrelse

Den svenska folkstyrelsen bygger enligt RF på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom *kommunal självstyrelse* (1 kap. 1 § andra stycket RF). Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse samt även övriga angelägenheter som bestäms i lag på den kommunala självstyrelsens grund (14 kap. 2 § RF).

Den närmare innebörden av begreppet kommunal självstyrelse har belysts i förarbeten till grundlagarna och har ansetts ge uttryck åt principen om en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt för kommunerna (prop. 1973:90 s. 190 f.). I förarbetena till kommunallagen sägs att självstyrelse i grunden handlar om en princip för relationen mellan staten och den kommunala nivån (prop. 1990/91:117 s. 23). Principen om kommunal självstyrelse gäller för all kommunal verksamhet, det vill säga inte bara för den verksamhet som grundas direkt på kommunallagen (den fria sektorn) utan också för den verksamhet som följer av annan lag (den specialreglerade sektorn). Principen om kommunal självstyrelse avser alltså hela den kommunala verksamheten.

Den kommunala självstyrelsen kan dock aldrig vara total. Som framgått ges i regeringsformen bemyndigande för riksdagen att genom lag bestämma grunderna bl.a. för kommunernas och lands-

tingens organisation och verksamhetsformer. Vidare är det riksdagen som genom lag bestämmer kommuners och landstings befogenheter och åligganden. Graden av självstyrelse utgörs alltså ytterst av formen för samverkan mellan staten och den kommunala sektorn (se prop. 1990/91:117 s. 23).

Enligt 14 kap. 3 § RF bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Det ska inför varje lagstiftningsåtgärd som kan få betydelse för den kommunala självstyrelsen göras en prövning om skälen för den tänkta regleringen motiverar det eventuella intrång i den kommunala självstyrelsen. Detta innefattar en skyldighet att undersöka om det syfte som den tänkta regleringen tar sikte på kan uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt än det som föreslås. Om olika möjligheter finns för att nå samma mål bör riksdagen av hänsyn till principen om den kommunala självstyrelsen välja den reglering som lägger minst band på den kommunala självbestämmanderätten.

Förslagets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Som framgått innebär våra förslag att kommuner och landsting åläggs en ny uppgift att ta emot och behandla ansökningar och nomineringar till nämndemannauppdrag. Vi har även presenterat en möjlig modell för hur kommuner och landsting skulle kunna göra detta i syfte att säkerställa att bara sådana personer väljs till nämndemannauppdrag som uppfyller behörighets- och lämplighetskraven.

Som vi har utvecklat under avsnitt 6.4.5 ovan är det redan i dag fullmäktiges uppgift och ansvar att göra en bedömning av varje enskild kandidats lämplighet.

Med vårt förslag tillkommer uppgiften att administrera samtliga ansökningar och nomineringar, såväl de som kommer från de politiska partierna som de som kommer från allmänheten. Enligt gällande ordning har kommuner och landsting fria händer att organisera arbetet med nämndemannaval. De förändringar vi föreslår innebär således ett visst ingrepp i kommunernas och landstingens rätt att bestämma om hur de ska bedriva sin verksamhet vad gäller nämndemannaval.

Uppgiften att välja nämndemän är ett uppdrag som kommunerna utför åt staten och enligt vår bedömning är det bäst att kommunerna, som finns nära medborgarna, har kvar detta uppdrag. Det är

vår uppfattning att den begränsade inskränkningen i det kommunala självbestämmandet som vårt förslag innebär är väl motiverat av det övergripande intresset av en allsidig sammansättning av nämndemannakåren och ett tydliggörande av att nämndemannauppgiften är opolitiskt.

11.8.2 Konsekvenser för jämställdhet mellan män och kvinnor och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen samt övriga konsekvenser

Vi gör bedömningen att våra förslag inte kommer att medföra några övriga konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

12 Författningskommentarer

12.1 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

1 kap. 3 b §

Tingsrätten *ska* vid huvudförhandling i brottmål bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän. Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och *en nämndeman*.

Tingsrätten är domför med en lagfaren domare vid huvudförhandling i mål om brott för vilket inte är föreskrivet svårare straff än fängelse i högst två år.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats gäller första stycket andra meningen i fråga om domförhet. *Rätten får dock inte bestå av fler lagfarna domare än nämndemän.*

Bestämmelsen reglerar tingsrättens domförhet vid huvudförhandling i brottmål. Våra överväganden finns i avsnitt 4.3.3 och 4.4.4.

I *första stycket* görs dels en språklig ändring, dels en ändring som innebär att tingsrätten som huvudregel är domför med två nämndemän i stället för tre. Som en konsekvens av att antalet nämndemän minskas till två justeras andra meningen så att rätten är domför med en lagfaren domare och en nämndeman om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats.

I *andra stycket* finns bestämmelsen om när rätten är domför utan nämndemän. Bestämmelsen innebär att rätten är domför utan nämndemän i samtliga mål om brott för vilket det inte är föreskrivet ett svårare straff än fängelse i två år. Regleringen innebär en utvidgning av möjligheten att avgöra mål utan nämndemän. Det är enbart straffskalan för de brott som prövas i målet som är avgörande för om målet kan avgöras utan nämndemän. Domstolen ska

således inte längre göra en prognos över vilken påföljd som ska dömas ut för att kunna avgöra om målet kan prövas utan nämndemän. Rätten är domför utan nämndemän även om det är fråga om företagsbot. Bestämmelsen är fakultativ. Rätten är således även framöver domför i en sammansättning med en lagfaren domare och nämndemän i alla brottmål.

Som en konsekvens av att antalet nämndemän minskas från tre till två införs i *tredje stycket* en regel som garanterar att de lagfarna domarna inte är i majoritet i förhållande till nämndemännen. Tingsrätten kan alltså aldrig bestå av två lagfarna domare och en nämndeman. Det ska noteras att det inte är möjligt för en lagfaren ledamot att, utan att förhinder i lagens mening föreligger, avträda sedan huvudförhandlingen har påbörjats för att rätten ska återfå sin domförhet (prop. 1996/97:133, s. 58). Bestämmelsen innebär att rätten, om någon eller några av ledamöterna får förhinder, kan bestå av en lagfaren domare och en, två eller tre nämndemän eller två lagfarna domare och två nämndemän.

2 kap. 4 §

Hovrätten är domför med tre lagfarna domare. I mål som överklagats från tingsrätt *ska* dock minst fyra lagfarna domare delta när hovrätten avgör målet, om tingsrätten bestått av tre lagfarna domare. Om en av de lagfarna domarna får förhinder sedan huvudförhandling har påbörjats, är rätten ändå domför. Flera än fem lagfarna domare får inte delta i hovrätten.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd *ska* hovrätten bestå av tre lagfarna domare. Ett prövningstillstånd som inte är begränsat enligt 49 kap. 14 a § första stycket får dock meddelas av en lagfaren domare, om frågan är enkel.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse eller efter det att ett överklagande har förfallit vid sammanträde som avses i 50 kap. 10 § eller 51 kap. 10 § är hovrätten domför med en lagfaren domare. Detsamma gäller vid beslut om undanröjande av tingsrättens avgörande sedan käromålet återkallats.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren domare i hovrätten eller, om de inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, av en annan tjänsteman i hovrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Bestämmelserna i 4 kap. 13 § gäller även för andra tjänstemän än domare när de utför åtgärder enligt *fyärde* stycket.

Bestämmelsen reglerar hovrättens domförhet. Våra överväganden finns i avsnitt 4.9.3.

Ändringarna i *första* och nuvarande *andra stycket* är endast språkliga.

Det tidigare *andra stycket* i paragrafen, som reglerar hovrättens domförhet i brottmål, tas bort till följd av att nämndemän inte längre ska medverka i hovrätten. Ändringen innebär att det första stycket ska gälla även när hovrätten prövar brottmål. Hovrätten är därmed domför med tre lagfarna domare i dessa mål.

Ändringen i *femte stycket* är en följdändring av att det tidigare *andra stycket* tas bort.

4 kap. 5 §

Nämndemän utses genom val.

Om det i en domsaga ingår mer än en kommun eller, utöver en eller flera kommuner, en del av en annan kommun, fördelar tingsrätten antalet nämndemän mellan kommunerna i förhållande till kommunernas respektive kommundelens folkmängd.

Paragrafen innehåller den grundläggande regleringen om hur nämndemän ska utses. Våra överväganden framgår av avsnitt 6.4.2.

Det tidigare tredje stycket tas bort till följd av att nämndemän inte längre deltar i hovrätten.

Bestämmelsen lämnas i övrigt oförändrad.

4 kap. 6 §

Valbar till nämndeman är varje svensk medborgare, som inte är underårig *eller i konkurstillstånd* eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. För att vara valbar till nämndeman *i tingsrätt* krävs vidare att han eller hon är folkbokförd i kommunen eller den del därav som hör till tingsrätten. Den som är lagfaren domare, anställd vid domstol, åklagare, polisman eller advokat eller annan som har till yrke att föra andras talan inför rätta får inte vara nämndeman.

Till nämndeman *får* endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

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.

Domstolen *kontrollerar* självmant den valdes behörighet.

Paragrafen reglerar de allmänna behörighets- och lämplighetskraven för uppdrag som nämndeman. Våra överväganden finns i avsnitt 5.6.

I *första stycket* införs konkursfrihet som behörighetskrav för nämndemän. Ändringen innebär att personer som är försatta i konkurs inte får väljas till nämndemannauppdrag och att uppdraget för en nämndeman som har försatts i konkurs förfaller (4 kap. 8 § tredje stycket). Konkurstillstånd är i dag en omständighet som ingår i lämplighetsbedömningen och som bör leda till att vederbörande inte väljs till nämndeman. Ändringen innebär att den som är försatt i konkurs inte är behörig att väljas. Den praktiska skillnaden torde vara begränsad, men konkurstillstånd hos en kandidat ska i fortsättningen vara ett absolut hinder mot att väljas till nämndeman. Föreskrifter om skyldighet för kommuner och domstolar att kontrollera kandidatens respektive de valda nämndemännens behörighet finns i fjärde stycket och 7 b §. Vidare görs en justering till följd av att nämndemännen inte längre ska medverka i hovrätt.

I *andra stycket* ersätts ordet bör med ordet får. Ändringen innebär ett förtydligande av att fullmäktige har att göra en bedömning av en kandidats lämplighet i varje enskilt fall och att enbart sådana personer som vid denna bedömning befunnits lämpliga ska få utses till nämndeman.

Bestämmelsen i det tidigare andra stycket tas bort till följd av att nämndemän inte längre ska medverka i hovrätt.

I nuvarande *fjärde stycket* (tidigare femte stycket) görs en språklig ändring som innebär att ordet prövar ersätts med ordet kontrollerar. Någon förändring i sak i förhållande till gällande rätt är inte avsedd. Domstolens skyldighet att kontrollera om de valda nämndemännen uppfyller behörighetskraven avser således även i fortsättningen dels en inledande kontroll efter valet, dels löpande kontroll när det finns anledning till det under mandatperioden. Eftersom uppdraget för en nämndeman som inte uppfyller behörighetskraven upphör (4 kap. 8 § andra stycket), är det emellertid inte fråga om en bedömning, utan närmast om en kontroll.

4 kap. 7 §

Val av nämndeman i tingsrätt förrättas av kommunfullmäktige.

Vid val av nämndemän *ska* eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

Bestämmelsen reglerar val av nämndemän i tingsrätt. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.2.

Bestämmelsen i det tidigare andra stycket i paragrafen, som reglerar val av nämndemän i hovrätt, tas bort som en följd av att nämndemän inte längre medverkar i hovrätten.

Bestämmelserna i det tidigare tredje stycket i paragrafen, som innehåller bestämmelser om proportionella val, flyttas av redaktionella skäl till den nya 7 c §.

I det nuvarande *andra stycket* (tidigare fjärde stycket) görs enbart en språklig ändring.

4 kap. 7 a §

Var och en får ansöka om uppdrag som nämndeman.

Var och en får nominera annan till uppdrag som nämndeman.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om förfarandet vid ansökan om och nominering till nämndemannauppdrag.

Bestämmelsen, som är ny, behandlar vilka som kan ansöka om och nomineras till nämndemannauppdrag samt vilka som har rätt att nominera andra till sådant uppdrag. Förslagen behandlas i avsnitt 6.4.3.

I *första stycket* föreskrivs att var och en har rätt att ansöka om nämndemannauppdrag.

Av *andra stycket* framgår att alla har rätt att nominera andra personer till nämndemannauppdrag. Rätten att nominera tillkommer organisationer och andra sammanslutningar samt fysiska personer. Det föreligger således ingen begränsning i nomineringsrätten.

Tredje stycket innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela närmare föreskrifter för förfarandet vid ansökan om och nominering till uppdrag som nämndeman. I förordningen (20xx:xxx)

om förfarandet vid ansökan om och nominering till nämndemannauppdrag finns närmare föreskrifter om ansöknings- och nomineringsförfarandet.

4 kap. 7 b §

Kommunfullmäktige ska pröva kandidaternas (sökande och nominerade) behörighet och lämplighet för uppdraget.

Bestämmelsen, som är ny, är ett förtydligande av den redan i dag existerande skyldigheten för kommunen att i varje enskilt fall göra en kontroll av kandidaternas behörighet och lämplighet för nämndemannauppdrag. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.5–6.4.7.

Kontrollen av behörighetsvillkoren ska göras med utgångspunkt i dels de uppgifter som framgår av det av kandidaten ingivna personbeviset, dels de upplysningar som kandidaten lämnar i ansöknings-/bekräftelseformuläret. Vid tveksamhet bör kommunen uppmana kandidaten att ge in intyg om att han eller hon inte har förvaltare och/eller inte är försatt i konkurs, vid äventyr av att kandidaturen annars förfaller. Uppgifterna i formuläret i förening med upplysningar som kommunen inhämtar vid referenstagning och eventuell intervju med kandidaterna kommer att utgöra underlaget för kommunernas prövning av kandidaternas lämplighet.

Det är fullmäktige som ansvarar för att endast behöriga och lämpliga kandidater väljs som nämndemän. I praktiken kommer emellertid kontrollen och prövningen att ske inom den kommunala förvaltningen, som har att förse fullmäktige med listor på behöriga och lämpliga kandidater. Detta sker genom ett administrativt förfarande, och eftersom handläggaren inte fattar något beslut i frågan, utan enbart upprättar listor över kandidaterna, är det inte möjligt för en kandidat att överklaga det faktum att han eller hon inte blir föreslagen som nämndeman. Beslutet i fullmäktige kan, i enlighet med de flesta övriga kommunala beslut, angripas genom laglighetsprövning.

4 kap. 7 c §

Kommunfullmäktige ska, om det är möjligt, välja minst hälften av nämndemännen från den grupp av kandidater som inte har nominerats av ett politiskt parti som är representerat i fullmäktige (fri kvot).

Valet ska i övrigt vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om den s.k. fria kvoten. Förslaget behandlas i avsnitt 6.4.3 och 6.4.4.

Bestämmelsen i *första stycket* innebär att kommunfullmäktige ska välja minst hälften av nämndemännen från den grupp av kandidater som inte har nominerats av ett politiskt parti, den s.k. fria kvoten. Undantag får endast ske om det i den grupp som utgör den fria kvoten inte finns tillräckligt många lämpliga kandidater. För att då undvika situationen att samtliga nämndemannaplatser inte kan besättas har fullmäktige då en möjlighet att välja en större andel kandidater från de politiska partiernas nomineringar. Däremot kan det inte ske för att t.ex. uppnå en större allsidighet i den totala nämndemannakåren eller av någon annan anledning.

Det finns inga hinder för fullmäktige att välja ett större antal kandidater från den fria kvoten än som svarar mot 50 procent. För detta krävs inga särskilda skäl. En sådan ordning kan bli aktuell om det inte finns tillräckligt många lämpliga kandidater bland partiernas nomineringar men också om det är nödvändigt för att uppnå kravet i 7 § på en allsidigt sammansatt nämndemannakår.

Bestämmelsen innebär att fullmäktige ska välja nämndemän från två grupper. Till den fria kvoten ska samtliga kandidater förutom de som har blivit nominerade av ett politiskt parti höra. Det saknar betydelse för indelningen om en kandidat är medlem i ett politiskt parti, och det finns inget som hindrar att en sådan person väljs från den fria kvoten. På samma sätt saknar det betydelse om de kandidater som är nominerade av partierna är partimedlemmar eller inte; de ska ändå tillhöra den grupp av kandidater som väljs genom proportionella val. Det är således enbart nomineringssättet som styr indelningen i de två grupperna.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att valet av de kandidater som har blivit nominerade av de politiska partierna även fortsättningsvis ska vara proportionellt om det begärs av ett visst antal av

de väljande. Bestämmelsen, som motsvarar tidigare 4 kap. 7 § tredje stycket, lämnas oförändrad bortsett från att orden *i övrigt* införs. Detta tillägg innebär att valet av den fria kvoten kommer att ske genom majoritetsval (se 5 kap. 43 § KL). Möjligheten att begära proportionella val gäller för samtliga kandidater som nomineras av de politiska partierna. Om andelen kandidater som väljs från den fria kvoten vid något valtillfälle blir lägre än 50 procent på grund av att det saknas tillräckligt många lämpliga kandidater i den gruppen, ska alltså samtliga kandidater som nominerats av de politiska partierna väljas genom proportionella val. På samma sätt ska samtliga kandidater som inte är nominerade av de politiska partierna väljas genom majoritetsval oavsett om fullmäktige väljer en högre andel än 50 procent från denna grupp eller inte.

Vid fyllnadsval ska samma valsätt tillämpas som användes för den tidigare nämndemannen.

Motsvarande bestämmelse och förändringar införs i 19 c § andra stycket LAFD.

4 kap. 8 §

En nämndeman väljs för fyra år. Den som har fyllt sextio år får avgå som nämndeman. Domstolen får entlediga en nämndeman som visar giltigt hinder.

Domstolen *ska* entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig olämplig för uppdraget.

Om en nämndeman inte längre är behörig, upphör nämndemannens uppdrag. Fullmäktige får dock besluta att en nämndeman, som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är *behörig*, får ha kvar sitt uppdrag under resten av mandatperioden.

Om en nämndemans uppdrag upphör under tjänstgöringstiden utses en ny nämndeman för den tid som återstår. Ändras antalet nämndemän inom domsagan eller länet får en nytilträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. mandatperiodens längd samt rätt respektive skyldighet för nämndemän att avgå före mandatperiodens slut.

Bestämmelserna i *första och fjärde styckena* kvarstår oförändrade.

I *andra stycket* regleras i vilka fall en nämndeman ska entledigas från sitt uppdrag. Ändringen, som behandlas i avsnitt 7.5.3, innebär att kravet att en nämndeman ska ha visat sig uppenbart olämplig

för uppdraget ersätts med ett krav som innebär att entledigande ska kunna ske redan när en nämndeman har visat sig olämplig. Vad gäller frågan om vilken typ av omständigheter som ska kunna för-
anleda entledigande avses ingen förändring jämfört med tidigare
förarbetsuttalanden (prop. 2005/06:180, s. 39 f. och 59). Bestäm-
melsen ändras för att tydliggöra att toleransen för förtroende-
skadligt beteende hos en nämndeman ska vara lägre än i dag. Ett
exempel på detta är att en nämndeman som har dömts för brott för
vilket fängelse är stadgat i normalfallet ska entledigas från sitt upp-
drag. En strängare bedömning ska göras även vad gäller de övriga
omständigheter som har ansetts kunna utgöra grund för entledigande.

I *tredje stycket* görs den ändringen att ordet *valbar* ersätts med
ordet *behörig*. Ändringen motiveras av att begreppet *behörighet* får
anses innefatta samtliga formella krav som framgår av 4 kap. 6 §
första stycket. Begreppen används inte konsekvent i 4 kap. Det är
exempelvis självklart att domstolens skyldighet enligt 4 kap. 6 §,
tidigare femte stycket att kontrollera den valdes *behörighet* avser
kontroll av bl.a. om den valde är folkbokförd i kommunen, huru-
vida han eller hon har förvaltare, är myndig osv. Skyldigheten att
kontrollera *behörighet* innefattar således kontroll av sådana om-
ständigheter som bl.a. i föreliggande bestämmelse definieras som
kriterier avseende *valbarhet*. Ändringen innebär således att begrep-
pet *behörighet* betecknar alla de krav som enligt 4 kap. 6 § första
stycket ställs på en nämndemannakandidat. Ingen ändring i sak av-
ses.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Våra överväganden beträffande ikraftträdande och övergångs-
bestämmelser finns i kapitel 10.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen innebär att samtliga författningsförslag träder i kraft
den 1 januari 2015.

2. *Bestämmelserna i 1 kap. 3 b § och 2 kap. 4 § ska tillämpas i äldre lydelse om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdandet.*

Övergångsbestämmelsen innebär att såväl reglerna om tingsrättens domförhet vid huvudförhandling i brottmål som reglerna om hovrättens domförhet ska tillämpas i äldre lydelse i de mål där huvudförhandling i tingsrätten respektive hovrätten har påbörjats före ikraftträdandet. Det saknar alltså betydelse om handläggningen av målet har påbörjats före ikraftträdandet.

3. *Nyval av nämndemän för tiden från och med den 1 januari 2015 ska ske under 2014 med tillämpning av de äldre bestämmelserna. Dessa nämndemän ska väljas för ett år. Äldre bestämmelser gäller även för fyllnadsval för dessa nämndemän. De nya bestämmelserna ska tillämpas första gången vid nyval av nämndemän för tiden från och med den 1 januari 2016.*

Bestämmelsen innebär att det val av nämndemän som ska hållas under hösten 2014, och som gäller nämndemän som ska väljas för tiden från och med den 1 januari 2015, ska ske med tillämpning av de äldre bestämmelserna. Dessa nämndemän ska endast väljas för ett år. Fullmäktige bör i så stor utsträckning som möjligt välja om de nämndemän som redan nu tjänstgör i domstolarna och endast i undantagsfall rekrytera nya nämndemän. Vid fyllnadsval för dessa nämndemän ska de äldre bestämmelserna tillämpas även på fyllnadsvalet.

Eftersom de nämndemän som börjar tjänstgöra den 1 januari 2015 endast väljs för ett år, kommer nyval av nämndemän återigen att ske under hösten 2015. På detta val ska de nya bestämmelserna om val och rekrytering tillämpas. Detta innebär att de nya bestämmelserna tillämpas första gången vid nyval av de nämndemän som väljs för tiden från och med den 1 januari 2016.

12.2 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

20 kap. 1 §

I mål om faderskap, föräldraskap enligt 1 kap. 9 §, vårdnad, boende, umgänge och underhåll tillämpas 14 kap. 17 och 18 §§ äktenskapsbalken.

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare vid handläggning som sker enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Om det finns särskilda skäl

med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *två nämndemän*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tingsrättens domförhet vid handläggning av vissa familjerättsliga ärenden.

Det *andra stycket* ändras som en följd av vårt förslag att minska antalet nämndemän från tre till två. Stycket justeras även språkligt. I övrigt lämnas bestämmelsen oförändrad.

21 kap. 12 §

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den avgör ett ärende enligt detta kapitel. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

Vid sammanträde får barnet höras inför rätten, om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras.

Uteblir en part från ett sammanträde till vilket han eller hon har kallats vid vite att inställa sig personligen, får rätten besluta att parten *ska* hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. tingsrättens sammansättning vid handläggning av ärenden enligt 21 kap. FB. Våra överväganden framgår av avsnitt 4.6.2.

Paragrafens *första stycke* ändras. Rätten ska som huvudregel vara domför med en lagfaren domare. Nämndemän får dock delta i avgörandet om det finns särskilda skäl för detta. Regleringen innebär en utvidgning av rättens möjligheter att avgöra ärenden om verkställighet enligt 21 kap. FB utan nämndemän. Regleringen av nämndemännens medverkan i denna typ av ärenden överensstämmer därmed med vad som gäller för de allra flesta andra ärendetyper. Särskilda skäl för att avgöra ett ärende med nämndemän kan vara att ärendet t.ex. innefattar svåra skälighetsbedömningar.

I *tredje stycket* görs endast språkliga ändringar.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.*

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. *Bestämmelserna ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.*

Bestämmelsen innehåller övergångsbestämmelser beträffande ärenden. Övergångsbestämmelsen innebär att reglerna om tingsrättens domförhet ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i målet eller om målet har företagits till avgörande före ikraftträdandet. Uttrycket att målet har företagits till avgörande återfinns bl.a. i 13 kap. 3 § och 14 kap. 7 § RB. Uttrycket tar främst sikte på de situationer där ärendet slutligt föredragits för avgörande (se bl.a. prop. 1986/87:89, s. 157). Om formell föredragning inte ska äga rum, t.ex. därför att endast en domare ingår i rätten, gäller de äldre bestämmelserna om domförhet i de ärenden där slutligt beslut har bestämts före ikraftträdandet. Det saknar alltså betydelse om handläggningen av ärendet har påbörjats före ikraftträdandet.

12.3 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

38 kap. 6 §

Tingsrätten är domför med en lagfaren domare när den avgör en fråga som avses i 2 eller 2 a § eller i 27 kap. 2 a § tredje stycket, 5 § tredje stycket eller 6 §, 28 kap. 9 § eller 11 § första och andra styckena, 32 kap. 4 § eller 34 kap. 10 § andra stycket eller 18 §. Detsamma ska gälla i fråga om undanröjande av påföljd enligt 34 kap. 1 § 3, förverkande av villkorligt medgiven frihet eller annan åtgärd enligt 34 kap. 4 § samt åtgärd enligt 34 kap. 5 § tredje stycket eller 34 kap. 6 § andra stycket.

Om det finns skäl för det får tingsrätten bestå av en lagfaren domare och två nämndemän när den avgör saken.

Bestämmelsen reglerar tingsrättens domförhet vid avgörande av vissa frågor om åtgärder beträffande en redan utdömd påföljd. Våra överväganden framgår av avsnitt 4.4.4.

Paragrafen ändras delvis. Regleringen innebär en utökad möjlighet för rätten att avgöra den här typen av mål utan nämndemän. Bestämmelsen i *första stycket* innebär att rätten som huvudregel är domför med en lagfaren domare när den dessa frågor. Som en följd av detta tas nuvarande tredje stycket bort.

Bestämmelsen i *andra stycket* är ny och innebär att rätten får vara sammansatt av en lagfaren domare och två nämndemän om det finns skäl för det.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

Bestämmelserna motsvarar övergångsbestämmelsen till förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (punkten 2). Se kommentaren till den övergångsbestämmelsen.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

12 §

En kammarrätt är domför med tre lagfarna ledamöter. Fler än fyra lagfarna ledamöter får inte ingå i rätten.

Bestämmelser om domförhet vid behandling av vissa mål finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Bestämmelser om domförhet vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) finns i 13 a §.

Vid behandling av frågor om prövningstillstånd är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet. Detsamma gäller vid behandling av andra frågor i mål där prövningstillstånd krävs för prövning av ett överklagande, om frågorna behandlas före eller i samband med frågan om

prövningsställstånd. Vid behandling av en fråga om avvisning av ett överklagande på grund av att det har kommit in för sent är kammarrätten domför med två lagfarna ledamöter, om de är ense om slutet.

Vid beslut om avskrivning av mål efter återkallelse är kammarrätten domför med en lagfaren ledamot.

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål får utföras av en lagfaren ledamot i kammarrätten eller, om åtgärderna inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna ledamöter, av en annan anställd i kammarrätten som har tillräcklig kunskap och erfarenhet. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kammarrättens domförhet. Förslaget behandlas i avsnitt 4.10.

Bestämmelserna i det tidigare andra, tredje, fjärde och femte stycket tas bort till följd av att nämndemän inte längre ska medverka i kammarrätt.

13 a §

När en kammarrätt *slutligt avgör* mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) i sak ska den bestå av tre lagfarna ledamöter och två sådana särskilda ledamöter som anges i 13 b §.

Om en av de särskilda ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför om tre av de kvarvarande ledamöterna är ense om slutet.

En kammarrätt är domför utan de särskilda ledamöterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kammarrättens domförhet i mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.

Det första och tredje stycket justeras språkligt till följd av att det tidigare fjärde stycket i 12 § tas bort. Inga ändringar i sak är avsedda. Detta innebär att särskilda ledamöter även framöver ska delta när en kammarrätt slutligt avgör dessa mål om de inte är av enkel beskaffenhet.

17 §

Förvaltningsrätten ska bestå av en lagfaren domare om inte annat följer av 17 a, 18, 18 b eller 18 c § eller av annan författning.

Om domförhet vid behandling av mål om fastighetstaxering, av vissa mål om elektronisk kommunikation och av mål om granskning av film och videogram finns bestämmelser i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt.

Paragrafen reglerar när en förvaltningsrätt är domför. Förslaget behandlas i avsnitt 4.8.3.

Av första stycket, som har ny lydelse, framgår att förvaltningsrätten som huvudregel ska bestå av en lagfaren domare. Bestämmelsen om domförhet i förvaltningsrätt motsvarar därmed vad som gäller för tingsrätt (1 kap. 3 § RB). Som en grundläggande domförehetsregel för all handläggning vid en förvaltningsrätt ska gälla att rätten är domför med en lagfaren domare, om det inte är föreskrivet något annat. Denna regel avser både förberedande handläggning och avgörande av mål i sak. Regeln är obligatorisk vilket innebär att det inte är tillåtet med en starkare sammansättning, om det inte är särskilt föreskrivet. Sådana föreskrifter finns i 17 a, 18, 18 b och 18 c §§ LAFD. Som framgår av paragrafens andra stycke finns även i fastighetstaxeringslagen (1979:1152), lagen om elektronisk kommunikation (2003:389) och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt särskilda regler om en förvaltningsrätts sammansättning.

I det andra stycket görs ett tillägg som följd av att Statens medieråds beslut enligt lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt från och med den 1 juli 2013 ska överklagas till förvaltningsrätterna och att särskilda ledamöter ska medverka när förvaltningsrätten prövar sådana mål.

Bestämmelsen i det tidigare andra stycket omarbetas och flyttas av redaktionella skäl till en ny paragraf, 18 b §.

Bestämmelsen i det tidigare fjärde stycket flyttas av redaktionella skäl till den nya 18 a §.

17 a §

När förvaltningsrätten *slutligt avgör* mål enligt 10 kap. kommunallagen (1991:900) i sak ska den bestå av en lagfaren ledamot och två sådana särskilda ledamöter som anges i 17 b §.

Förvaltningsrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna *vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet*.

Bestämmelsen reglerar förvaltningsrättens domförhet när den avgör mål enligt 10 kap. kommunallagen.

Det *första och andra stycket* justeras språkligt som en följd av ändringarna i 18 § LAFD. Inga ändringar i sak avses. Det innebär att särskilda ledamöter även framöver ska delta när förvaltningsrätten slutligt avgör dessa mål i sak såvida målet inte är av enkel beskaffenhet.

18 §

När förvaltningsrätten *slutligt avgör ett mål i sak ska den bestå av en lagfaren domare och två nämndemän om*

1. *någon av parterna är en fysisk person och målet innefattar omfattande skälighets- eller bevisbedömning som inte avser uttag av skatter, avgifter eller tull enligt skatte- eller tullagstiftningen, eller*

2. *målet rör frihetsberövande eller omhändertagande för vård.*

Om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets beskaffenhet får en förvaltningsrätt även vid avgörande av andra mål bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

Om en av nämndemännen får förbinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och en nämndeman.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvaltningsrättens domförhet när den avgör vissa mål slutligt. Förslaget behandlas i avsnitt 4.8.3.

Paragrafen har ny lydelse. *Första stycket* reglerar när nämndemän ska ingå i rättens sammansättning. En förutsättning för regelns tillämpning är att förvaltningsrätten avgör målet slutligt i sak. Förvaltningsrätten är således alltid domför utan nämndemän vid interimistiska beslut och slutliga beslut som inte innebär att målet prövas i sak, t.ex. avskrivnings- eller avvisningsbeslut.

Om någon av parterna i målet är en fysisk person och målet innefattar omfattande skälighets- eller bevisbedömningar ska enligt *första punkten* nämndemän delta i rättens sammansättning förutom när det är fråga om skatter, avgifter eller tull. Bestämmelsen innebär att det även framöver krävs nämndemän i sådana mål som innefattar mer omfattande bevisbedömningar eller skälighetsprövningar. Däremot krävs det inte nämndemän i mål som enbart innefattar begränsade bevisfrågor.

Mål som avser uttag av skatter, avgifter och tull är uttryckligen undantagna från bestämmelsen i den första punkten. Detta innebär att nämndemän inte ska delta i skattemål även om dessa innefattar såväl skälighetsbedömningar som omfattande utredning. Även mål om trängselavgift, påförande av tull eller socialavgifter är undantagna från bestämmelsen i första punkten.

Enligt *andra punkten* ska nämndemän även delta i mål som rör frihetsberövande eller omhändertagande för vård. Samtliga mål om tvångsomhändertagande faller in under denna punkt. Därmed ska nämndemän, precis som enligt tidigare ordning, delta i psykiatrimål, mål enligt LVU, mål enligt LVM och mål enligt smittskyddslagen (2004:168). Förvar enligt 10 kap. utlänningslagen (2005:716) är ett frihetsberövande men eftersom det inte är ett frihetsberövande för vård omfattas dessa mål inte av kravet på nämndemän.

Enligt det *tredje stycket* får nämndemän även i andra mål delta om det finns särskilda skäl med hänsyn till målets beskaffenhet. Särskilda skäl kan föreligga t.ex. om ett mål, med juridiska personer som parter, innefattar svåra skälighetsbedömningar och målets utgång får betydelse för enskilda personer. Det är rätten som avgör om ett mål kan avgöras av en lagfaren domare ensam.

I avsnitt 4.8.3 finns en genomgång av hur regeln är tänkt att tillämpas i olika måltyper.

Bestämmelsen i det *tredje stycket* ersätter bestämmelsen i tidigare 17 § första stycket andra meningen. Som en konsekvens av att nämndemännen ska vara två till antalet i stället för tre är förvaltningsrätten domför med en lagfaren domare och en nämndeman om en av nämndemännen får förhinder sedan handläggningen har påbörjats.

18 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska fastställa hur många nämndemän som ska finnas inom varje förvaltningsrätts domkrets för tjänstgöring i domstolen. Förvaltningsrätten fördelar tjänstgöringen mellan nämndemännen efter samråd med dem.

Paragrafen är ny och motsvarar tidigare 17 § fjärde stycket. Bestämmelsen lämnas oförändrad.

18 b §

Om det finns skäl för det med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av 17 eller 18 §. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän.

Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats är rätten domför med en lagfaren domare och, i fall som avses i 18 §, en nämndeman. Rätten får dock inte bestå av fler lagfarna domare än nämndemän.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen reglerar förutsättningarna för en förvaltningsrätt att förstärka sammansättningen. Våra överväganden framgår av avsnitt 4.8.3.

I *första stycket* utökas möjligheterna att låta två lagfarna ledamöter i stället för en delta i rättens sammansättning. Bestämmelsen ersätter tidigare 17 § andra stycket, men det ställs inte längre krav på att det ska finnas särskilda skäl för en förstärkt sammansättning. Regleringen motsvarar därmed vad som gäller för en förstärkt sammansättning i tingsrätt. Det är målets omfattning och svårighetsgrad som avgör om sammansättningen bör förstärkas. Ett sådant skäl kan vara att målet är omfattande såväl vad gäller de olika frågorna som ska behandlas i målet som vad avser bevisningen i målet. Ett annat skäl kan vara att målet innefattar komplicerade juridiska frågeställningar eller att målet har prejudikatvärde. Hänvisningen till 17 och 18 §§ innebär att förvaltningsrätten kan förstärka rättens sammansättning både i sådana mål som avgörs utan nämndemän och i sådana mål där rätten ska bestå av juristdomare och nämndemän. Om rätten ska förstärkas i ett mål där nämndemän ska medverka bör såväl en lagfaren domare som en nämndeman tillkomma (se prop. 1996/97:133, s. 37). En förvaltningsrätt kan därmed fram-

över bestå av följande konstellationer; en juristdomare, en juristdomare och två nämndemän, två juristdomare eller två juristdomare och tre nämndemän.

Paragrafens *andra stycke* reglerar rättens domförhet vid förfall av någon av rättens ledamöter. Rätten är då domför med en lagfaren domare och en nämndeman. För att garantera att nämndemännen inte är i minoritet även om antalet lagfarna domare utökas till två införs en bestämmelse om att rätten aldrig får bestå av fler lagfarna domare än nämndemän. Bestämmelsen motsvarar 1 kap. 3 b § andra stycket sista meningen RB (se kommentaren till den paragrafen).

18 c §

Åtgärder som avser endast beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare får utföras av en annan tjänsteman som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid förvaltningsrätten eller vid en tingsrätt på samma ort som förvaltningsrätten. Regeringen meddelar närmare föreskrifter om detta.

Paragrafen är ny och motsvarar tidigare 18 § tredje stycket. Förändringen är enbart redaktionell.

19 §

Nämndemän utses genom val. Val förrättas av landstingsfullmäktige. I Gotlands län förrättas val av kommunfullmäktige i Gotlands kommun.

Vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke. Om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning, bör de personer väljas som inte tidigare tjänstgjort som nämndemän eller som tjänstgjort kortast tid.

Paragrafen innehåller den grundläggande regleringen om hur nämndemän ska utses. Våra överväganden i denna del framgår av avsnitt 6.4.2.

I det *första stycket* görs språkliga justeringar till följd av att nämndemän inte längre deltar i kammarrätt.

Bestämmelsen i det tidigare andra stycket flyttas av redaktionella skäl till den nya 19 c § andra stycket.

Bestämmelsen i det tidigare tredje stycket tas bort som en följd av att nämndemän inte längre ska delta i mål om fastighetstaxering.

Bestämmelsen i det tidigare fjärde stycket tas bort till följd av att nämndemän inte längre deltar i kammarrätten.

I övrigt lämnas paragrafen oförändrad.

19 a §

Var och en får ansöka om uppdrag som nämndeman.

Var och en får nominera annan till uppdrag som nämndeman.

Regeringen meddelar närmare föreskrifter om förfarandet vid ansökan om och nominering till nämndemannauppdrag.

Motsvarande bestämmelse införs i 4 kap. 7 a § RB, se kommentaren till den bestämmelsen.

19 b §

Landstings- respektive kommunfullmäktige ska pröva kandidaternas (sökande och nominerade) behörighet och lämplighet för uppdraget.

Motsvarande bestämmelse införs i 4 kap. 7 b § RB, se kommentaren till den bestämmelsen.

19 c §

Landstings- respektive kommunfullmäktige ska, om det är möjligt, välja minst hälften av nämndemännen från den grupp av kandidater som inte har nominerats av ett politiskt parti som är representerat i fullmäktige.

Valet ska i övrigt vara proportionellt, om det begärs av minst så många väljande som motsvarar det tal man får om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1992:339) om proportionellt valsätt.

Motsvarande bestämmelse och förändringar införs i 4 kap. 7 c § RB. Vi hänvisar till kommentaren till den paragrafen.

20 §

Valbar till nämndeman i en förvaltningsrätt är varje svensk medborgare som är folkbokförd i det län eller den del av länet som hör till förvaltningsrättens domkrets och som inte är underårig *eller i konkurstillstånd* eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken.

Den som är anställd vid en domstol, Skatteverket, en länsstyrelse, Försäkringskassan, Migrationsverket eller Transportstyrelsen får inte vara nämndeman. Detsamma gäller en lagfaren domare, åklagare, polisman och advokat eller någon annan som har till yrke att föra andras talan inför domstol samt en ledamot av en skattenämnd.

Till nämndeman *får* endast den utses som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget.

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.

Domstolen *kontrollerar* självmant den valdes behörighet.

Paragrafen ändras på motsvarande sätt som 4 kap. 6 § rättegångsbalken, se kommentaren till den paragrafen.

21 §

Nämndemän i förvaltningsrätt utses för fyra år. Den som har fyllt sextio år får avgå som nämndeman. Domstolen får entlediga en nämndeman som visar giltigt hinder.

Domstolen ska entlediga en nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig olämplig för uppdraget.

Om en nämndeman inte längre är behörig, upphör nämndemannens uppdrag. Fullmäktige får dock besluta att en nämndeman, som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är *behörig*, får ha kvar sitt uppdrag under resten av mandatperioden.

Om en nämndemans uppdrag upphör under tjänstgöringstiden utses en ny nämndeman för den tid som återstår. Ändras antalet nämndemän inom domkretsen får en nytillträdande nämndeman utses för kortare tid än som följer av första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bl.a. mandatperiodens längd och om entledigande av nämndemän.

Det tidigare fjärde stycket tas bort som en följd av att nämndemän inte längre ska medverka i mål om fastighetstaxering. Våra överväganden i denna fråga finns i avsnitt 4.8.3.

I övrigt ändras paragrafen på motsvarande sätt som 4 kap. 8 § RB, se kommentaren till den paragrafen.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen innebär att samtliga lagförslag i LAFD träder i kraft den 1 januari 2015. Detsamma gäller för övriga författningsförslag.

2. Bestämmelserna om rättens domförhet ska tillämpas i äldre lydelse om en muntlig förhandling eller en föredragning har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen innebär att reglerna om förvaltningsrättens och kammarrättens domförhet ska tillämpas i äldre lydelse om en muntlig förhandling eller föredragning har påbörjats i målet. Det saknar alltså betydelse om handläggningen av målet har påbörjats före ikraftträdandet.

3. Nyval av nämndemän för tiden från och med den 1 januari 2015 ska ske under 2014 med tillämpning av de äldre bestämmelserna. Dessa nämndemän ska väljas för ett år. Äldre bestämmelser gäller även för fyllnadsval för dessa nämndemän. De nya bestämmelserna ska tillämpas första gången vid nyval av nämndemän för tiden från och med den 1 januari 2016.

Bestämmelsen motsvarar övergångsbestämmelsen till förslaget om lag om ändring i rättegångsbalken (punkten 3). Vi hänvisar till kommentaren till den övergångsbestämmelsen.

12.5 Förslaget till lag om ändring i bötesverkställighetslagen (1979:189)

13 §

Åklagaren i den ort där den bötfälde finns får överklaga ett förordnande av Kronofogdemyndigheten enligt 12 § till tingsrätten i samma ort. Överklagandet *ska* ha kommit in till Kronofogdemyndigheten inom tre veckor från den dag då åklagaren fick del av beslutet. Vid överklagande gäller i övrigt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Vid handläggningen av ärendet består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän.

Kronofogdemyndighetens beslut att inte meddela förordnande enligt 12 § får inte överklagas. Den bötfälde får dock begära prövning av beslutet i samband med klagan över utmätning.

Paragrafen reglerar tingsrättens domförhet i ärenden enligt bötesverkställighetslagen. Våra överväganden i denna del framgår av avsnitt 4.6.2.

Det *första stycket* ändras som en följd av att nämndemännen ska vara två till antalet i stället för tre. Vidare görs en språklig ändring. I övrigt lämnas bestämmelsen oförändrad.

17 §

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den handlägger mål om bötesförvandling. Om det finns skäl för det får tingsrätten bestå av en lagfaren domare och två nämndemän. Åklagaren och den bötfälde ska kallas till förhandling inför rätten. Om den bötfälde inte inställer sig, får målet ändå avgöras, om det finns tillfredsställande utredning i saken.

Rättens avgörande av saken sker genom beslut.

Ett beslut varigenom rätten har lämnat en ansökan om förvandling utan bifall utgör inte hinder för att en sådan ansökan tas upp på nytt beträffande samma böter, om nya förhållanden ger anledning till det.

I övrigt *ska* i tillämpliga delar gälla vad som är föreskrivet beträffande mål om allmänt åtal.

Paragrafen reglerar bl.a. tingsrättens domförhet i mål om bötesförvandling. Förslaget behandlas i avsnitt 4.4.4.

Det *första stycket* har ny lydelse som innebär att rätten som huvudregel ska bestå av en lagfaren domare utan nämndemän. Nämndemän får ingå i rätten om det finns skäl för det. De ska då vara två till antalet. Skäl för att besätta rätten med nämndemän kan vara att målet innefattar omfattande utredning. Stycket justeras även språkligt i syfte att göra bestämmelsen tydligare.

I *fjärde stycket* görs endast en språklig ändring.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. Bestämmelsen i 13 § ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

Punkten innehåller övergångsbestämmelser beträffande rättens domförhet vid handläggningen av ett ärende enligt lagen. Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i föräldrabalken. Se kommentaren till den punkten.

3. Bestämmelsen i 17 § ska tillämpas i äldre lydelse om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

Punkten innehåller övergångsbestämmelser beträffande rättens domförhet vid handläggning av ett mål. Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget om lag om ändring i rättegångsbalken. Se kommentaren till den punkten.

12.6 Förslaget till lag om ändring i fastighetstaxeringslagen (1979:1152)

21 kap. 8 §

När förvaltningsrätten slutligt avgör mål om fastighetstaxering i sak ska den bestå av en lagfaren domare och en värderingsteknisk ledamot.

Förvaltningsrätten är dock domför utan den värderingstekniska ledamoten vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

Om det behövs med hänsyn till målets omfattning eller någon annan särskild omständighet, får ytterligare en värderingsteknisk ledamot ingå i rätten.

Inträffar sedan handläggningen påbörjats förfall för en värderingsteknisk ledamot är rätten ändå domför, om minst en värderingsteknisk ledamot fortfarande ingår i rätten.

Paragrafen reglerar en förvaltningsrätts domförhet i mål om fastighetstaxering. Våra överväganden finns i avsnitt 4.8.3.

Det första stycket har delvis ny lydelse som innebär att förvaltningsrätten är domför med en lagfaren domare och en värderingsteknisk ledamot. Kravet på att nämndemän ska delta i den här typen av mål tas bort. Stycket justeras även språkligt som en följd av att 18 § LAFD har ny lydelse. Bortsett från att nämndemän inte längre ska delta avses ingen ändring i sak.

Det andra stycket har tillkommit som en följd av att första stycket justeras och att 18 § LAFD har ny lydelse. Ingen ändring i sak avses jämfört med tidigare ordning.

Det tredje och fjärde stycket justeras som en följd av att nämndemän inte längre ska delta vid prövningen.

21 kap. 10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förordnar värderingstekniska ledamöter för varje förvaltningsrätt från och med den 1 juli det år, då allmän fastighetstaxering äger rum av hyreshus-, industri-, elproduktions- och specialenheter, till och med den 30 juni det år då sådan taxering sker nästa gång. Avgår en sådan ledamot under den tid som han eller hon har blivit utsedd för, får en annan ledamot förordnas för den tid som återstår.

Om det medan en värderingsteknisk ledamot deltar i behandlingen av ett mål inträffar en omständighet som medför att förordnandet upphör att gälla, ska förordnandet ändå gälla i det pågående målet.

Bestämmelsen reglerar hur de värderingstekniska ledamöterna ska förordnas.

Det tidigare *första stycket*, som reglerar hur nämndemän i fastighetstaxeringsmål utses, tas bort som en följd av att nämndemän inte längre ska medverka i dessa mål.

Som en följd av att första stycket tas bort justeras det *andra stycket*. Ingen ändring i sak avses.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. Bestämmelserna ska tillämpas i äldre lydelse om en muntlig förhandling eller en föredragning har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i LAFD. Se kommentaren till den punkten.

12.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1986:436) om näringsförbud

8 d §

I ärenden som gäller näringsförbud ska tingsrätten hålla sammanträde, om detta inte är uppenbart obehövligt.

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den handlägger ett ärende enligt denna lag. Om ett sammanträde hålls ska ärendet avgöras av samma domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän. I fall som avses i 8 b § andra stycket ska tingsrätten vara sammansatt på det sätt som anges i 8 kap. 10 § första stycket konkurrenslagen (2008:579).

Vid omröstning gäller reglerna i 29 kap. rättegångsbalken.

Utöver vad som följer av lagen (1996:242) om domstolsärenden får rätten förelägga nytt vite eller förordna om hämtning till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag, om den som ansökan riktas mot trots föreläggande om

personlig inställelse inte inställer sig till sammanträdet eller inställer sig genom ombud.

Paragrafen innehåller regler om rättens handläggning av ärenden som gäller näringsförbud. Våra överväganden framgår av avsnitt 4.6.2.

Det *andra stycket* har ny lydelse som innebär att rätten som huvudregel är domför utan nämndemän. Nämndemän får ingå i rätten om det finns särskilda skäl för det. De ska då vara två till antalet. Särskilda skäl för att nämndemän ska delta i avgörandet kan vara att ärendet innefattar omfattande utredning eller bevisfrågor.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

Punkten innehåller övergångsbestämmelser beträffande rättens domförhet. Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring föräldrabalken. Se kommentaren till den punkten.

12.8 Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken (1987:230)

14 kap. 17 §

Vid huvudförhandling i äktenskapsmål och mål om underhåll *ska* tingsrätten bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän, om annat inte följer av 1 kap. 3 a § andra och tredje styckena rättegångsbalken. Denna regel gäller även för andra mål som handläggs i samma rättegång.

Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, är rätten domför med en lagfaren domare och *en nämndeman*.

Om det finns skäl för det, får antalet lagfarna domare utökas med en utöver vad som följer av första stycket. Detsamma gäller i fråga om antalet nämndemän. Om någon eller några av ledamöterna får förhinder sedan huvudförhandlingen har påbörjats, gäller andra stycket i fråga om domförhet. *Rätten får dock inte bestå av fler lagfarna domare än nämndemän.*

När nämndemän ingår i tingsrätten, *ska* ordföranden vid överläggning redogöra för omständigheterna i målet och innehållet i gällande rätt. Vid omröstning *ska* först ordföranden och därefter nämndemännen säga sin mening. I övrigt gäller bestämmelserna i rättegångsbalken om överläggning och omröstning i tvistemål.

Paragrafen reglerar tingsrättens domförhet vid huvudförhandling i äktenskapsmål och mål om underhåll. Våra överväganden finns i avsnitt 4.3.3 och 4.5.3.

Det *första stycket* ändras så att rättens sammansättning i äktenskapsmål och mål om underhåll som huvudregel är en lagfaren domare och två nämndemän i stället för tre. Även en språklig ändring görs.

Det *andra stycket* justeras som en konsekvens av ändringen i första stycket. Rätten är vid förhinder för en nämndeman domför med en lagfaren domare och en nämndeman.

I det tredje stycket införs en regel som garanterar att nämndemännen inte är i minoritet om någon av nämndemännen får förhinder sedan rätten förstärkts. Motsvarande bestämmelse införs i 1 kap. 3 b § tredje stycket RB och 18 b § andra stycket LAFD (se kommentaren till dessa paragrafer).

I det fjärde stycket görs endast en språklig ändring.

18 kap. 4 a §

Vid handläggning som sker enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän.

Regeringen får bestämma att även sådana anställda i en tingsrätt som inte är lagfarna domare *ska* få handlägga enkla ärenden enligt 17 kap. 1 §.

Bestämmelsen reglerar tingsrättens domförhet vid handläggning av familjerättsliga ärenden. Våra överväganden finns i avsnitt 4.6.2.

Ändringen i *första stycket* innebär att nämndemännen ska vara två till antalet i stället för tre. Även en språklig ändring görs. I det *andra stycket* görs endast en språklig ändring.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. Bestämmelsen i 14 kap. 17 § ska tillämpas i äldre lydelse om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen reglerar tingsrättens domförhet vid handläggning av mål. Bestämmelsen motsvarar övergångsbestämmelsen till förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (punkten 2). Se kommentaren till den övergångsbestämmelsen.

3. Den upphävda bestämmelsen i 14 kap. 18 § ska tillämpas om en huvudförhandling har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen reglerar hovrättens domförhet vid handläggning av mål. Bestämmelsen motsvarar övergångsbestämmelsen till förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (punkten 2). Se kommentaren till den övergångsbestämmelsen.

4. Bestämmelsen i 18 kap. 4 a § ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

Övergångsbestämmelsen reglerar rättens domförhet vid handläggning av ärenden. Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i föräldrabalken. Se kommentaren till den punkten.

12.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (1988:688) om kontaktförbud

18 §

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den handlägger ett ärende enligt denna lag. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

Vid omröstning gäller reglerna i 29 kap. rättegångsbalken i tillämpliga delar.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rättens domförhet vid handläggning av ett ärende enligt lagen om kontaktförbud. Vårt förslag behandlas i avsnitt 4.6.2.

Det *första stycket* har ny lydelse som innebär att rätten som huvudregel ska bestå av en lagfaren domare. Nämndemän får ingå i rätten om det finns skäl för det. De ska då vara två till antalet. Särskilda skäl för att låta nämndemän delta i avgörandet kan vara att ärendet innefattar omfattande utredning eller är särskilt infekterat. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för andra ärendetyper.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.*

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. *Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.*

Punkten innehåller övergångsbestämmelser beträffande rättens domförhet. Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i föräldrabalken. Se kommentaren till den punkten.

12.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret, m.m.

53 §

Vid handläggningen av ärendet består tingsrätten av en lagfaren domare. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän.

Bestämmelsen reglerar tingsrättens domförhet vid handläggning av ärenden enligt lagen.

Ändringen i paragrafen innebär att nämndemännen ska vara två till antalet i stället för tre.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

Punkten innehåller övergångsbestämmelser beträffande rättens domförhet. Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i föräldrabalken. Se kommentaren till den punkten.

12.11 Förslaget till lag om ändring i sambolagen (2003:376)

27 §

*Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den handlägger ett ärende enligt denna lag. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och *två* nämndemän.*

Regeringen får bestämma att även sådana anställda i en tingsrätt som inte är lagfarna domare *ska* få förordna bodelningsförrättare enligt 17 kap. 1 § äktenskapsbalken.

I paragrafen finns bestämmelser om tingsrättens domförhet vid handläggning av ärenden enligt lagen.

Ändringen i *första stycket* innebär att tingsrätten är domför med en lagfaren domare och två nämndemän i stället för tre. Stycket justeras även språkligt.

Ändringen i *andra stycket* är endast språklig.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

Punkten innehåller övergångsbestämmelser beträffande rättens domförhet. Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i föräldrabalken. Se kommentaren till den punkten.

12.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation

8 kap. 25 §

När förvaltningsrätten slutligt avgör mål som avses i 23 § i saken ska den bestå av två lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Förvaltningsrätten är dock domför utan de ekonomiska experterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I paragrafen finns bestämmelser om förvaltningsrättens domförhet vid avgörande av mål enligt 8 kap. 23 §.

Det *första och andra stycket* justeras språkligt som en följd av att 18 § LAFD ändras. Inga ändringar i sak avses.

8 kap. 26 §

När kammarrätten slutligt avgör mål som avses i 23 § i *sak* ska *den* bestå av tre lagfarna ledamöter och två ekonomiska experter. Om en av de ekonomiska experterna får förhinder sedan handläggningen har påbörjats, är rätten ändå domför.

Kammarrätten är domför utan *de ekonomiska experterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet*.

I övrigt gäller, även i mål som avses i första stycket, 12 § *tredje–femte* styckena lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar i fråga om kammarrättens sammansättning. Vid behandlingen av frågor om prövnings-tillstånd och frågor som behandlas samtidigt därmed ska dock även en ekonomisk expert ingå i rätten, om inte målet är av enkel beskaffenhet.

Bestämmelsen reglerar kammarrättens domförhet när den avgör mål enligt 8 kap. 23 §.

Ändringarna i *första, andra och tredje stycket* är föranledda av att 12 § LAFD ändras. Inga ändringar i sak avses.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. *Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.*

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författnings-förslag.

2. *Bestämmelserna ska tillämpas i äldre lydelse om en muntlig förhandling eller en föredragning har påbörjats i målet före ikraftträdandet.*

Punkten innehåller övergångsbestämmelser beträffande rättens dom-förhet. Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmel-serna till förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om all-männa förvaltningsdomstolar. Se kommentaren till den punkten.

12.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:321) om tillträdesförbud

18 §

Tingsrätten ska bestå av en lagfaren domare när den handlägger ett ärende enligt denna lag. Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän.

Vid omröstning tillämpas bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken.

Paragrafen reglerar tingsrättens domförhet vid handläggning av ett ärende enligt lagen. Våra överväganden finns i avsnitt 4.6.2.

Bestämmelsen ändras på så sätt att tingsrätten som huvudregel är domför med en lagfaren domare. Nämndemän får delta om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet. Särskilda skäl kan föreligga om ärendet exempelvis är uppmärksammat eller innefattar omfattande utredning.

Paragrafen ändras även så att nämndemännen ska vara två till antalet i stället för tre.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. Bestämmelsen ska tillämpas i äldre lydelse om ett sammanträde har påbörjats i ärendet före ikraftträdandet eller om ärendet har företagits till avgörande före ikraftträdandet.

Punkten innehåller övergångsbestämmelser beträffande rättens domförhet. Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i föräldrabalken. Se kommentaren till den punkten.

12.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt

12 a §

När förvaltningsrätten slutligt avgör mål enligt denna lag i sak ska den bestå av en lagfaren ledamot och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap.

Förvaltningsrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

I paragrafen finns bestämmelser om förvaltningsrättens domförhet vid avgörande av mål enligt lagen.

Ändringarna i första och andra stycket är föranledda av att 18 § LAFD ändras. Ingen ändring i sak är avsedd. De särskilda ledamöterna ska därmed även framöver endast delta när förvaltningsrätten slutligt avgör mål i sak som inte är av enkel beskaffenhet.

13 §

När kammarrätten slutligt prövar mål enligt denna lag i sak ska den bestå av tre lagfarna ledamöter och två särskilda ledamöter. Av de särskilda ledamöterna ska en ha särskilda kunskaper om film och en ha särskilda kunskaper i beteendevetenskap. Även om en av de särskilda ledamöterna är frånvarande, får målet avgöras om tre av kammarrättens övriga ledamöter är ense om slutet.

Kammarrätten är dock domför utan de särskilda ledamöterna vid prövning av mål som är av enkel beskaffenhet.

Bestämmelsen reglerar kammarrättens domförhet vid prövning av mål enligt lagen.

Det första och andra stycket ändras som en följd av att 12 § LAFD ändras. Ingen ändring i sak är avsedd. Detta innebär att de särskilda ledamöterna ska delta när kammarrätten slutligt avgör ett mål enligt lagen. Är målet av enkel beskaffenhet är kammarrätten domför utan de särskilda ledamöterna.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2015.

Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för övriga författningsförslag.

2. Bestämmelserna ska tillämpas i äldre lydelse om en muntlig förhandling eller en föredragning har påbörjats i målet före ikraftträdandet.

Punkten innehåller övergångsbestämmelser beträffande rättens domförhet. Bestämmelsen motsvarar punkten 2 i övergångsbestämmelserna till förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar. Se kommentaren till den punkten.

12.15 Förslaget till förordning (20xx:xxx) om förfarandet vid ansökan om och nominering till nämndemannauppdrag

Inledning

1 §

Denna förordning innehåller bestämmelser om ansökan om och nominering till uppdrag som nämndeman vid tingsrätt och i förvaltningsrätt.

I bestämmelsen anges förordningens tillämpningsområde. Förslagen behandlas i avsnitt 6.4.6.

Nominering och ansökan

2 §

En nominering ska innehålla uppgift om namn och kontaktuppgifter till den som nominerar samt namn och personnummer till den som nomineras. Nomineringen ska ges in till kommunen respektive landstinget i det län där den nominerade är folkbokförd.

Bestämmelsen reglerar hur nominering till nämndemannauppdrag praktiskt ska gå till och vilka uppgifter den som nominerar ska ange. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.6.

3 §

Kandidaterna, sökande och nominerade, ska till den kommun respektive landsting i det län där kandidaten är folkbokförd ge in en ansökan om nämndemannauppdrag respektive en bekräftelse av nomineringen.

Bestämmelsen reglerar de två alternativa sätten att kandidera till nämndemannauppdrag, nämligen att ansöka om respektive att bli nominerad till sådant uppdrag. Förslagen behandlas i avsnitt 6.4.6.

Förfarandet för de två olika typer av kandidaturer skiljer sig åt endast vad gäller frågan om vem som tar initiativ till kandidaturen: kandidaten själv (ansökan) eller någon annan (nominering). För att nomineringen ska beaktas, krävs att den nominerade bekräftar denna inom viss tid från nomineringen. En bekräftelse av nominering till uppdrag som nämndeman innebär en förklaring från den nominerade att han eller hon accepterar nomineringen och samtycker till att kandidera till uppdrag som nämndeman.

Båda typer av kandidater har att fylla i det av Domstolsverket framtagna formuläret där de lämnar uppgifter rörande behörighet och lämplighet för uppdrag som nämndeman. Det är upplysningarna i formuläret i förening med uppgifterna i personbeviset och övriga genom referenstagning och intervjuförfarande inhämtade upplysningar som kommer att utgöra underlag för kommunens respektive landstingets kontroll enligt 4 kap. 7 b § RB respektive 19 b § LAFD av kandidaternas behörighet och lämplighet för uppdraget.

4 §

En bekräftelse enligt 3 § ska ha kommit in till kommunen respektive landstinget inom tre veckor från det att nomineringen har inkommit. Har inte en bekräftelse av nomineringen kommit in till kommunen inom denna tid, förfaller nomineringen.

I paragrafen finns en bestämmelse om tidsfrist för att inkomma med bekräftelse av en nominering och följderna av att bekräftelsen inte har inkommit inom den föreskrivna tiden. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.6. Kommunerna bör kunna uppmana de som har blivit nominerade att inkomma med bekräftelse och erinra om att nomineringen förfaller om inte bekräftelsen inkommit inom den föreskrivna tiden.

Innehållet i ansökan

5 §

En ansökan om uppdrag som nämndeman ska innehålla uppgift om

- 1. kandidatens namn, personnummer och kontaktuppgifter,*
- 2. kandidatens medborgarskap och yrke,*
- 3. kandidaten är försatt i konkurs eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,*
- 4. kandidaten förekommer i det register som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister,*
- 5. kandidaten är eller har varit misstänkt för brott för vilket fängelse är stadgat,*
- 6. kandidaten är föremål för exekutiva åtgärder, har meddelats näringsförbud eller annars har stora betalningsvårigheter,*
- 7. kandidatens kunskaper i det svenska språket,*
- 8. kandidaten tidigare har tjänstgjort som nämndeman och, om så är fallet, när och vid vilken domstol detta har ägt rum samt om kandidaten har blivit entledigad/avstängd från tjänstgöring som nämndeman, och*
- 9. kandidaten för den valperiod som avses med ansökan/bekräftelsen även kandiderar till uppdrag som nämndeman på annan domstol, och i så fall vilken.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka uppgifter av betydelse för behörighetskontrollen och lämplighetsbedömningen som ska framgå av ansökan. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.6 och 6.4.7.

6 §

Ansökan om uppdrag som nämndeman ska även innehålla

- 1. en kort motivering till varför kandidaten vill bli nämndeman,*
- 2. uppgift om namn och kontaktuppgifter till två referenspersoner,*

3. en förbindelse från kandidaten att han eller hon ska upplysa domstolen om det under mandatperioden inträffar någon förändring i de omständigheter som anges i 5 § 1–6 ovan, samt

4. en förklaring från kandidaten om att han eller hon är informerad om att den domstol där han eller hon kan komma att tjänstgöra kommer att begära in ett utdrag ur det register avseende honom eller henne som förs enligt lagen (1998:620) om belastningsregister.

Paragrafen innehåller vidare anvisningar om innehållet i ansökningen. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.6.

7 §

Ansökan ska vara undertecknad av kandidaten. Till ansökan ska bifogas personbevis med uppgift om kandidatens namn, personnummer, folkbokföringsadress och medborgarskap.

Paragrafen innehåller bestämmelse om formella krav på ansökan. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.6 och 6.4.7.

8 §

Ansökan enligt 5–7 §§ ska göras på ett av Domstolsverket fastställt formulär.

Av bestämmelsen framgår att ansökan om nämndemannauppdrag ska göras på det formulär som Domstolsverket tar fram för ändamålet. Kommunen respektive landstinget ska enligt 9 § ge kandidaten tillfälle att göra om sin ansökan/bekräftelse på det för ändamålet framtagna formuläret.

9 §

Är en ansökan ofullständig, ska kommunen eller landstinget ge kandidaten tillfälle att inom en viss tid komplettera den. Om komplettering inte kommer in ska prövningen göras på befintligt underlag.

I paragrafen finns bestämmelser om vad som sker när en ansökan är ofullständig. Kandidaten bör informeras om att prövningen kommer att göras på befintligt underlag om han eller hon inte har inkommit

med en komplettering inom den föreskrivna tiden. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.6.

10 §

Kommunen och landstinget får vid behov uppmana kandidaten att inge intyg om att han eller hon inte har förvaltare och/eller inte är försatt i konkurs vid äventyr av att kandidaturen annars förfaller.

Paragrafen innehåller bestämmelse om möjlighet för kommunen och landstinget att på förekommen anledning begära in ytterligare underlag från kandidaten inför kontrollen av kandidatens behörighet. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 6.4.6 och 6.4.7.

11 §

Bestämmelserna om ansökan enligt 5–10 §§ ska tillämpas även på bekräftelse av nominering.

I paragrafen upptas en bestämmelse om att det som i förordningen föreskrivs om innehålls- och formkrav på en ansökan även ska gälla en bekräftelse av nominering. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 6.4.6. Bestämmelsen innebär att både ansökan om och nominering till uppdrag som nämndeman kan ske på ett och samma formulär. Kandidaten bör ange vilken typ av kandidatur som formuläret avser.

12 §

Domstolsverket ska fastställa ett formulär för ansökan om respektive bekräftelse av nominering till uppdrag som nämndeman.

Paragrafen reglerar den uppgift som Domstolsverket får att utarbeta och tillhandhålla formulär för ansökan om och bekräftelse av nominering till nämndemannauppdrag. Våra överväganden finns i avsnitt 6.4.6 och 10.1.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av experten Lars Lassinantti

”Medborgarnas rätt till deltagande i rättsprocessen är en fundamental princip i varje demokratiskt samhälle.” Detta slogs fast av Viviane Reding, EU’s kommissionär för rättsfrågor, vid en ceremoni i Europaparlamentet den 11 maj 2012 i samband med att en deklARATION om lekmanndomare undertecknades av representanter från 14 EU-länder däribland Sverige genom Nämndemännens Riksförbund NRF. Hon uttryckte också att Kommissionen i sitt arbete vill främja medborgarnas deltagande som lekmanndomare eftersom det bidrar till att förbättra medborgarnas insyn i rättsprocessen och att minska gapet mellan medborgarna och domstolarna.

Rättsväsendet har under kort tid tillförts tre utredningar, Brottmålsprocessen, SOU 2013:17. En modernare rättegång II – en uppföljning, SOU 2012:93 samt föreliggande utredning som berör rättstillämpningen vid våra domstolar. En gemensam nämndare för dessa utredningar, så som det framförs, är i vilken omfattning nämndemän ska medverka vid domstolar i framtiden. Nämndemannautredningen har en uttalad uppgift enligt kommittédirektiven att skapa ett modernt nämndemannasystem som kan upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Jag anser att en grundläggande uppgift för utredningen är att tillvarata samhällets krav som framförs i direktiven enligt följande skrivning ”*Nämndemannasystemet ska bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna genom nämndemännen – i egenskap av allmänhetens representanter – får insyn i, och inflytande över, domstolarnas avgörande. Med denna funktion medverkar nämndemän i avgöranden av dels brottmål och familjemål i tingsrätt och hovrätt, dels vissa typer av mål i förvaltningsrätt och kammarrätt.*” Denna del av kommittédirektiven stämmer väl överens med EU kommissionens inställning genom Viviane Reding.

Nu föreliggande utredningsförslag föreslår två djupgående principiella ändringar vid tillämpning av vårt nämndemannasystem. Ett förslag går ut på att nämndemännen vid domstolar ska utses dels på det traditionella sättet efter nominering av politiska partier i våra folkvalda fullmäktigeförsamlingar dels genom den s.k. fria kvoten där var och en kan ansöka hos kommun/landsting. Utredningen föreslår att minst hälften av nämndemännen ska väljas från den fria kvoten. Det andra djupgående principiella förslaget är att det inte skall finnas nämndemän i hovrätten/kammarrätten och att antalet nämndemän som deltar i underrätterna skall vara två nämndemän vid förhandlingar.

Målsättningen med den fria kvoten är bl.a. att bredda rekryteringsunderlaget ”utanför” de politiska partierna. Förhoppningen är också att antalet unga nämndemän blir flera vid våra domstolar. Eftersom nämndemännen blir färre enligt förslaget skulle det höja statusen för de kvarvarande nämndemännen. Det har också framförts åsikten att insynen från samhällets sida i domstolar trots färre nämndemän delvis kompenseras genom massmedial bevakning av våra rättegångar.

Min uppfattning är att den fria kvoten inte kommer att infria förväntningarna. Orsaken till varför vi har få yngre nämndemän är inte klarlagt genom någon forskning. Avsaknaden av yngre nämndemän kan mycket väl bero bl.a. på arbetsförhållanden och det arvode som hittills utgått för nämndemannauppdrag. Att yngre nämndemän hoppar av i förtid beror bl.a. på, enligt vad utredningen har kommit fram till, arbets- och familjeskäl.

Tittar vi på statistiken i vår utredning framgår det att antalet tjänstgöringsdagar under 2012, varit flest hos nämndemän 65 och äldre. Att nämndemän upp till 25 år har lägst antal tjänstgöringsdagar befäster min uppfattning att den fria kvoten inte löser problemet med hög medelålder på medverkande nämndemän i domstolar. Införandet av den fria kvoten medför också strängare kontroll av vilka som uppfyller kravet på nämndemännens lämplighet (se nedan). Fullmäktige får redan i dag anses ha en skyldighet att göra en bedömning av kandidatens lämplighet i varje enskilt fall. Denna skyldighet kommer, om förslaget om fri kvot genomförs, även att omfatta de kandidater som inte har blivit nominerade av något politiskt parti.

Utredningens förslag att det ska införas ett absolut krav på att endast den som är lämplig får utses till nämndeman. I detta förslag inryms ett antal krav som gott omdöme, vara engagerade i samhällsfrågor och ha förmåga att tillgodogöra sig information. Vidare ska kandidaten vara självständig och kunna skapa sig en egen upp-

fattning, samt vara redbar dvs. god förebild i fråga om laglydnad och livsföring vad avser angelägenheter av ekonomisk natur. Ej sviktande koncentrationsförmåga är också ett av kraven. Detta är en mycket vansklig uppgift, nära på omöjlig, att bedöma en persons koncentrationsförmåga vid ett sådant uttagningsförfarande som beskrivs i betänkandet. Den blivande nämndemannen bör enligt utredningens förslag vidare visa öppenhet och nyfikenhet inför uppdraget. Dessa krav ska ligga till grund för handläggare att välja ut lämpliga kandidater till fullmäktige för beslut. Dessutom ska fullmäktige ha samma urvalsgrunder som handläggaren.

Jag anser att utredningens krav för att kunna komma ifråga som nämndeman är välgrundade. Jag anser däremot för det första att kriterierna gör det närmast omöjligt för den kommunala handläggaren att på ett rättssäkert sätt fullgöra sin uppgift. Detta eftersom varje krav är av den karaktären att det är frågan om en personlig bedömning från den kommunala handläggarens sida. Dessutom ska fullmäktigeförsamlingen ta sitt beslut på det underlag som handläggaren presenterar. För det andra anser jag att det blir en byråkratisering och en kostnadsökning för kommuner och landsting som inte medför de förbättringar som utredningen förväntar sig. Nuvarande förfaringsätt att nominera och utse nämndemän kan givetvis förbättras genom ett bättre och utökat samarbete med bl.a. Domstolsverket. Vid Justitiedepartementets kartläggning har framförts åsikten att domstolarna i större utsträckning bör ta kontakt med partiernas valberedningar och framföra synpunkter på de av partierna nominerade nämndemän, allt i syfte att undvika att olämpliga nämndemän blir omvalda. Jag instämmer i detta och menar att samma förväntning måste gälla samtliga blivande nämndemän. Frågan är vem som skall ta ansvar för den fria kvoten.

Sammanfattningsvis anser jag att utredningen måste fullständigas med en kartläggning av hur tillämpningen av den fria kvoten och övrig nominering av nämndemän kommer att handhas av kommuner och landsting med utgångspunkt från valkriterierna för en lämplig nämndeman. Dessa ska ju inte basera sig på olika meriter i ett CV utan mer på personliga egenskaper. Hur kan man se till att nämndemännen får demokratisk legitimitet och representerar ett tvärsnitt av befolkningen? Ska det vara möjligt att positivt särbehandla t.ex. yngre sökande med hänsyn till lagen om åldersdiskriminering? Utredningens förslag lämnar öppet för hur valförsamlingarna skall handlägga valet av nämndemän vilket kan ge olika tolkningar av kraven i

olika domstolar och delar av landet. Därmed ökar rättsosäkerheten för varje kandidat som vill komma ifråga som nämndeman.

Nuvarande system av val av nämndemän kan utvecklas genom Domstolsverkets och domstolarnas medverkan. Nämndemannorganisationen kan även bidra till utvecklingsarbetet genom nämndemannaföreningarna vid respektive domstol. De politiska partierna har vid sitt nomineringsarbete alltid tillämpat de av utredningen föreslagna valkriterierna med den personkännedom som partierna har utan en kostsam byråkratisk organisation.

Antalet nämndemän i våra domstolar

Det andra förslaget till förändring är att nämndemän inte längre ska medverka vid kammarrätt och hovrätt samt endast två nämndemän ska medverka i underrätter. Jag delar inte utredningens uppfattning om att vi inte skall ha nämndemän vid kammarrätt och hovrätt och att antalet nämndemän vid underrätter ska vara två i stället för nuvarande tre.

Förslaget innebär att antalet mål där nämndemännen medverkar kommer att minska avsevärt. Dessutom föreslår utredningen att ”varje nämndeman ska tjänstgöra 8 dagar per kalenderår och ska inte, annat om särskilda skäl föreligger, tjänstgöra mer än 25 dagar under ett kalenderår”. I och för sig ett rimligt förslag. Utredningen föreslår också att enklare mål kan avgöras utan nämnd vilket jag instämmer i.

Jag frågar mig dock om det är rimligt att med dessa antaganden och förslag tro att vi kommer att ha ett nämndemannainstitut som uppfyller de krav på insyn som ställs i kommittédirektiven. När det gäller nämndemannamedverkan i kammarrätt och hovrätt konstaterar utredningen att de juridiska frågeställningarna i vissa mål har, i takt med samhällsutvecklingen, blivit så juridiskt komplicerade att det kan vara svårt att sätta sig in i målet för en icke yrkesutbildad domare. Utredningen menar vidare att det i rättsligt svåra mål förutsätts ett visst yrkesrelaterat kunnande hos domaren som medför att mervärdet av nämndemannamedverkan är begränsat.

Vanligtvis i andra sammanhang framhålls att nämndemännen inte ska vara ”jurister” utan de ska utöva den insyn som krävs från samhällets sida i rättssystemet. Således håller jag inte med om motivet att avsaknaden av kunskaper inom juridiken gör att nämndemännen inte tillför något mervärde i kammarrätt och hovrätt. Nämnde-

männen har inte den uppgiften i vare sig tingsrätt/förvaltningsrätt eller kammarrätt/hovrätt. Jag hävdar att det i takt med samhällsutvecklingen krävs en ännu större insyn från allmänhetens sida i domstolarnas rättstillämpning. Vi har ett bra exempel i förvaltningsrätten och migrationsdomstolarna där vi dagligdags har att pröva om juridiken och samhällets uppfattning går i "takt".

Lagtexten styr omfattningen av nämndemännens medverkan i domstolarna. Det känns oroande att den föreslagna författningstexten ofta använder skrivningen "Om det finns särskilda skäl med hänsyn till ärendets beskaffenhet, får tingsrätten dock bestå av en lagfaren domare och två nämndemän". Begreppet *får* medför en osäkerhet när nämndemanna-medverkan *ska* tillämpas. Jag befarar att möjligheten för nämndemannamedverkan blir beroende av domstolens inställning till nämndemannainstitutet.

Jag började mitt yttrande med att notera att inom kort tid har vi fått ta del av tre utredningar som berör nämndemannamedverkan och därmed samhällets insyn i våra domstolars rättsutövning. Tyvärr får utredningarna, så även den här utredningen, karaktär av internutredningar eftersom alla experter (förutom undertecknad) är jurister och mer eller mindre knutna till domstolarna.

Utredningens förslag handlar om en fundamental funktion i vårt rättssystem dvs. hur samhället utövar insyn i rättssystemet. Om samhället får en försämrad insyn i förhållande till dagens ordning har vi också tappat ett månghundraårigt välfungerande rättssystem med nämndemän som deltar fullt ut i den dömande verksamheten. Min uppfattning är att samhällets behov av insyn inte har minskat utan snarare ökat med samhällets utveckling på olika nivåer. Jag anser också att betänkandet inte får bli början till slutet för detta system eftersom utredningsförslaget har stora brister i kartläggningen av betydelsen av nämndemän på olika nivåer i våra domstolar.

Jag föreslår att betänkandet kompletteras med en utredning om vilka långsiktiga konsekvenser nyordningen med ett nytt nomineringssätt av nämndemän medför och därmed också tillämpning av valkriterierna dvs. en analys av vilka konsekvenser detta skulle få på den kommunala demokratin på kort och lång sikt.

Referenser

Offentligt tryck

- Prop. 1963:156 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken, m.m.
- Prop. 1969:44 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m.m.
- Prop. 1971:14 med förslag till lag om skatterätt och länsrätt, m.m.
- Prop. 1973:90 Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1974:79 med förslag till lag om ändring i lagen (1971:52) om skatterätt och länsrätt, m.m.
- Prop. 1975/76:153 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m.m.
- Prop. 1978/79:11 med förslag till ändring i delgivningslagen (1970:428), m.m.
- Prop. 1978/79:40 med förslag till lag om bötesverkställighet m.m.
- Prop. 1982/83:41 om ändringar i rättegångsbalken m.m.
- Prop. 1982/83:126 om underrätternas sammansättning m.m.
- Prop. 1984/85:178 om domstolarna och eko-brotten m.m.
- Prop. 1985/86:23 om ändring i brottsbalken m.m. (företagsbot)
- Prop. 1985/86:80 om ny förvaltningslag
- Prop. 1986/87:1 om äktenskapsbalk m.m.
- Prop. 1986/87:89 om ett reformerat tingsrättsförfarande
- Prop. 1987/88:138 om val av nämndemän, m.m.
- Prop. 1988/89:95 om ändringar i rättegångsbalken m.m.
- Prop. 1990/91:80 om rättsskipning i socialförsäkringsmål

- Prop. 1990/91:117 Regeringens proposition om en ny kommunal-
lag
- Prop. 1991/92:30 om en särskild nämnd för utlänningsärenden
- Prop. 1992/93:216 om prövningstillstånd i hovrätt och instansord-
ningen i utsökningsmål
- Prop. 1994/95:27 Fortsatt reformering av instansordningen m.m. i
de allmänna förvaltningsdomstolarna
- Prop. 1996/97:133 Domstols sammansättning m.m.
- Prop. 1999/2000:26 Effektivisering av förfarandet i allmän domstol
- Prop. 2004/05:170 Ny instans- och processordning i utlännings-
och medborgarskapsärenden
- Prop. 2004/05:131 En modernare rättegång – reformering av
processen i allmän domstol
- Prop. 2005/06:99 Nya vårdnadsregler
- Prop. 2005/06:180 Ett stärkt nämndemannainstitut
- Prop. 2008/09:22 Vissa socialförsäkringsfrågor
- Prop. 2009/10:237 Ny delgivningslag
- Prop. 2011/12:107 Samverkan mellan kommuner om samhällsorien-
tering m.m.
- Prop. 2012/13:45 En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess
- Prop. 2012/13:132 Tolkning och översättning i brottmål
- Justitiekottets betänkande 1982/83:32 om underrätternas samman-
sättning m.m. (prop. 1982/83:126 jämte bilagor)
- Justitiekottets betänkande 1993/94:4 Processrättsliga frågor
- Justitiekottets betänkande 1994/95:6 Instansordningen i förvalt-
ningsmål
- Justitiekottets betänkande 1996/97:17 Domstols sammansättning
- SOU 1926:31 Rättegångsväsendets ombildning
- SOU 1974:96 En öppnare domarbana
- SOU 1994:99 Domare i Sverige inför framtiden – utgångspunkter
för fortsatt utredningsarbete
- SOU 2002:61 Framtidens nämndemän
- SOU 2009:56 Den nya migrationsprocessen
- SOU 2011:42 En reformerad domstolslagstiftning
- SOU 2012:52 Bostadstaxering – avveckling eller förenkling

- SOU 2012:82 Hyres- och arrendetvister i framtiden
SOU 2012:93 En modernare rättegång II – en uppföljning
SOU 2013:17 Brottmålsprocessen
Ds 1995:17 Remissammanställning 1993 års domarutrednings
betänkande (SOU 1994:99)
Ds 1996:40 Översyn av förvaltningsprocessen
Ds 1997:25 Jurymedverkan och fallet Holm – En översyn och analys
Ds 2013:2 Delaktighet i framtiden – utmaningar för jämställdhet,
demokrati och integration
Dir. 2000:79 Nämndemän – rekrytering m.m.
Dir. 2013:49 Specialisering för skattemål och fortsatt utveckling av
förvaltningsprocessen
NJA II 1934 s. 504 Lag om ändrad lydelse av 1 kap. 2 § rättegångs-
balken

Rapporter, m.m.

- DV 1986:4 Underrätternas sammansättning, rätten till offentlig
försvarare
DV rapport 1989:2 Nämndemannakårens sammansättning
DV rapport 1992:4 Rekrytering av nämndemän – Förslag till nya
ersättningsnormer
DV rapport 2007:2 Nämndemannakårens sammansättning – Kart-
läggning av kåren samt utvärdering av rekryteringsarbetet valet
2006
Domstolsverkets Rapport 1998-08-28 dnr 274-1998, Uppdrag till
Domstolsverket att utarbeta en plan för utbildning av nämnde-
män, m.m.
Genomförda särskilda informationsinsatser i syfte att få till stånd
en bredare rekrytering av nämndemän, 2011-03-14, dnr 959-2010
Rekrytering av nämndemän – Förslag till nya ersättningsnormer,
2011-03-14, dnr 959-2010
Folkvaldas villkor i kommunfullmäktige – en studie om represen-
tativitet, avhopp och synen på uppdraget, SCB, Demokratisk
rapport 15, 2013
Nämndemännens Riksförbunds Verksamhetsberättelse för 2011

Litteratur

- Andenæs, Norsk straffeprocess, fjärde upplagan, Universitetsforlaget, 2009
- Diesen, Lekmän som domare, 1996, Juristförlaget (Diesen)
- Diesen, För och emot nämndemän, Juridisk Tidskrift årgång 23 2011–12 nr 3, s. 531-546 (Diesen 2011)
- Fitger m.fl., Rättegångsbalken, version den 1 oktober 2012, Zeteo
- Gärde m.fl., Nya rättegångsbalken, jämte lagen om dess införande med kommentar, 1949, Norstedts med söner
- Holmgren m.fl., Grundlagarna, RF, SO, RO, version den 1 januari 2012, Zeteo
- Smith, Straffeprocess Grundläggande regler og principper, 6. udgave 2007, Forlaget Thomson, (Smith)
- Smith m.fl., Straffeprocessen, andra utgåvan, Forlaget Thomson, (Smith m.fl.)
- Wennergren m.fl., Förvaltningsprocesslagen m.m., En kommentar, version den 1 juli 2013, Zeteo

Informationsmaterial från Sveriges Domstolar

- Välkommen – Nämndeman i tingsrätt och hovrätt
- Välkommen – Nämndeman i förvaltningsrätt och kammarrätt
- Nämndeman i tingsrätt och hovrätt
- Nämndeman i förvaltningsrätt och kammarrätt
- Domstolsverkets Användarhandbok Palasso – Nämndemän och vissa andra uppdragstagare, 2012-04-18
- Ersättning till nämndemän, jurymän, intresseledamöter, värderings- tekniska ledamöter, särskilda ledamöter i mark- och miljödomstol, m.fl.
- Försäkringsskydd för nämndemän
- Säkerhetsinformation för dig som är nämndeman, 2011-02-02
- Frågor och svar, Rapportering av nämndemännens/uppdragstagares arvoden och ersättningar, 2012-09-26

Utländskt offentligt tryck

Finland

2003:3 Betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet
Regeringens proposition 85/2008 rd med förslag till revidering av
bestämmelserna om tingsrätternas sammansättning

Lagutskottets betänkande 1/2008 rd

Justitieministeriets publikation 17/2013 Reformprogram för rätts-
vården för åren 2013-2025

Norge

Odelstingsproposisjon nr. 22 2006-2007 Om lov om endringer i
domstoloven mv.

NOU 2002:11 Dømmes av likemenn

NOU 2011:13 Juryutvalget – Når sant skal skrives

Övrigt utländskt material

Domstolsstyrelsens vägledning till lekmannadomare, juni 2011
(Danmark)

Veiledning for lekdommere, 2010, Domstolsadministrasjonen,
Trondheim (Norge)

Brev från Domstolsadministrasjonen till samtliga kommuner
daterat 2011-11-07, referensnr 201000351-33 (Norge)

Kommittédirektiv 2012:51

Ett modernt nämndemannasystem

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2012

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska genomföra en översyn av nämndemannasystemet. Utredaren ska överväga åtgärder för att skapa ett modernt nämndemannasystem som även i framtiden kan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. I uppdraget ingår att överväga åtgärder för att

- reformera rekryteringsförfarandet,
- säkerställa att de som tjänstgör som nämndemän är lämpliga för uppdraget,
- skapa moderna tjänstgörings- och ersättningsvillkor för uppdraget,
- förbättra informationen till och grundutbildningen av nämndemän, och
- göra nämndemännens medverkan i domstolarna mer ändamålsenlig.

Utifrån sina överväganden ska utredaren lämna de förslag till förändringar som bedöms lämpliga.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2013.

Nämndemannasystemets funktion

Nämndemannasystemet ska bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna genom att nämndemän – i egenskap av allmänhetens representanter – får insyn i, och inflytande över, domstolarnas avgöranden. Med denna funktion medverkar nämndemän i avgöranden av dels brottmål och familjemål i tingsrätt och hovrätt, dels vissa typer av mål i förvaltningsrätt och kammarrätt.

För att nämndemännen ska anses vara allmänhetens representanter krävs det att nämndemannakåren speglar sammansättningen av befolkningen i fråga om ålder, kön och etnisk bakgrund. För att kunna bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna krävs det också att de enskilda personer som utses till nämndemän är lämpliga för uppdraget.

Behovet av en översyn av nämndemannasystemet

Nämndemannasystemet har gamla traditioner i Sverige och det finns en bred politisk enighet om att systemet har en viktig demokratisk funktion i den dömande verksamheten.

Under årens lopp har nämndemannasystemet utvärderats och reformerats i olika omgångar. En återkommande utmaning har varit att skapa en allsidigt sammansatt nämndemannakår. Den senaste översynen av systemet gjordes av Nämndemannakommittén, som lämnade sitt betänkande för tio år sedan (SOU 2002:61). Den efterföljande reformen genomfördes år 2006 och syftade till att skapa dels en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren, dels garantier för att den som tjänstgör som nämndeman är lämplig för uppdraget (prop. 2005/06:180).

Den gällande ordningen är att nämndemän utses av kommun- och landstingsfullmäktige på förslag av de politiska partier som är representerade i församlingarna. Vid den senaste reformen genomfördes inga förändringar av rekryteringsförfarandet. I propositionen uttalades dock att förändringar av rekryteringsförfarandet skulle föreslås om de nominerande och väljande organen misslyckas med att rekrytera en allsidigt sammansatt nämndemannakår.

Inför 2006 års och 2010 års nämndemannaval genomförde Domstolsverket informationsinsatser, riktade till dem som rekryterar nämndemän och till allmänheten, i syfte att skapa en mer allsidig sammansättning. Efter 2006 års nämndemannaval utvärderade Dom-

stolsverket hur fullmäktigeförsamlingarna och de politiska partierna arbetade med rekryteringen av nämndemän. I en rapport från 2011 konstaterade Domstolsverket att nämndemännen alltså är betydligt äldre än ett genomsnitt av befolkningen.

Under hösten 2011 inledde Justitiedepartementet en kartläggning av behovet av att reformera nämndemannasystemet. Ett antal berörda aktörer, bl.a. vissa domstolar och kontaktpersoner för de politiska partierna, fick tillfälle att lämna skriftliga synpunkter om reformbehovet. Justitieministern bjöd därefter in berörda aktörer till ett uppföljande samtal. Justitiedepartementets kartläggning visar att det bland berörda aktörer finns en bred enighet om behovet av en översyn av nämndemannasystemet. Under senare år har det också i den allmänna debatten riktats kritik mot nämndemannasystemet, bl.a. när det gäller rekryteringen och lämplighetskontrollen.

Mot denna bakgrund är det angeläget att genomföra en översyn av nämndemannasystemet med den övergripande målsättningen att skapa ett modernt system som även i framtiden kan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Översynen bör inriktas på rekryteringsförfarandet, villkoren för uppdraget, informationen till och grundutbildningen av nämndemän, reglerna om entledigande och avstängning samt frågan om i vilka mål och domstolsinstanser nämndemän bör delta. Frågorna är tätt sammankopplade med varandra och översynen behöver därför genomföras med ett helhetsperspektiv.

Uppdraget att skapa ett modernt nämndemannasystem

Reformerad rekrytering

I Sverige gäller sedan länge att nämndemän utses genom val av en lokal politisk församling. Som nämnts ovan utses nämndemännen på förslag av de politiska partier som är företrädare i kommun- och landstingsfullmäktige. Det finns inget krav på partimedlemskap för att komma i fråga för uppdraget men de allra flesta nämndemän är politiskt aktiva.

I ett internationellt perspektiv finns det två metoder för att utse lekmän i domstol. Den ena är valmetoden som tillämpas i Sverige och i andra nordiska länder. Den andra är lottningsmetoden, som används i bl.a. USA.

Vid den senaste reformen infördes ett lagfäst lämplighetskrav för den som ska utses till nämndeman. Endast den bör utses till nämndeman som är lämplig för uppdraget med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter. Vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke.

Vid Justitiedepartementets kartläggning framfördes förslag om att reformera rekryteringen i syfte dels att förnygra nämndemannakåren, dels att bredda rekryteringen utanför den partipolitiska kretsen, exempelvis genom införande av en s.k. fri kvot. Vidare framfördes att det är en vanligt förekommande uppfattning att det finns en risk för att nämndemännen ägnar sig åt partipolitik i sitt dömande eftersom de är politiskt tillsatta. I den allmänna debatten har det framförts krav på att valförsamlingarna ska kunna kontrollera nämndemannakandidater i belastningsregistret.

Nämndemän utses i dag av lokala folkvalda församlingar. Dessa organ har demokratisk förankring i varje domstolsområde och allmänheten kan genom allmänna val påverka deras sammansättning. Syftet är att därigenom säkerställa att nämndemännen är allmänhetens representanter i domstolarna.

Valsystemets legitimitet kräver dock att den faktiska rekryteringen går till på ett sätt som gör att allmänheten upplever att nämndemännen är deras representanter. Rekryteringsförfarandet behöver därför vara öppet och samtidigt innehålla garantier för att de som utses till nämndemän är lämpliga för uppdraget och så långt möjligt svarar mot ett genomsnitt av befolkningen när det gäller kön, ålder och etnisk bakgrund.

De politiska partierna bedriver ett omfattande arbete med att rekrytera nämndemän. Det kan förutsättas att partierna strävar efter att rekrytera lämpliga personer som är väl insatta i att uppdraget går ut på att döma efter lagen och inte företräda partiets ståndpunkt i domstolarna. För att upprätthålla systemets legitimitet kan det dock finnas behov av att tydliggöra att nämndemannauppgiften inte är ett politiskt uppdrag.

Utredaren ska överväga olika åtgärder för att

- reformera rekryteringen av nämndemän med målsättningen att dels säkerställa att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning, dels skapa garantier för att de som blir nämndemän är lämpliga för uppdraget, och

- tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag.

Moderna villkor för nämndemannauppdraget

En nämndeman tjänstgör under fyra år och i förarbetena uttalas att en nämndeman bör tjänstgöra ca 10 dagar per år. Den som tjänstgör som nämndeman får normalt ett sammanträdesarvode om 500 kr och blir därutöver ersatt för eventuell inkomstförlust och resekostnader som uppkommer på grund av tjänstgöringen.

Vid Justitiedepartementets kartläggning framfördes att villkoren för uppdraget kan utgöra hinder mot en förnygring av nämndemannakåren. Tjänstgöringen upplevs ofta som omfattande och svårplanerad för bl.a. yrkesverksamma och småbarnsföräldrar. Vidare framfördes att antalet tjänstgöringsdagar per år kan variera stort mellan enskilda nämndemän. Det framkom också att domstolarna av praktiska skäl ofta använder nämndemän som är pensionerade för brådskande mål och mål som beräknas pågå över flera dagar. Vidare framkom att det förekommer att domstolar av olika skäl inte kallar nämndemän som är bosatta långt ifrån domstolen. När det gäller ersättningsvillkoren uttrycktes behov av vissa förbättringar, bl.a. införande av övertidsersättning.

Moderna tjänstgörings- och ersättningsvillkor för uppdraget lägger grunden för möjligheterna att rekrytera en nämndemannakår som till sin sammansättning speglar befolkningen. Det är av stor vikt att nämndemannauppdraget kan utföras vid sidan av en heltidssysselsättning och att det går att kombinera med att vara förälder. För att förverkliga målsättningen med en allsidigt sammansatt nämndemannakår är det viktigt att alla de nämndemän som har valts också tjänstgör i domstolen. Det är även viktigt för att bibehålla den demokratiska förankringen om domstolens nämndemän har valts av olika valförsamlingar. Samtidigt får strävandena efter en jämn tjänstgöring bland nämndemännen inte leda till alltför omfattande administration för domstolarna eller skapa hinder för domstolarnas handläggning av bl.a. brådskande mål.

Utredaren ska överväga

- åtgärder för att säkerställa att nämndemännens tjänstgöringsvillkor gör det möjligt för yrkesverksamma och föräldrar att åta sig uppdraget,

- åtgärder för att säkerställa att alla nämndemän som har valts också tjänstgör i domstolen, och
- behovet av att förändra nämndemännens ersättningsvillkor.

Förbättrad information och grundutbildning

Domstolsverket har sammanställt information om nämndemannauppdraget som finns tillgänglig för dem som rekryterar nämndemän och för dem som är intresserade av uppdraget. De enskilda domstolarna har hand om den fortlöpande informationen till de nämndemän som tjänstgör vid domstolen. Det är också de enskilda domstolarna som tillhandahåller den introduktionsutbildning som erbjuds nyvalda nämndemän.

Vid Justitiedepartementets kartläggning framfördes att det förekommer att nämndemän lämnar sitt uppdrag i förtid för att de inte kände till villkoren för uppdraget. Vidare framfördes att den fortlöpande informationen från domstolarna borde förbättras. Det framfördes också att den erbjudna introduktionsutbildningen varierade i kvalitet beroende på domstol och att det ofta lämnas åt den enskilda juristdomaren att ge nämndemännen den utbildning som krävs för uppdraget. Vidare framfördes att domstolarnas administration kring nämndemännen var omfattande, bl.a. på grund av sena återbud till tjänstgöringsdagar.

Den som kandiderar till nämndeman ska vara väl insatt i villkoren för uppdraget. Därigenom säkerställs att den som väljs till nämndeman också kan fullfölja uppdraget i praktiken. Den som tjänstgör som nämndeman ska också få sådan fortlöpande information som möjliggör planering av kommande tjänstgöring. Den grundutbildning som nämndemän behöver för att kunna utföra sitt uppdrag ska ges på lika villkor i hela landet och förläggas vid sidan av själva tjänstgöringen.

Välfungerande kontakter mellan domstolarna och nämndemännen skapar flera positiva effekter. Domstolarna kan bedriva sin verksamhet, bl.a. handläggningen av brådskande mål eller mål som pågår över lång tid, på ett smidigt och effektivt sätt. God information och gott bemötande från domstolarna gör vidare att nämndemännen upplever att de värdesätts för sina insatser.

Utredaren ska överväga åtgärder för att

- förbättra informationen om nämndemannauppdraget,

- förbättra den löpande informationen, och övriga kontakter, mellan domstolarna och nämndemännen, och
- förbättra nämndemännens grundutbildning.

Tydligare regler om entledigande och avstängning

Vid den senaste reformen infördes regler om entledigande och avstängning av nämndemän. En nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig uppenbart olämplig ska entledigas av den domstol där han eller hon tjänstgör. En nämndeman som blivit entledigad eller avstängd får överklaga beslutet till Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag.

Vid Justitiedepartementets kartläggning framfördes att det borde krävas mindre för att entlediga nämndemän på grund av bristande lämplighet. Det efterfrågades också vägledning i fråga om vilka omständigheter som kan utgöra grund för entledigande. Vidare framfördes att det är tveksamt om en domstol kan entlediga en nämndeman på grund av omständigheter, t.ex. tidigare brottslighet, som varit kända för valförsamlingen.

Endast om de enskilda personer som väljs och tjänstgör som nämndemän är lämpliga för uppdraget kan nämndemannasystemet bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Regelverket om entledigande och avstängning har nu varit i kraft i cirka sex år och det är angeläget att överväga om reglerna är ändamålsenligt utformade.

Utredaren ska överväga

- behovet av att ändra reglerna om entledigande och avstängning av nämndemän och föreslå eventuella förändringar av regelverket.

Ändamålsenlig nämndemannamedverkan i domstolarna

I tingsrätt och hovrätt medverkar nämndemän i de flesta brottmål och familjemål. I förvaltningsrätt medverkar nämndemän i de flesta typer av mål medan de i kammarrätt från den 1 juli i år endast medverkar i mål om tvångsomhändertagande. I underrätt deltar normalt tre nämndemän tillsammans med en juristdomare och i överrätt deltar två nämndemän tillsammans med tre juristdomare.

Vid Justitiedepartementets kartläggning framfördes förslag om bl.a. att avskaffa nämndemän i överrätt, att utvidga möjligheterna till att avgöra mål i underrätt utan nämndemän och att minska antalet nämndemän till två i underrätt.

Vid nämndemannasystemets tillkomst medverkade nämndemän endast vid avgörande av brottmål. Därefter har nämndemännens medverkan gradvis ökat såväl när det gäller typer av mål som domstolsslag och instanser. Sedan nämndemän infördes i förvaltningsrätterna och överrätterna på 1970-talet har det inte gjorts någon samlad översyn av omfattningen av nämndemännens medverkan. Under dessa år har det skett stora förändringar i domstolarnas organisation och de processuella regelverken. Målen har också blivit fler och mer komplicerade vilket ökat kraven på domstolarnas handläggning.

Som nämnts ovan är grundtanken med nämndemannasystemet att nämndemännen genom sin medverkan ska bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Det har tidigare uttalats att nämndemännens medverkan har ett särskilt värde när det gäller t.ex. bevisvärdering och skälighetsbedömningar. Det har dock inte gjorts någon samlad genomgång av de faktorer som särskilt talar för nämndemannamedverkan i olika typer av mål eller domstolsinstanser. För närvarande har emellertid Straffprocessutredningen (Ju 2010:10) i uppdrag att bl.a. överväga frågan om i vilka fall och i vilka sammansättningar som nämndemän bör medverka i brottmål (dir. 2010:78). Straffprocessutredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 28 mars 2013.

För närvarande finns det ca 8 600 nämndemän, varav ca 60 procent tjänstgör i tingsrätt och ca 30 procent tjänstgör i förvaltningsrätt. Nämndemännen medverkar i över 100 000 domstolsavgöranden per år. Kostnaderna för nämndemannasystemet har ökat under senare år och uppgår för närvarande till drygt 150 miljoner kronor. Därtill ska läggas de kostnader för administration av nämndemannasystemet som uppkommer hos domstolarna och Domstolsverket.

I ett modernt nämndemannasystem bör omfattningen av nämndemännens medverkan bestämmas genom en avvägning mellan å ena sidan intresset av allmänhetens insyn i, och inflytande över, domstolens avgörande och å andra sidan intresset av att domstolarna avgör mål skyndsamt och använder resurserna effektivt.

Utredaren ska

- överväga vilka faktorer som särskilt talar för att nämndemän ska medverka i olika typer av mål och domstolsinstanser,
- väga intresset av nämndemännens medverkan i olika typer av mål och domstolsinstanser mot intresset av att domstolarna handlägger mål skyndsamt och använder resurserna effektivt, och
- föreslå eventuella förändringar av omfattningen av nämndemännens medverkan i domstolarna.

Vid sina överväganden och i sina förslag ska utredaren beakta de förslag om nämndemäns medverkan i brottmålsprocessen som lämnas av Straffprocessutredningen.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska undersöka relevanta delar av nämndemannasystemet i några jämförbara nordiska länder.

I uppdraget ingår att, utifrån de förändringar som föreslås, lämna fullständiga författningsförslag. Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Det är viktigt att de förändringar som föreslås också får genomslag i praktiken och utredaren ska ägna uppmärksamhet åt hur förändringarna kan förverkligas.

Utredaren ska samråda med Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Sveriges advokatsamfund och Nämndemännens riksförbund samt andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska även samråda med Straffprocessutredningen.

Till stöd för utredaren ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas.

Utredaren ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslaget kan komma att medföra. Om förslaget förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2013.

(Justitiedepartementet)

Intervjufrågor

Intervjufrågor till personer i de politiska partierna som arbetar med rekrytering av nämndemän

1. Vad är Dina arbetsuppgifter inom partiet?
2. Hur stor del av Din tid lägger Du ner på arbetet med rekrytering av nämndemän?
3. Vill Du beskriva rekryteringsprocessen i Ditt parti?
4. Vilka tre faktorer är viktigast vid urvalet?
5. Händer det att fullmäktige frångår partiets nomineringar? Har den synpunkter på nomineringarna?
6. Vilka åtgärder tror Du behövs för att förändra åldersstrukturen på nämndemannakåren?
7. Vilka åtgärder tror Du behövs för att fler personer utan parti-medlemskap ska rekryteras som nämndemän?
8. Hur tror Du att en förskjutning av nämndemannavalet till mitten av mandatperioden skulle påverka Ditt sätt att arbeta med att rekrytera nämndemän på?
9. Hur tror Du att en s.k. fri kvot skulle påverka strukturen?
10. Hur tror Du att en eventuell rekrytering till en fri kvot bäst skulle fungera? Vem är enligt Din mening bäst lämpad att sköta det förberedande arbetet med att få fram kandidater inom denna grupp?
11. Har Du några övriga synpunkter kring rekryteringsförfarandet som du vill lyfta fram?

Intervjufrågor till nämndemän som har lämnat sitt uppdrag i förtid

1. Vad är anledningen till att Du lämnade Ditt uppdrag i förtid?
2. Vad kunde ha fått Dig att fortsätta med Ditt uppdrag (högre ersättning, större flexibilitet vid planeringen, färre tjänstgöringsdagar, eller någonting annat, ange vad)?
3. Fick Du tillräcklig information om villkoren för uppdraget innan Du blev vald? Vem/vilka har Du i så fall fått informationen av och i vilket skede av nomineringsprocessen har Du fått informationen?

Enkätfrågor

1. Har ni, och i så fall i hur många fall, entledigat någon nämndeman under det senaste året?

- Nej, det har inte förekommit
- Ja, i 1–5 fall
- Ja, i 5–10 fall
- Ja, i 10–20 fall
- Ja, i fler än 20 fall

2. Har det under den senaste femårsperioden förekommit att en nämndeman själv begärt sitt entledigande efter att det från domstolens sida framförts missnöje med nämndemannen?

- Nej, det har inte förekommit
- Ja, i ett fall
- Ja, i 2–5 fall
- Ja, i fler än 5 fall

3. Har ni, och i så fall i hur många fall, avstängt någon nämndeman under det senaste året?

- Nej, det har inte förekommit
- Ja, i ett fall
- Ja, i 2–5 fall
- Ja, i 6–10 fall
- Ja, i 11–20 fall
- Ja, fler än 20 fall

4. Har ni varje dag särskilt inkallade nämndemän på plats på domstolen som står i beredskap för det fall att en inbokad nämndeman skulle få oanmält förhinder/lämna sent återbud?

- o Nej, vi har inget sådant system
- o Ja, vi har ett sådant system

5. Vid hur många tillfällen per vecka behöver Ni ta denna resurs i anspråk?

- o Vid 1–5 tillfällen per vecka
- o Vid 6–10 tillfällen per vecka
- o Vid 11–20 tillfällen per vecka
- o Vid fler än 20 tillfällen per vecka
- o Vi har inget sådant system

6. Behöver Ni, och i så fall vid hur många tillfällen per vecka, kalla in ersättare för nämndemän? (Frågan riktar sig även till domstolar som har system med reserver enligt fråga 4. Det som avses med frågan i de fallen är om domstolen, utöver systemet med reserver, även behöver kalla in ersättare)

- o Vid 1–5 tillfällen per vecka
- o Vid 5–10 tillfällen per vecka
- o Vid 10–20 tillfällen per vecka
- o Vid fler än 20 tillfällen per vecka

7. På hur många ordinarie tjänstgöringsdagar schemaläggs en nämndeman per år på Er domstol?

- o 1–5
- o 5–10
- o 10–15
- o 15–20
- o 20–25
- o 25–30
- o Fler än 30

8. Håller domstolen någon introduktionsutbildning för nyutnämnda nämndemän vid mandatperiodens början?

- o Nej, det hålls ingen introduktionsutbildning vid domstolen
- o Ja, det hålls en introduktionsutbildning vid varje ny mandatperiods början

9. Hur lång är introduktionsutbildningen?

- o En timme
- o En halv dag
- o En dag
- o Längre än en dag
- o Vi håller ingen introduktionsutbildning

10. Vilket av nedanstående ämnesområden utgör den övervägande delen av introduktionsutbildningen?

- o Nämndemännens roll, etikfrågor, krav på objektivitet och saklighet, plikter som följer av domareden
- o Att arbeta på domstol, domstolens krav på nämndemännens tjänstgöring, vikten av att hålla tider och anmäla förhinder i god tid, uppförande- och bemötandefrågor i förhandlingssalen, annan praktisk information om t.ex. ersättning till nämndemän
- o Frågor kring gällande rätt och rättstillämpning (t.ex. processuella regler och materiell rätt)
- o Vi håller ingen introduktionsutbildning

11. Vilken deltagandefrekvens har nämndemännen vid den erbjudna introduktionsutbildningen?

- o Ca 10–30 %
- o Ca 30–50 %
- o Ca 50–70 %
- o Ca 70–90 %
- o Ca 90–100 %
- o Vi håller ingen introduktionsutbildning

12. Erbjuds under mandatperioden tillkomna nämndemän någon introduktionsutbildning?

- o Nej, introduktionsutbildning hålls enbart en gång per mandatperiod, vid periodens början
- o Ja, nytillkomna nämndemän erbjuds samma introduktionsutbildning som de nämndemän som tillträtt vid mandatperiodens början
- o Ja, nytillkomna nämndemän erbjuds viss introduktionsutbildning men inte lika omfattande som nämndemän som tillträtt vid mandatperiodens början

13. Får nämndemännen fortbildning (löpande utbildning) på domstolen?

- o Nej, det förekommer ingen fortbildning av nämndemän vid domstolen
- o Ja, domstolen erbjuder nämndemännen fortbildning

14. Var god och ge exempel på innehåll i fortbildningsinsatserna under kommentarsfältet.

15. Vilken deltagandefrekvens har nämndemännen vid de erbjudna fortbildningstillfällena?

- o Ca 10–30 %
- o Ca 30–50 %
- o Ca 50–70 %
- o Ca 70–90 %
- o Ca 90–100 %
- o Vi håller ingen fortbildning

16. Hur ofta anordnas fortbildningstillfällena?

- o Med några månaders mellanrum
- o En gång per halvår
- o En gång om året
- o Vi håller ingen fortbildning

17. Övriga kommentarer

Lekmannadomsystemet i Finland, Danmark och Norge

Lekmannadomsystemet i Finland, Danmark och Norge 459

1 Inledning.....	461
2 Finland.....	461
2.1 Bakgrund	461
2.2 Nämndemännens medverkan i Finland	462
2.3 Val och rekrytering av nämndemän i Finland	464
2.4 Vem kan bli nämndeman i Finland?	466
2.5 Entledigande och avstängning.....	466
2.6 Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor	467
2.7 Introduktion och utbildning.....	468
3 Danmark	469
3.1 Bakgrund	469
3.2 Lekmannadomares medverkan i Danmark.....	469
3.2.1 Bekännelsemål.....	470
3.2.2 Bötesmål.....	470
3.2.3 Nämndemannamål (domsmandssager)	470
3.2.4 Jurymål (nävningesager)	471
3.3 Val och rekrytering av lekmannadomare i Danmark	472
3.4 Vem kan bli lekmannadomare i Danmark?	474
3.5 Entledigande och avstängning.....	474
3.6 Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor	474
3.7 Introduktion och utbildning	475
4 Norge.....	475
4.1 Bakgrund	475
4.2 Lekmannadomares medverkan i Norge.....	476
4.2.1 Tingsrätternas sammansättning	476

4.2.2 Lagmannsretternas sammansättning	477
4.2.3 Övriga domstolar och domstolsliknande myndigheter	478
4.3 Val och rekrytering av lekmannadomare i Norge	478
4.4 Vem kan bli lekmannadomare i Norge?	480
4.5 Entledigande och avstängning	481
4.6 Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor	482
4.7 Introduktion och utbildning	483

1 Inledning

I denna bilaga redogör vi för lekmannadomarsystemet i Finland, Danmark och Norge. Merparten av nedanstående uppgifter återfinns även i respektive avsnitt i betänkandet.

Uppgifterna är hämtade dels från de olika ländernas lagstiftning och förarbeten, dels från information som utredningen har inhämtat från ländernas justitiedepartement, myndigheter och, vad gäller Finland, Helsingfors tingsrätt. Därutöver är en del uppgifter hämtade från angiven litteratur.

2 Finland

2.1 Bakgrund

Nämndemannasystemet i Finland har långa traditioner, och lekmän har precis som i Sverige deltagit i rättsskipningen sedan 1200-talet. Nämndemannasystemet i Finland ändrades radikalt i samband med underrättsreformen 1993. Tidigare deltog lekmän i dömande uppgifter i häradsrätterna. Nämnden bestod då av fem till sju nämndemän och hade en kollektiv röst som endast vann över yrkesdomarens åsikt om den var enig. Vid reformen fick nämndemännen individuell rösträtt och antalet nämndemän i underrätt reducerades till tre.

Reglerna kring nämndemännen ändrades återigen i samband med en reform 2009. Reformen syftade till att reducera omfattningen av nämndemännens medverkan utan att äventyra rättssäkerheten (RP 85/2008 rd, s. 9), och skulle enligt regeringens beräkningar medföra en årlig besparing av nämndemannakostnader på cirka en miljon euro. I lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att det dåvarande nämndemannasystemet i praktiken hade fungerat relativt väl, men att systemet ändå krävde viss reformering, framförallt vad gällde omfattningen av nämndemännens medverkan (RP 85/2008 rd, s. 8). Regeringen konstaterade att nämndemannasystemet har ett sådant egenvärde när det gäller att upprätthålla tilltron till domstolsväsendet att det inte finns skäl att helt avskaffa systemet. Där emot kan detta syfte upprätthållas även om nämndemännen medverkar i mindre utsträckning än vad som då gällde.

Numera deltar nämndemän enbart när tingsrätterna avgör brottmål. Det finns cirka 2 200 nämndemän i Finland. De årliga kostnaderna för nämndemannasystemet uppgår till 2,3 miljoner euro.

2.2 Nämndemännens medverkan i Finland

Varken före eller efter de två senaste reformerna har det funnits lekmannadomare i hovrätterna eller i Högsta domstolen. Inte heller förvaltningsdomstolarna har lekmannadomare. Av domstolarna i Finland är det alltså enbart tingsrätterna som har nämndemän.

Tingsrättens sammansättning med nämndemän består av en ordförande, dvs. tingsrättens ordinarie domare, och tre nämndemän. Rätten kan dock förstärkas med ytterligare en juristdomare och en nämndeman om det anses motiverat med hänsyn till målets omfattning eller av något annat särskilt skäl (2 kap. 2 § rättegångsbalken). Tingsrätten är domför med minst två nämndemän om en nämndeman har fått förhinder efter det att huvudförhandlingen har inletts. Nämndemännen har individuell rösträtt. Om rösterna faller jämnt segrar den ståndpunkt som är lindrigare ur den åtalades synpunkt.

Tidigare deltog nämndemän i familjemål och i vissa mål angående hyresförhållanden. Efter 2009 års reform deltar däremot nämndemän inte längre i några tvistemål. I lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att nämndemannasammansättningar i tvistemål var mycket sällsynta, men motiverade inte förändringen på tvistemålsidan ytterligare.

Bestämmelserna om rättens sammansättning finns i 2 kap. rättegångsbalken. I brottmål är tingsrätten numera domför med en lagfaren domare utan nämndemän om det inte för något av de enskilda brott som avses i åtalet är föreskrivet strängare straff än fängelse i högst två år samt vid prövning av vissa namngivna brott där maximistraffet är över två år (t.ex. våldsamt motstånd, grov stöld, grovt häleri och grov skadegörelse). Före 2009 gällde att tingsrätten kunde avgöra brottmål utan nämndemän om det för brott som nämndes i åtalet inte var föreskrivet strängare straff än böter eller fängelse i ett år och sex månader, men med den viktiga begränsningen att strängare straff än böter inte kunde dömas ut utan nämndemän. Regeringen konstaterade i förarbetena till lagändringen att den dåvarande regleringen innebar att många rutinmässiga brottmål, som i fråga om rätts- och faktafrågor var klara, behandlades med nämndemän. I sådana mål, som exempelvis kunde vara misshandel, rattfylleri och stöld, kunde en parts rättssäkerhet inte anses försvagas även om målet avgjordes utan nämndemän. I stället borde nämndsammansättningen vara förbehållen de mest allvarliga brotten där påföljden kunde bli ett kännbart fängelsestraff (RP 85/2008 rd, s. 9). En

sammansättning med nämndemän är dock alltid behörig att behandla även de mål som omfattas av endomarbehörigheten.

Enligt uppgifter från Justitiedepartementet i Finland har reformen tagits emot väl. Antalet brottmål som avgörs med en nämnd-sammansättning har minskat kraftigt, från 29 603 mål per år före reformen till 6 380 mål år 2012. Kostnaden för nämndemanna-systemet har till följd härav halverats, från en årlig kostnad om cirka 5,6 miljoner euro före reformen till 2,3 miljoner euro under 2012. Enligt uppgifter från Helsingfors tingsrätt har genomströmningen av mål ökat väsentligt efter reformen då tiderna för överläggning kraftigt har minskat.

År 2009 infördes även ett nytt sammansättningsalternativ med tre juristdomare utan nämndemän. Om rätten anser att det är motiverat med hänsyn till målets art eller av något annat särskilt skäl, kan rätten i samtliga brottmål besluta om en sådan sammansättning. Sammansättningen med tre juristdomare är dock i första hand avsedd för speciellt krävande brottmål där rättsfrågan är särskilt besvärlig (RP 85/2008 rd, s. 13 och 16). Att handlägga ett mål i en sammansättning med tre juristdomare ska alltid grunda sig på domstolens prövning från fall till fall, och parterna har alltså inte rätt att bestämma domstolens sammansättning. Utgångspunkten är att vilket mål som helst ska kunna tas upp i en tredomarssammansättning, men i författningskommentaren nämns särskilt mål om kränkning av immateriella rättigheter, värdepappersmarknadsbrott, ekobrottmål och miljöbrottmål samt mål där det kan förekomma sådana juridiska problem att det finns skäl att målet prövas av tre juristdomare. Vidare nämns att mål med problematiska påföljdsfrågor eller omfattande bevisning kan vara lämpliga att pröva i en tredomarssammansättning. Även mål där brott av politisk natur prövas kan vara lämpliga att avgöra med enbart juristdomare (RP 85/2008 rd, s. 16). Rätten är vid en tredomarssammansättning domför med två domare om en av domarna får förhinder sedan huvudförhandlingen har inletts.

Enligt uppgift från Justitiedepartementet i Finland och Helsingfors tingsrätt har även detta förslag tagits emot väl. Alternativet är dock resurskrävande och används av denna anledning i begränsad utsträckning. Under 2012 avgjordes sammanlagt 100 brottmål med den nya juristsammansättningen i de finska domstolarna.

Som en följd av att utrymmet för endomarsammansättning utvidgades år 2009, är notarier och tingsfiskaler inte längre behöriga att vara ordförande i brottmål med nämndemannasammansättning.

De kan dock fortfarande leda förhandling i och avgöra de mål som inte kräver nämndemän samt delta i rätten i en tredomarsammansättning vid sidan av två ordinarie domare.

I samband med reformen år 2009 övervägde regeringen att minska antalet nämndemän till två. Regeringen förkastade dock denna tankegång då den ansåg att en sådan sammansättning kunde skapa problem i fråga om domstolens domförhet om den ena nämndemannen fick förhinder under förhandlingen. Regeringen uttalade vidare att om tre nämndemän deltar i beslutsfattandet, är detta ägnat att öka en mångsidig prövning och att trygga att alla omständigheter som kommit fram under rättegången blir behörigt beaktade (RP 85/2008 rd, s. 12). Däremot har en utredning nyligen väckt frågan på nytt och föreslagit att antalet nämndemän i rätten ska minskas till två (Reformprogram för rättsvården för åren 2013–2025, 17/2013, s. 34).

2.3 Val och rekrytering av nämndemän i Finland

Det finska Justitieministeriet fastställer antalet nämndemän. Enligt uppgift från Justitieministeriet valdes 2 202 nämndemän till valet 2009. Nämndemännen väljs enligt 7 § tingsrättslagen (1993:581) av kommunfullmäktige för en tid som motsvarar fullmäktiges mandatperiod, dvs. fyra år. Om flera nämndemän väljs i kommunen ska de så rättvist som möjligt representera kommuninvånarnas ålders-, närings- och könsfördelning samt de språkliga förhållandena i kommunen. Nominering sker genom de politiska partierna men nämndemännen får inte uppträda under någon partibeteckning i tingsrätten, och deras uppgifter anses inte utgöra ett kommunalt förtroendeuppdrag. I de större städerna händer det ibland att man utser personer utan partimedlemskap till nämndemän, och i några av kommunerna har partier givit tillkänna att personer som är intresserade för uppdraget kan anmäla sig som kandidater (SOU 2002:61, s. 225).

Det råder princip en tjänstgöringsskyldighet för de valda nämndemännen. För rätten att avsäga sig ett nämndemannauppdrag gäller samma grunder som för kommunala förtroendeuppdrag enligt följande.

- Den som har fyllt 60 får alltid avsäga sig ett förtroendeuppdrag – även under pågående mandatperiod.
- Också den som har innehaft samma förtroendeuppdrag under de fyra närmast föregående åren eller kommunala förtroendeuppdrag under sammanlagt åtta år har rätt att avsäga sig ett förtroendeuppdrag.
- Kommunfullmäktige kan bevilja en nämndeman befrielse från hans eller hennes uppdrag också av något annat giltigt skäl.

En statlig utredning från 2003, *Kommittén för utveckling av domstolsväsendet* (2003:3), diskuterade reglerna kring rekrytering av nämndemän (s. 532 f.). Kommittén konstaterade att det med tanke på domstolarnas oberoende i viss mån är problematiskt att det är kommunfullmäktige som väljer nämndemän. Enligt kommittén skulle en förändring av sättet att välja nämndemän på bidra till att öka förtroendet för nämndemannasystemet, och sättet att välja nämndemän på borde därför omvärderas i sin helhet. Vid ett sådant arbete borde man enligt kommittén sträva efter ett system där nämndemännen så mångsidigt som möjligt representerar befolkningen och där domstolarna i någon form deltar i valet. En minoritet i kommittén ville dock behålla, men utveckla, det nuvarande valförfarandet.

Inga ytterligare åtgärder har ännu vidtagits för att förändra rekryteringssystemet i Finland. Som framgår ovan antog den finska regeringen under 2009 vissa ändringar avseende nämndemännens medverkan i olika typer av mål. I förarbetena till den lagstiftningen konstaterade regeringen med hänvisning till den ovan nämnda utredningen att nämndemannasystemet i sin nuvarande form kräver förändring, men att man vid tillfället för lagändringarna fokuserade på omfattningen av nämndemännens medverkan. Regeringen uttalade dock att den i fortsättningen noga skulle följa eventuella ändringsbehov när det gäller förfarandet kring rekrytering av nämndemän och omröstningsreglerna (regeringens proposition 85/2008 rd, s. 8).

2.4 Vem kan bli nämndeman i Finland?

Valbar till nämndeman är enligt 6 § tingsrättslagen varje finsk medborgare som är bosatt i en kommun som hör till tingsrättens domkrets. Han eller hon ska dessutom vara lämplig för nämndemannauppdraget. En nämndeman får inte vara försatt i konkurs eller vara ställd under förmynderskap. Personer som är yngre än 25 år eller över 63 år kan inte väljas till uppdraget. Den som innehar en tjänst vid allmän domstol eller straffanstalt eller personer som sköter åklagar-, advokat- eller polisuppgifter kan inte heller väljas till nämndeman. Tingsrätten kontrollerar efter valet om det finns uppgifter om nämndemännen i straffregistret.

2.5 Entledigande och avstängning

Om en nämndeman förlorar sin behörighet eller annars blir olämplig att sköta ett nämndemannauppdrag, ska tingsrätten enligt 6 § tredje stycket tingsrättslagen (1993:581) befria nämndemannen från uppdraget eller bestämma att nämndemannen inte på en viss tid får sköta nämndemannauppdraget. Innan nämndemannen befrias från sitt uppdrag ska han eller hon ges tillfälle att yttra sig. Beslutet fattas av en ordinarie domare och tre nämndemän. Besluten får överklagas till hovrätten.

Enligt uppgift från Helsingfors tingsrätt har vid den lämplighetskontroll som tingsrätten har att göra efter valet sex nämndemän av de 300 nya nämndemännen som valts för innevarande mandatperiod befunnits olämpliga. Det har varit fråga om personer som var dömda tidigare eller skuldsatta. Även under pågående mandatperiod förekommer emellanåt att nämndemän som inte sköter sina uppdrag på ett tillfredställande sätt får lämna sina uppdrag. Sedan 1993 har detta inträffat vid Helsingfors tingsrätt vid tio tillfällen. Det har varit fråga om personer som vid flera tillfällen inte har infunnit sig eller som har haft samarbetsproblem. Det allra vanligaste är att nämndemännen har avgått frivilligt efter att olämpligheten i deras uppträdande har påtalats. Enbart vid två tillfällen har tingsrätten fattat ett formellt beslut om entledigande.

2.6 Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor

Enligt 12 § första stycket tingsrättslagen är nämndemän berättigade till ersättning av allmänna medel i form av arvode, ersättning för inkomstbortfall och för kostnader för insättning av vikarie, anordnande av barnvård eller motsvarande, samt ersättning för resekostnader och dagtraktamente.

Närmare föreskrifter om ersättningens storlek m.m. ska enligt andra stycket fastställas av Justitieministeriet. Justitieministeriet meddelade med stöd av detta bemyndigande föreskriften Betalning av kostnader för nämndemän, OM 20/123/2002. Nämndemän får enligt föreskrifterna dagarvode med 65 euro om sammanträdet tar högst sex timmar, 90 euro om sammanträdet varar i mellan sex och nio timmar, och 115 euro om sammanträdet varar längre än nio timmar. Ersättning för förlorad arbetsförtjänst betalas för varje påbörjad timme inklusive resor, dock för högst åtta timmar per dag. Ersättningen motsvarar det faktiska inkomstbortfallet men högst 18 euro per timme. Nämndemännen har även rätt till ersättning för deltagande i förberedelsesammanträde som tingsrätten kallat till och i utbildningar som anordnats eller godkänts av tingsrätten.

Vid missnöje med ersättningen kan nämndemännen enligt 12 § tredje stycket tingsrättslagen inom ett år efter utgången av det kalenderår då ersättningen utbetalats/borde ha utbetalats begära rättelse av denna hos lagmannen vid tingsrätten. Beslut i ärende om rättelse får överklagas till länsrätten.

Nämndemän har enligt 12 a § tingsrättslagen under vissa förutsättningar rätt till ersättning för olycksfall som inträffat i samband med utövandet av nämndemannauppdraget.

Enligt 8 § tingsrättslagen ska lagmannen se till att nämndemännen deltar i tingsrättens sammanträden i tur och ordning. Nämndemännens sammanträdesordning ska enligt 15 § tingsrättsförordningen fastställas på det sättet att varje nämndeman deltar i sammanträden under 12 dagar per kalenderår. En nämndeman som under ett kalenderår har tjänstgjort i mer än 24 dagar får under det året inte tjänstgöra mer, om det inte är fråga om fortsatt behandling av ett tidigare påbörjat mål eller ärende. Enligt uppgift från Helsingfors tingsrätt tjänstgör nämndemännen där i 10 dagar per år i genomsnitt. Lagmannen skriver brev till dem som inte kommer eller de som alltid tackar nej till att tjänstgöra. På så sätt tjänstgör nästan alla de valda nämndemännen i ungefär samma omfattning.

Vid planering av förhandlingarna strävar tingsrätten dessutom efter en jämn köns- och åldersfördelning. Ett elektroniskt planeringsverktyg används för att lotta ut indelningen till tjänstgöring. Tingsrätten kallar alltid en nämndeman i reserv eftersom sena återbud och oanmäld utevaro är vanligt förekommande bland nämndemännen.

2.7 Introduktion och utbildning

Justitieministeriet anordnar en introduktionsdag för nya nämndemän en gång per mandatperiod, vid mandatperiodens början. Introduktionen planeras och genomförs i samråd med Nämndemännens riksförbund. Vid introduktionen berörs frågor som rör rättskedjan, nämndemännens roll i rättsskipningen, rättegången i brottmål samt frågor kring arvode och ersättning. Man diskuterar även klädsel, uppförande och praktiska frågor. Någon äldre nämndeman deltar ofta som föreläsare. Nästan alla nämndemän brukar delta vid informationsmötena och de får sina kostnader med anledning av introduktionsutbildningen ersatta. Från och med nästkommande mandatperiod kommer det att finnas möjlighet för nämndemännen att delta i utbildningen via videolänk från den lokala tingsrätten.

Även Nämndemännens riksförbund och tingsrätterna anordnar utbildningsdagar för nämndemän. Till exempel arrangerar Helsingfors tingsrätt en utbildningsdag för sina nyvalda nämndemän vid mandatperiodens början, där frågor i anslutning till uppdraget diskuteras. Utbildningen innehåller inslag om allmän processrätt, allmän domstolskunskap, uppföranderegler och ersättningsfrågor. Nämndemännen informeras även om vikten av att komma i tid till förhandlingarna och det omfattande merarbete som utevaro och återbud vållar domstolen. Trots att det inte finns någon närvaroplikt, är utbildningsträffen välbesökt – nästan alla nämndemän brukar delta. De som inte har möjlighet att infinna sig får utbildningsmaterialet hemskickat.

3 Danmark

3.1 Bakgrund

Lekmän deltar i de danska domstolarna antingen som nämndemän (domsmænd) eller som jurymedlemmar (nævninger). Lekmannadomare deltar i såväl underrätt (byret) som i överrätt (landsret).

I Danmark finns det för närvarande drygt 16 000 lekmannadomare. Den årliga kostnaden för lekmannadomarsystemet i Danmark uppgår till drygt 50 miljoner danska kronor.

Danmark genomförde en omfattande reform av domstolsväsendet i mitten av 2000-talet. Tidigare avgjordes de allvarligaste brottmålen i överrätten (landsretten) som första instans. Efter reformen inleds däremot samtliga brottmål i underrätten (byretten) som första instans.

Danmark saknar den typ av förvaltningsdomstolar för tvister mellan enskilda och myndigheter som finns i Sverige. Däremot finns det på flera områden domstolsliknande myndigheter som prövar den här typen av tvister. I dessa myndigheter är det vanligt att lekmän medverkar när frågorna avgörs.

3.2 Lekmannadomares medverkan i Danmark

I de allmänna domstolarna deltar lekmannadomare endast i brottmål. Denna medverkan är grundlagsskyddad, och av 65 § andra stycket i grundloven framgår att lekmän ska delta i brottmål på grund av den ingripande betydelsen ett frihetsberövande straff har för den enskilda personens frihet och privatliv.

Det finns fyra tillvägagångssätt för brottmålsprocesser i första instans. *Nämndemannamål* är sådana mål där straffet kan bli högst fyra års fängelse, medan mycket allvarliga brottmål i stället handläggs som *jurymål*. I *bötesmål* är rätten domför med en lagfaren domare utan nämndemän. Till sist finns det också en möjlighet att avgöra brottmål där den tilltalade har erkänt i en summarisk process utan medverkan av nämndemän eller jurymedlemmar (s.k. *bekännelsemål*).

3.2.1 Bekännelsemål

Om den tilltalade under särskilda lagstadgade förhållanden erkänner brottet, kan målet avgöras av en ensam juristdomare i ett summariskt förfarande (rettsplejeloven 831 §). Detta gäller samtliga brottmål, även sådana som rör allvarliga brott. Förfarandet kan däremot inte användas vid straffrättsliga reaktioner för allvarligt psykiskt sjuka. Både den tilltalade och åklagaren kan överklaga domen till landsretten, som då avgör målet i en nämndemannasits (se nedan).

3.2.2 Bötesmål

I mål där det inte är fråga om ett högre straff än böter är rätten domför med en lagfaren domare utan nämndemän. Under 2011 handlades hela 98 129 (76 procent) av tingsrätternas 128 557 brottmål som bötesmål (statistik från Domstolsstyrelsen). Om målet avgjorts av en domare i tingsrätten är landsretten domför med tre juristdomare.

3.2.3 Nämndemannamål (domsmandssager)

Nämndemän ska medverka i de brottmål där det är fråga om ett högre straff än böter samt i sådana mål som har ett särskilt allmänt intresse eller kan anses vara särskilt ingripande för den tilltalade (retsplejeloven 686 §). Brottmål där åklagaren yrkar på ett längre fängelsestraff än fyra år handläggs dock normalt som jurymål (se strax nedan). Av tingsrätternas samtliga 128 557 brottmål handlades 16 656 mål (13 procent) som nämndemannamål under 2011 (statistik från Domstolsstyrelsen).

I nämndemannamål består tingsrätten av en juristdomare och två nämndemän. I mål om ekonomisk brottslighet finns dock en möjlighet att avgöra målet med två juristdomare och tre nämndemän (retsplejeloven 12 §). Om en av nämndemännen får förhinder sedan huvudförhandlingen har inletts, är rätten inte domför (214 § retsplejeloven e contrario). Vid mer omfattande huvudförhandlingar, kan rätten bestämma att suppleanter för juristdomaren och nämndemännen ska närvara vid förhandlingen. Sådana suppleanter deltar inte i rättens överläggning om rätten förblir fullsutten fram till den tidpunkt denna äger rum, men kan träda in i rätten om

någon av rättens ledamöter får förhinder under förhandlingens gång (retsplejeloven 12 §). Nämndemännen har individuell rösträtt. Vid lika röster gäller den mening som är att anses som lindrigast för den tilltalade.

I landsret medverkar nämndemän i huvudsak i samma utsträckning som i tingsrätt (retsplejeloven 689 §). Landsretten består då av tre juristdomare och tre nämndemän. Om en av nämndemännen eller en av juristdomarna får förfall under förhandlingens gång, är landsretten ändå domför (retsplejeloven 214 §).

3.2.4 Jurymål (nævningesager)

Brottmål där åklagaren yrkar fängelse i fyra år eller mer handläggs normalt som jurymål (retsplejeloven 686 §). I samband med att åtal väcks ska åklagaren ange om han eller hon kommer att yrka på ett längre fängelsestraff än fyra år, och det är åklagarens yrkande som utgör grund för rättens beslut om handläggningsform (Smith m.fl., s. 64). Den tilltalade kan dock alltid välja att målet ska handläggas som ett nämndemannamål. I praktiken är det endast mål om mycket allvarlig brottslighet som prövas under medverkan av en jury. Som nämndes ovan, handläggs dock även sådana mål som s.k. bekännelsemål om den tilltalade erkänner brottet. Det finns även några brott som, även om de kan leda till långa fängelsestraff, inte avgörs av jury. Det är t.ex. mål om grov ekonomisk brottslighet och grova narkotikamål. Dessa mål anses innehålla så svåra juridiska frågor att de inte är lämpade att avgöras i en juriesammansättning (Smith, m.fl., s. 64). Under 2011 handlades endast 123 av tingsrätternas samtliga 128 557 mål som jurymål i Danmarks tingsrätter (statistik från Domstolsstyrelsen).

I jurymål består tingsrätten av tre juristdomare och sex jury-medlemmar (retsplejeloven 12 §). Precis som vid nämndemannamål kan rättens president besluta att suppleanter ska närvara vid huvudförhandlingen. Rätten är domför även om en av jurymedlemmarna får förfall under förhandlingens gång (214 § retsplejeloven).

Ett jurymål som överklagas till landsretten i någon annan fråga än skuldfrågan (vanligtvis påföljdsfrågan) prövas där i en nämndemannasammansättning. Omfattar överklagandet däremot skuldfrågan ska det överklagade målet prövas under medverkan av jury även i landsretten. Landsretten består då av tre juristdomare och nio jury-medlemmar. Rätten är domför med två juristdomare och åtta jury-

medlemmar vid någon av ledamöternas förfall under rättegången (214 § retsplejeloven).

Även jurymedlemmar har individuell rösträtt, och sedan 2009 avgörs skuldfrågan av såväl jurymedlemmarna som juristdomarna. Tidigare gällde att juryn själv avgjorde skuldfrågan. Det krävs för fällande dom i underrätt att minst fyra jurymedlemmar och två juristdomare vill fälla (891 § retsplejeloven). I överrätt krävs det att minst sex jurymedlemmar och två juristdomare röstar för en fällande dom (§ 931 retsplejeloven). Vid fällande dom deltar juryn även i påföljdsfrågan. Vid denna omröstning har dock juristdomarna förstärkt rösträtt på så sätt att deras sammanlagda röstetal motsvarar jurymedlemmarnas. Detta innebär att de två juristdomarna i tingsrätten i allmänhet har två röster var och att de tre juristdomarna i överrätt har vardera tre röster.

3.3 Val och rekrytering av lekmannadomare i Danmark

Även i Danmark väljs lekmannadomarna för en period om fyra år. Reglerna om val av lekmannadomare finns i retsplejeloven. Rekryteringen av jurymedlemmar och nämndemän sker genom att en kommunal kommitté (grundlisteudvalg) föreslår ett antal medborgare som lämpliga till jury- eller nämndemannauppdraget. Kommittén består av fem personer som väljs av kommunstyrelsen för en period om fyra år. En person som vill tjänstgöra som jurymedlem eller nämndeman kan anmäla sitt intresse till kommittén, ofta via kommunens hemsida. Vid valet av personer ska kommittén beakta att sammansättningen av jurymedlemmar och nämndemän ska vara allsidig och representera befolkningen. De föreslagna personerna skrivs upp på en lista som utgör kommunens s.k. grundlista för lekmanauppdrag. Till listan väljer kommittén ut så många lekmän som krävs för att varje nämndeman ska få tjänstgöra cirka fyra gånger per år. Av listan framgår inte den partipolitiska tillhörigheten.

Medlemmarna i kommittén har tystnadsplikt, och det går därför inte att få fram någon information om hur själva urvalsproceduren går till. Flertalet av de som väljs är dock medlemmar i politiska partier. Många av de valda är offentligt anställda, och unga människor samt människor med annan etnisk bakgrund är underrepresenterade (Smith, s. 168). Även i Danmark har man diskuterat hur man kan rekrytera lekmannadomare på ett sätt så att kåren bättre

representerar befolkningen. Bl.a. har det varit på förslag att man genom lottning ur folkbokföringsregistret utser ett antal personer som representerade befolkningen med hänsyn till kön och ålder m.m. Eftersom ett sådant rekryteringssätt inte har ansetts kunna garantera att de personer som väljs ut är lämpliga för uppdraget har man valt att behålla det nuvarande rekryteringssättet, som alltså bygger på val av lämpliga personer med ett så representativt urval som möjligt (Smith, s. 168).

Kommittéerna skickar in kommunens grundlista till den hovrätt (landsret) som kommunen tillhör, antingen östra landsret eller västra landsret. Personerna lottas sedan till olika jury och nämndemansammansättningar vid de olika landsretterna och byrätterna (67 och 74 §§). Varje lekmannadomare som är uttagen till tjänstgöring får ett skriftligt besked om detta (75 §). Om personen inte har möjlighet att uppfylla åtagandet eller uppfyller kravet för att fritas från uppdraget kan han eller hon ansöka om detta. Ansökan skickas till någon av landsrettspresidenterna. En person som är uttagen till tjänstgöring är i princip skyldig att tjänstgöra när han eller hon blir kallad till domstolen. Offentliganställda personer i samhället kan dock begära att de ska fritas från uppdraget. Dessa är bl.a. folketingsmedlemmar, tjänstemän vid riksdagen, militärer i tjänstgöring, tull och posttjänstemän, brandmän och personal vid järnvägen. Samma sak gäller för dem som har fyllt 60 år eller har speciella familjeförhållanden som gör att de inte kan uppfylla jury- eller nämndemansplikten samt personer som har flyttat till en annan domsaga (71 §).

Det är den enskilde landsretten eller byretten som genom lottning utser vilka nämndemän eller jurymedlemmar som ska delta i ett visst mål (79 och 80 §§). Urvalet sker genom att rättens IT-system väljer de personer som står först på listan och som inte tidigare under perioden har tjänstgjort som nämndeman eller jurymedlem. När samtliga personer på listan har tjänstgjort väljer systemet återigen ut de personer som står överst på listan (Vejledning till domsmænd och nævninger, Danmarks domstole, s. 8). Nämndemännen ska enligt huvudregeln få kallelse till rätten med minst tre dagars varsel och jurymedlemmar med en veckas varsel (82 och 89 §§). Fristen kan dock vara kortare om det är nödvändigt. En nämndeman eller jurymedlem som uteblir från en huvudförhandling utan att i rätt tid ha anmält laga förfall riskerar böter (85 och 90 §§).

Vid mål där en jury deltar i avgörandet har åklagarmyndigheten och den tilltalade möjlighet att, utan att ange grund för det, begära att ett, beroende på typen av mål och instans, visst antal av de utvalda personerna inte ska ingå i juryn (81 §).

3.4 Vem kan bli lekmannadomare i Danmark?

Till uppdraget som nämndeman eller jurymedlem kan varje man eller kvinna som har rösträtt till det danska folketinget väljas. De personer som under uppdragsperioden fyller 70 år kan inte bli valda till tjänstgöring som nämndeman eller jurymedlem. Den som väljs till nämndeman eller jurymedlem ska vara lämplig för uppdraget (68 § första stycket). Andra som inte heller kan tjänstgöra som nämndemän eller jurymedlemmar är ministrar, advokater, anställda på domstol, poliser, kriminalvårdare och präster från folkkyrkan eller annat trossamfund (70 §).

Det är landsrettens president som avgör om de personer som är uttagna till listorna är lämpliga eller inte. Som ett led i denna bedömning kontrollerar presidenten även om personerna tidigare är dömda.

3.5 Entledigande och avstängning

Landsrettens president ansvarar enligt 76 § retsplejeloven för att de personer som upptas i domsmænds- och nævningelistorna uppfyller de behörighets- och lämplighetskrav som uppställs för uppdraget (se avsnitt 4.3.2). För det fall att det under mandatperioden uppkommer omständigheter som föranleder att nämndemannen eller jurymedlemmen inte längre uppfyller kraven, åligger det enligt 77 § landsrettens president att företa nödvändiga rättelser av listorna.

3.6 Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor

I Danmark får lekmannadomare en ersättning om 1 100 danska kronor per dag och 120 kr per natt under den tid som de är borta från hemmet för tjänstgöring. Har lekmannadomaren rest längre sträcka än 3 km för fullgörande av sitt uppdrag, utgår även reseersättning motsvarande den faktiska reskostnaden.

Antalet lekmannadomare fastställs på så sätt att en lekmanndomare inte ska behöva tjänstgöra mer än vid fyra tillfällen per år. Eftersom man vid fastställandet av antal lekmannadomare inte kan förutse måltillströmningen med exakthet kan det emellertid hända att en lekmannadomare tjänstgör vid fler eller färre tillfällen per år än fyra (Vejledning til domsmænd og nævninger, s. 7).

Den som valts till lekmannadomare har enligt 85 § retsplejeloven skyldighet att inställa sig till domstolsförhandling som han eller hon kallats till för tjänstgöring vid äventyr av böter.

3.7 Introduktion och utbildning

När valet väl är genomfört och listorna på nyvalda lekmannadomare är färdigställda, inleds introduktionen genom att landsrettens president skickar ett brev till samtliga uttagna lekmannadomare. Till brevet bifogas Domstolsstyrelsens vägledning till lekmannadomare, som innehåller praktiska upplysningar om tjänstgöringen som lekmannadomare. Vägledningen finns även tillgänglig på Domstolsstyrelsens externa hemsida (<http://www.domstol.dk/om/publikationer/HtmlPublikationer/Vejledninger/Vejledning%20til%20domsmaend%20og%20naevninger/index.htm>).

Samtliga nyutsedda lekmannadomare erbjuds härefter en introduktionsutbildning vid domstolen där de kommer att tjänstgöra. Vid utbildningen behandlas frågor om rollen som lekmannadomare, rättigheter och skyldigheter som lekmannadomare samt vissa processuella frågor.

4 Norge

4.1 Bakgrund

Norge har ett stort inslag av lekmanamedverkan i sina domstolar. I tingsrätterna medverkar nämndemän i såväl brottmål som tvistemål. I de norska överrätterna (lagmannsretterne) prövas vissa brottmål i en nämndemannasammansättning medan skuldfrågan i de grövre brottmålen prövas av en jury (lagrett). Nämndemän förekommer också i fastighetsdomstolarna (jordskifterretterne). Precis som Danmark saknar Norge motsvarighet till de svenska förvaltningsdomstolarna även om det finns domstolsliknande organ med liknande uppgifter.

I Norge finns hela 60 000 nämndemän och jurymedlemmar. Den totala kostnaden för lekmannadomare 2012 uppgick till drygt 100 miljoner norska kronor.

4.2 Lekmannadomares medverkan i Norge

4.2.1 Tingsrätternas sammansättning

Tingsrätten ska enligt huvudregeln bestå av en juristdomare (domstolsloven 21 §). I omfattande mål kan rätten bestämma att ytterligare en juristdomare ska följa förhandlingen och träda in om den ordinarie domaren får förfall.

I tvistemål medverkar nämndemän om rätten anser att det behövs eller om någon av parterna kräver det. En begäran från parterna om att nämnd ska delta är i praktiken mycket ovanlig (Andenæs, s. 107).

Nämndemän deltar däremot normalt i brottmål. I mindre allvarliga brottmål, där straffskalan är böter eller fängelse under ett år, är rätten dock domför även utan nämndemän. Tingsrätten kan efter begäran från åklagaren meddela dom efter ett förenklat förfarande utan åtal och huvudförhandling (tillståelsesdom). Förfarandet kan användas om den misstänkte har erkänt brottet och samtycker till att målet avgörs på detta sätt. Tillståelsesdomar kan endast meddelas för brott som inte kan ge fängelse i mer än tio år. Om målet avgörs på detta sätt består rätten av en domare.

För det fall nämndemän ska medverka består rätten av en juristdomare och två nämndemän. I mål som är särskilt omfattande eller om det finns andra särskilda skäl, kan rätten besluta om en förstärkt sammansättning med två juristdomare och tre nämndemän. Om det finns behov för det, kan rätten bestå av sakkunniga nämndemän (277 § domstolsloven). Denna sammansättning är främst avsedd för komplicerade ekobrottmål (NOU 2011:13, s. 17). Tingsrätten är domför med en juristdomare och en nämndeman om en av nämndemännen får förfall sedan förhandlingen har inletts (15 § domstolsloven). Nämndemännen har individuell rösträtt.

4.2.2 Lagmannsretternas sammansättning

I överrätt deltar enligt huvudregeln tre juristdomare. I mål där överklagandet endast rör påföljdsfrågan för brott med högst sex års fängelse i straffskalan är lagmannsretten domför utan nämndemän. Rör överklagandet däremot skuldfrågan ska nämndemän ingå i rätten. Lagmannsretten består då av tre juristdomare och fyra nämndemän. Även i lagmannsretten har nämndemännen individuell rösträtt. För en fällande dom krävs att fem av ledamöterna röstar för detta (34 § straffprocessloven). I övrigt gäller enkel majoritet. Vid lika röstantal gäller den utgång som anses lindrigast för den tilltalade. Lagmannsretten är domför även om en juristdomare och en nämndeman får förfall (15 § domstolsloven). Domstolen har dock möjlighet att låta ytterligare ledamöter närvara vid förhandlingen som kan träda in i rätten vid eventuellt förfall.

Vid överklagande av skuldfrågan i mål där det för det brott som överklagas kan följa fängelse i mer än sex år bestäms skuldfrågan i allmänhet först av en jury (lagrett) med tio medlemmar (352 § straffplejeloven). Det är alltså maximistraffet för det brott som prövas i målet som är avgörande för rättens sammansättning, inte det straff som tingsrätten har dömt ut. I omfattande mål kan rätten besluta att ytterligare en eller två jurymedlemmar ska följa förhandlingen som suppleanter. Om sju jurymedlemmar anser att den tilltalade är skyldig prövas påföljdsfrågan av tre juristdomare och fyra jurymedlemmar (som väljs ur den ursprungliga juryn genom lottning). Juristdomarna kan dock under vissa förhållanden underkänna såväl en fällande som en friande dom. I sådana fall avgörs målet i en ny sammansättning med tre juristdomare och fyra nämndemän.

Frågan om juryns vara eller icke vara har diskuterats i Norge under en lång tid, och en statlig utredning har nyligen sett över reglerna kring lagmannsrettens sammansättning (NOU 2011:13). Utredningen är oenig i sina slutsatser; en del av utredningens ledamöter anser att systemet med jury ska vara kvar, medan andra anser att samtliga mål framöver ska prövas i en nämndemannasammansättning.

4.2.3 Övriga domstolar och domstolsliknande myndigheter

Lekmannadomare förekommer även i andra domstolar i Norge. Forliksrådet, som är en form av medlingsinstans där de flesta tvistemål inleds, består av tre medlemmar som inte är juridiskt skolade. Dessa väljs av kommunen för en period om fyra år. Även jordskiftesretten och arbetsdomretten har ett betydligt inslag av lekmannadomare.

Som nämndes ovan finns det inga förvaltningsdomstolar i Norge. Däremot finns det vissa domstolsliknande förvaltningsorgan. *Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker*, som är tolv till antalet, är beslutsmyndigheter för tvångsvård enligt Norges barnomsorgslag, socialtjänstlag och smittskyddslag. I deras beslut deltar lekmän som utses av regeringen. *Utlendingsnemnda* är ett domstolsliknande förvaltningsorgan som överprövar beslut enligt utlänningslagen från *Utlendingsdirektoratet* (Norges motsvarighet till Migrationsverket). Även denna myndighet har inslag av lekmän i beslutsfattandet, och myndigheten består vid de flesta beslut av en jurist och två lekmän (nemndmedlemmer). Medlemmarna utses av Kungen för fyra år efter förslag från humanitära organisationer, Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet och Norges juristförbund (www.une.no/om-oss/UNEs-rolle/).

4.3 Val och rekrytering av lekmannadomare i Norge

Reglerna om val av de norska lekmannadomarna finns i Lov 1915-08-13 nr 05: Lov om domstolene (domstolsloven). För varje domsaga ska det finnas två listor (utvalg) med valda nämndemän och jurymedlemmar, en för kvinnor och en för män (64 §). Det är chefen för respektive domstol som fastställer antalet personer på listorna. Detta ska göras på ett sådant sätt att varje jurymedlem eller nämndeman kan förväntas tjänstgöra i två mål per år. Därefter fördelar domstolschefen antalet platser på listorna mellan domsagens kommuner baserat på respektive kommuns befolkningsantal. Varje kommun ska ha åtminstone en medlem på varje lista (65 §). Det är sedan kommunstyrelsen som väljer nämndemän och jurymedlemmar enligt det antal som framgår av listorna (66 § domstolsloven). Valperioden är fyra år.

Kommunen (vanligtvis ett utskott under kommunstyrelsen kallat "Formannskapet") förbereder och administrerar valet samt anger

förslag på kandidater. De valda nämndemännen och jurymedlemmarna ska enligt 67 § domstolsloven ha en allsidig sammansättning och i möjligaste mån representera befolkningen. Detta krav innebär en plikt för kommunerna att arbeta för spridning av de valda med hänsyn till bl.a. ålder och invandrar- och minoritetsbakgrund (propositionen: Ot.prp.nr.22 Om lov om endringer i domstolsloven mv. (valg og uttakning av lekdommere), s. 33).

Kommunen ska enligt 67 § oppmuntra allmänheten att foreslå kandidater till valet. Bortsett från detta krav är det inte reglerat hur kommunen ska hitta kandidater till valet. I ungefär hälften av kommunerna får de politiska partiene i kommunestyrelsen ansvar for å hitta kandidater, og cirka hälften av kandidaterna oppger parti-medlemskap som huvudanledning till att de blev valda (Ot.prp. nr 22 Om lov om endringer i domstolsloven mv. (valg og uttakning av lekdommere), s. 17 og 21). Flertalet kommuner utgår från listorna for den foregående valperioden vid val av nye nämndemän og jurymedlemmar (a. prop. s. 17). Eftersom det råder tjenstgöringsplikt blandt medborgarna finns det inget egentligt krav på att den person som väljs ska tillfrågas. För att undvika att alltför många ansöker om att fritas från oppdraget finns det dock ett praktisk behov av en förhandskontakt (Brev från Domstolsadministrasjonen till samtlige kommuner daterat 2011-11-07). De personer som blir valda väljs antingen till lagmannsretten eller till tingretten. Ingen kan väljas till både lagmannsrett og tingrett (68 §).

Kommunens förslag på kandidater ska lægges ut till allmänheten under minst två vecker, og allmänheten ska opplyses om att de kan invænda mot forslaget inom en særskilt utsatt frist (68 §). Når kommunen har avgjort eventuelle invænderinger mot valet væljer kommunestyrelsen det antal medlemmar till vardere listan som er bestemt av domstolscheferne. Kommunen for forteckning over de valde jurymedlemmarna og nämndemännen. Förteckningen ska innehålla navn, adress, personnummer, telefonnummer, yrke og ställning. Denna förteckning skickas sedan till respektive domstol.

Till förhandlingarna lottas sedan jurymedlemmar og nämndemän från de två lister som finns i varje domsaga (86 §). Eftersom det finns en lista for män og en for kvinner blir fordelingen mellom könen jæmn. Beträffande den övriga fordelingen av lekmannadomare finns det däremot vissa problem med att få en kår som motsvarer befolkningen. Yngre aldersgrupper og personer med invandrerbakgrund er underrepresenterte som lekmannadomare

(NOU 2002:11 och Brev från Domstolsadministrasjonen till samtliga kommuner daterat 2011-11-07).

Reglerna om rekrytering av lekmannadomarna i Norge var föremål för översyn i början av 2000-talet. Efter en statlig utredning – *Dømmes av likemenn* (NOU 2002:11) – ändrades reglerna under 2007 genom propositionen *Om lov om endringer i domstolsloven mv. (valg og uttakning av lekdommere)*. För att försöka uppnå en mer representativ kår införde man en övre åldersgräns på 70 år samt kravet i 67 § domstolsloven om en allsidig sammansättning av kåren.

Den statliga utredningen gick längre i sina förslag än vad som senare blev resultatet och ansåg att kandidater till listan för nämndemännen borde väljas slumpmässigt ur folkbokföringsregistret jämnt fördelat mellan åldersgrupperna 25–36 år, 37–46 år, 47–56 år och 57–66 år samt att den slutliga listan skulle fastställas genom lottning bland de kandidater som uppfyllde lagens lämplighetskrav. Jurymedlemmarna skulle väljas slumpvis jämnt fördelat mellan samma åldersgrupper från de som föregående period hade verkat som nämndemän (NOU 2002:11). Utredningen ansåg också att ansvaret för att välja nämndemän och jurymedlemmar borde flyttas från kommunerna till landshövdingen (fylkesmannen). Som skäl för det sistnämnda förslaget angav utredningen bl.a. att det skulle säkra domstolarnas självständighet i förhållande till den politiska makten och att kommunerna hade visat liten vilja att gå utanför den politiska miljön vid rekryteringen. Utredningen ansåg även att den gällande ordningen stod i strid med den naturliga funktionsfördelningen mellan staten och kommunen (NOU 2002:11).

Vid remissbehandlingen av förslagen var domstolarna generellt negativa till förslaget att rekrytera lekmannadomare från folkbokföringsregistret medan de flesta övriga remissinstanser var positiva (Ot.prp. nr 22, s. 22 ff.). Som framgår av beskrivningen ovan ledde förslaget inte till någon ändring i detta avseende. Det främsta skälet till detta var enligt regeringen svårigheterna att garantera lekmanadomarnas lämplighet (Ot.prp. nr 22, s. 26 f).

4.4 Vem kan bli lekmannadomare i Norge?

För valbarhet krävs att personen har fyllt 21 år och är under 70 år vid valperiodens start. Personen måste vidare ha tillräckliga kunskaper i norska språket och även i övrigt vara lämplig. Personen måste ha rösträtt och får inte vara försatt i konkurs. Det krävs

vidare att han eller hon är folkbokförd i kommunen på valdagen och antingen är medborgare i Norge eller annat nordiskt land eller har varit folkbokförd i Norge under de senaste tre åren före valdagen (70 §). Personer med vissa yrken, som t.ex. Stortingets representanter, domare och andra anställda vid domstol, åklagare och poliser, anställda på Justitiedepartementet, polismyndigheten eller domstolsadministrationen samt praktiserande advokater får inte vara nämndemän eller jurymedlemmar (71 §). Även personer som är dömda för brott är i allmänhet uteslutna från tjänstgöring enligt 72 § domstolsloven.

4.5 Entledigande och avstängning

I Norge bereds valen av lekmannadomare av kommunerna. Det är kommunen som efter en lämplighetsprövning och kontroll av behörighet lämnar förslag på kandidater. Även om det under tjänstgöringstiden inträffar förhållanden som gör att en lekmannadomare inte längre uppfyller valbarhetskraven, är det kommunens administrativa chef som har att stryka vederbörande från listan med valda nämndemän och jurymedlemmar (76 § domstolloven). Kommunen ska underrätta den berörda domstolen om beslutet om uteslutning. Om det kommer till domstolens kännedom att något behörighets- eller lämplighetskrav brister för någon av nämndemännen som tjänstgör vid domstolen, har även domstolen en möjlighet att stryka nämndemannen från listan. I dessa fall har domstolen en skyldighet att underrätta kommunen om beslutet (78 § domstolloven). Den norska motsvarigheten till Domstolsverket, Domstolsadministrationsjonen, har med stöd av 77 § domstolloven getts mandat att med jämna mellanrum utföra kontroller om lekmannadomarna alltså uppfyller valbarhetskraven, bl.a. genom att begära upplysningar från belastningsregistret. Syftet med bestämmelsen är inte att det ska företas någon generell omprövning av kommunens bedömningar vad gäller föreslagna personers lämplighet för uppdraget, utan tillämpningen av bestämmelsen är begränsad till de situationer där omständigheter inträffar under mandatperioden som gör att lekmannadomaren inte längre framstår som lämplig att fullgöra sitt uppdrag (Ot.prp. nr. 22 2006–2007 Om lov om endringer i domstolloven mv.). Det förutsätts även att lekmannadomarna lämnar upplysningar om sådana förhållanden som kan antas påverka deras tjänstgöring (Rundskriv G-50/99 s. 35). Enligt föreskriften åligger

det de enskilda nämndemännen att göra en bedömning av sin egen lämplighet att medverka i det mål som han eller hon har indelats för tjänstgöring i. I broschyren med vägledning för lekmanndomare anges att det åligger nämndemännen att, så fort som möjligt efter att de har fått del av domstolens kallelse till tjänstgöring, meddela domstolen om eventuella omständigheter som utesluter tjänstgöring.

4.6 Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor

Föreskrifter om ersättning till lekmanndomare finns i FOR 1983-02-15 nr 86: Forskrift etter rettsgebyrloven m.m. (rettsgebyrforskriften).

Lekmanndomare erhåller arvode om 250 norska kronor per dag för sin tjänstgöring. De lekmanndomare som uppbär lön från sin arbetsgivare under bortovaron för fullgörande av lekmanndomaruppdrag har inte rätt till arvode. Om tjänstgöringen sträcker sig längre än 5 dagar kan rätten besluta om att höja dagersättningen (1-1 § rettsgebyrforskriften).

Nämndemän i fastighetsdomstolarna (jordskiftmeddommer) får ersättning om 1 000 norska kronor per dag och 600 norska kronor per halvdag. För särskilt långa dagar utgår ersättning med 1 200 norska kronor. Överstiger tjänstgöringstiden, inklusive restiden inte 2 timmar, utgår dagersättning med 250 kronor. Överstiger tjänstgöringen 5 dagar kan det, efter ansökan, beslutas om förhöjd ersättning (1-2 § rettsgebyrforskriften).

Lekmanndomare kan, om detta är skäligt, i stället för dagersättning tillerkännas ersättning för utebliven arbetsförtjänst och utlägg (1-4 § rettsgebyrforskriften).

Överstiger restiden 4 timmar under arbetstid (kl. 08.00–17.00) utgår ersättning enligt 1-1 § respektive 1-2 § rettsgebyrforskriften. Vid restid överstigande 1 timme men understigande 4 timmar utgår reseersättning motsvarande halvdagsersättning enligt nyss nämnda bestämmelser. Ersättning för resor och traktamente betalas ut enligt statens allmänna reseregulativ.

Nämndmedlemmer i utlänningsnämnderna får ersättning med 750 norska kronor för tjänstgöring under en halv dag, 1 250 norska kronor för heldagstjänstgöring och 1 500 kronor för tjänstgöringstillfällen som är längre än 8 timmar. I stället för detta arvode kan nämndemännen efter ansökan erhålla ersättning för förlorad arbetsförtjänst med 1 500 kr för tjänstgöring under en halv dag, 2 500 för

heldag och 3 000 kr för tjänstgöringstillfällen som är längre än 8 timmar.

Det är ledningen i respektive domstol som fastställer antalet nämndeman som ska finnas med på listorna över valda nämndemän i domsagan. Antalet nämndemän ska fastställas på så sätt att varje nämndeman ska förväntas tjänstgöra i två mål per år (65 § domstoloven). Av 90 § domstoloven följer att nämndeman som har tjänstgjort i 15 dagar eller mer under ett år, eller som har tjänstgjort under 60 dagar eller mer under valperioden inte längre har någon skyldighet att tjänstgöra som nämndeman.

En nämndeman som uteblir från en domstolsförhandling utan att ha blivit befriad från tjänstgöringsskyldighet i det enskilda fallet kan enligt 200 § domstoloven ådömas böter. Enligt uppgift från Justitiedepartementet i Norge tillämpas emellertid denna regel i princip aldrig.

4.7 Introduktion och utbildning

Som det har framgått i det tidigare finns det cirka 60 000 lekmannadomare i Norge och målsättningen är att var och en av dem ska tjänstgöra högst två gånger per år. Det finns inget formellt krav att informera samhällsmedborgarna om uppdraget som lekmannadomare. Det förekommer att kommunerna går ut med information före valet, genom att exempelvis sprida information om uppdraget på Domstolsadministrasjonens hemsida, eller genom att göra inlägg i olika sociala medier, som t.ex. facebook och twitter. I vissa kommuner, bl.a. i Oslo, har det anordnats reklamkampanjer i syfte att rekrytera personer till lekmannadomaruppdragen.

Det finns inte heller någon centralt anordnad eller standardiserad introduktionsutbildning eller fortbildning för lekmannadomare i Norge. Informationsträffar för nyvalda nämndemän anordnas emellertid på de flesta domstolarna. På den norska Domstolsadministrasjonens hemsida finns en del praktisk information som riktar sig till lekmannadomare. Där finns bl.a. en informationsfilm, några ”frågelekar” och en broschyr innehållande vägledning för lekmannadomare (<http://www.domstol.no/no/Nar-jeg-skal-i-retten/Aktorene-i-retten/Lekdommer/>).

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning; kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligt ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.
30. Det tar tid
– om effekter av skolpolitiska reformer. U.
31. En digital agenda i människans tjänst
– Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer och drivkrafter. N.
32. Budgettramverket
– uppfyller det EU:s direktiv? Fi.
33. En myndighet för alarmering. Fö.
34. En effektivare plan- och bygglovsprocess. S.
35. En ny lag om personnamn. Ju.
36. Disciplinansvar i ett reformerat försvar. Fö.
37. Begripliga beslut på migrationsområdet. Ju.
38. Vad bör straffas? Del 1 och 2. Ju.
39. Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. Ju.
40. Att tänka nytt för att göra nytta
– om perspektivskiften i offentlig verksamhet. S.
41. Förskolegaranti. U.
42. Tillsyn över polisen. Ju.
43. Långsiktigt hållbar markanvändning
– del 1. M.
44. Ansvarsfull hälso- och sjukvård. S.

45. Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. S.
46. Beskattning av mikroproducerad el m.m. Fi.
47. Effektivare bredbandsstöd. N.
48. Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. Ju.
49. Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. Ju.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]
- En ny lag om personnamn. [35]
- Begripliga beslut på migrationsområdet. [37]
- Vad bör straffas? Del 1 och 2. [38]
- Europarådets konvention om it-relaterad brottslighet. [39]
- Tillsyn över polisen. [42]
- Patentlagen och det enhetliga europeiska patentsystemet. [48]
- Nämndemannauppdraget
 - breddad rekrytering och kvalificerad medverkan. [49]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÄ. [18]
- En myndighet för alarmering. [33]
- Disciplinansvar i ett reformerat försvar. [36]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]
- En effektivare plan- och bygglovsprocess. [34]

- Att tänka nytt för att göra nytta
 - om perspektivskiften i offentlig verksamhet. [40]
- Ansvarfull hälso- och sjukvård. [44]
- Rätt information
 - Kvalitet och patientsäkerhet för vuxna med nedsatt beslutsförmåga. [45]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]
- Budgetramverket
 - uppfyller det EU:s direktiv? [32]
- Beskattning av mikroproducerad el m.m. [46]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
 - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
 - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]
- Det tar tid
 - om effekter av skolpolitiska reformer. [30]
- Förskolegaranti. [41]

Landsbygdsdepartementet

Djurhållning och miljön

- hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013.

- Slutförvarsansökan under prövning:
kompletteringskrav och framtidsalternativ.
[11]

Långsiktigt hållbar markanvändning

- del 1. [43]

Näringsdepartementet

Effektivare konkurrenstillsyn. [16]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt

- samordning och digital samverkan. [22]

En digital agenda i människans tjänst

- Sveriges digitala ekosystem, dess aktörer
och drivkrafter. [31]

Effektivare bredbandsstöd. [47]

Kulturdepartementet

Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

Det svenska medborgarskapet. [29]