



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Carolina Nilsson

## ”Ingen nämnd, ingen dömd” –

om nämndemäns medverkan i allmän förvaltningsdomstol och dess förenlighet  
med förvaltningsprocessens syften och funktion

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Vilhelm Persson

Termin för examen: HT 2013

# Innehåll

|   |           |
|---|-----------|
| <b>SUMMARY</b>  | <b>1</b>  |
| <b>SAMMANFATTNING</b>                                 | <b>3</b>  |
| <b>FÖRORD</b>   | <b>5</b>  |
| <b>FÖRKORTNINGAR</b>                                  | <b>6</b>  |
| <b>1 INLEDNING</b>                                    | <b>8</b>  |
| 1.1 Ämnesval  | 8         |
| 1.2 Syfte och frågeställningar                        | 9         |
| 1.3 Avgränsningar                                     | 9         |
| 1.4 Metod och material                                | 10        |
| 1.5 Disposition                                       | 11        |
| <b>2 NÄMNDEMANNAINSTITUTETS BAKGRUND OCH FRAMVÄXT</b> | <b>12</b> |
| 2.1 Bakgrund och framväxt                             | 12        |
| 2.1.1 Förkristen tid                                  | 12        |
| 2.1.2 Häradsnämnden växer fram                        | 13        |
| 2.1.3 Nämndens uppgång och fall                       | 13        |
| 2.1.4 Nya tankar och idéer                            | 14        |
| 2.1.5 1970-tal  | 16        |
| 2.2 Senare utredningar och lagändringar               | 17        |
| 2.2.1 1980-tal  | 17        |
| 2.2.2 1990-tal  | 17        |
| 2.2.3 2000-tal  | 18        |
| 2.2.3.1 Domstolsverkets senaste undersökningar        | 19        |
| 2.2.3.2 Nämndemannautredningen                        | 19        |
| <b>3 NÄMNDEMÄN I ALLMÄN FÖRVALTNINGSDOMSTOL</b>       | <b>21</b> |
| 3.1 Utnämningsförfarandet                             | 21        |
| 3.1.1 Valbarhet                                       | 21        |
| 3.1.2 Representativitet                               | 23        |
| 3.2 Uppdragets upphörande                             | 24        |
| 3.3 Domarjäv  | 25        |
| 3.4 Nämndemäns medverkan i förvaltningsrätt           | 25        |
| 3.4.1 Undantag  | 26        |

|            |   |           |
|------------|---|-----------|
| 3.4.2      | Nämndemannautredningens förslag                         | 27        |
| <b>3.5</b> | <b>Nämndemäns medverkan i kammarrätt</b>                | <b>27</b> |
| <b>3.6</b> | <b>Omröstningsregler</b>                                | <b>28</b> |
| <b>4</b>   | <b>FÖRVALTNINGSPROCESSENS SYFTEN OCH FUNKTION</b>       | <b>30</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Förvaltningsprocessens syften</b>                    | <b>31</b> |
| <b>4.2</b> | <b>Förvaltningsprocessens funktion</b>                  | <b>31</b> |
| 4.2.1      | Begränsningar   | 33        |
| 4.2.2      | Lämplighetsprövning                                     | 33        |
| 4.2.3      | Ändrade föreskrifter eller omständigheter               | 34        |
| <b>5</b>   | <b>ARGUMENT FÖR OCH EMOT NÄMNDEMANNASYSTEMET</b>        | <b>35</b> |
| <b>5.1</b> | <b>Argument för</b>                                     | <b>35</b> |
| 5.1.1      | Insyn och förtroende                                    | 35        |
| 5.1.2      | Tillgodoser allmänna rättsuppfattningar                 | 36        |
| 5.1.3      | Demokratisk kontroll                                    | 37        |
| 5.1.4      | Legitimitetsverkan                                      | 38        |
| 5.1.5      | Breddar domstolens referensramar                        | 38        |
| 5.1.6      | Förhindrar teknokrati och skapar pedagogiska avgöranden | 39        |
| 5.1.7      | Rättviseargumentet                                      | 40        |
| 5.1.8      | Traditionsargumentet                                    | 40        |
| 5.1.9      | Det ekonomiska argumentet                               | 41        |
| <b>5.2</b> | <b>Argument mot</b>                                     | <b>41</b> |
| 5.2.1      | Avsaknad av juridisk kompetens                          | 41        |
| 5.2.2      | Risken för politisering                                 | 42        |
| 5.2.3      | Den individuella rösträtten                             | 43        |
| <b>5.3</b> | <b>Reflektion</b>                                       | <b>43</b> |
| <b>6</b>   | <b>AVSLUTANDE DISKUSSION</b>                            | <b>45</b> |
| <b>6.1</b> | <b>Sammanfattande reflektioner</b>                      | <b>45</b> |
| <b>6.2</b> | <b>Analys</b>   | <b>48</b> |
|            | <b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>                  | <b>51</b> |
|            | <b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>                            | <b>54</b> |

# Summary

The main purposes of this thesis is to investigate lay judges' (nämndemäns) participation in Swedish general administrative courts (allmänna förvaltningsdomstolar) and to discuss whether this involvement can be considered suitable and compatible with the purposes and function of the Administrative judicial procedure (förvaltningsprocessen).

Lay judges' participation in Swedish general courts is an old tradition while their participation in general administrative courts only can be derived about forty years back in time. The disparities between the now existing institution and the ancient district board (häradsnämnden) are, however, remarkable and the tradition can consequently be considered a quite weak argument for the contemporary system and its continued existence.

Lay judges are appointed to serve in general administrative courts by elections performed by the County Council Assembly (landstingsfullmäktige) after nominations from the parties represented in this election Assembly. Though the appointment process accordingly has a close political connection the assignment is not political. The lay judges are, in the same way as the legally qualified judges, obliged to act objective without being influenced by political or any other opinions. In order to make this clear Nämndemannakommittén, in the most recent public inquiry, suggested that the recruitment process also should include non-political circuits and that the elections of lay judges should be separated from the general elections.

It has also been claimed that the requirements for eligibility for election and suitability for assignment are quite low while the requirements for suspension and dismissal are quite demanding. As this may have an adverse impact on public confidence in the judicial system and the system of lay judges Nämndemannakommittén also suggested that the eligibility criteria for election should be reinforced and that dismissal of lay judges considered unsuitable should be easier.

Lay judges participate as associate judges (meddomare) and their influence on the outcome of the proceedings is thereby the same as the legally qualified judges'. The fact is, however, that most procedures in general administrative courts are determined without lay judges and that their opinions, in breach of the legally qualified judges', determines the outcome of the proceedings in only about 1 % of the judgments.

The thesis has also shown that there are a number of arguments both in favor of and against lay judges' involvement and that the sustainability of these arguments can be questioned. In support of the contemporary system it has been argued that lay judges' participation can promote the meeting of general legal perceptions and that collegiate judgment is preferred over

judgments made by one legally qualified judge. It has also been pointed out that it's more economical to increase the number of members of the court with lay judges than legally qualified ones. Lay judges' involvement is also considered to be promoting civic transparency and contributing to the maintenance of public confidence in the judiciary. It may also increase the opportunities for materially accurate judgments; mainly because it broadens the courts' reference frameworks. Against lay judges' involvement has, on the other hand, been argued that their lack of legal expertise can prejudice the objectivity and predictability; especially if subjective perceptions, rather than knowledge, determines the outcome. Considering lay judges' political affiliation and background it has also been indicated that their involvement can cause a politicization of the administration of justice.

The fundamental purposes of the Administrative judicial process are to ensure materially accurate judgments and protect the individual's legal rights and legal protection. Since the general administrative courts operate as appeal bodies to the administrative authorities and controls their decisions and applications, it's been argued that its main function can be considered controlling in relation to the administration. In some respects, however, it can be considered somewhat limited while in others more extended. Particularly since the courts are also responsible for assessing the adequacy of present decisions and applications.

The main conclusion is that it can be considered questionable whether lay judges' participation in the general administrative courts is compatible with the Administrative judicial process' controlling function in relation to the administration. Primarily because of the difficulties in reconciling such control with perceptions based on general experience rates or political opinions. Since this may increase the risk of materially incorrect judgments and reduce the predictability and legal certainty it's also been pointed out that lay judges' involvement in such control can be considered incompatible with the purposes of this process.

Lay judges' involvement in assessments of the suitability of a decision or an application can, however, be deemed to have a positive impact since it may increase the opportunities for materially accurate decisions. Primarily due to their supply of various occupational and life experiences which broadens the courts frames of reference. Their participation can thereby be considered compatible with the function of this process and, consequently, also compatible with its purposes.

# Sammanfattning

Syftet med denna framställning är att utreda nämndemäns medverkan i allmän förvaltningsdomstol och att, med utgångspunkt i förvaltningsprocessens syften och funktion, diskutera huruvida sådan medverkan kan anses vara lämplig.

Nämndemäns medverkan i allmän domstol har kunnat konstateras vara en tradition med mycket gamla anor medan traditionen med nämndemän i allmän förvaltningsdomstol bara kan härledas drygt fyrtio år tillbaka. Skillnaderna mellan det nuvarande institutet och den tidiga häradsnämnden är emellertid påfallande och traditionen kan därmed anses vara ett tämligen svagt argument för det nuvarande nämndemannainstitutets fortlevnad.

Nämndemän utses till tjänstgöring i allmän förvaltningsdomstol genom val av landstingsfullmäktige och efter nomineringar från de partier som är företrädare i valförsamlingen. Trots att utnämningförfarandet därmed har en nära politisk koppling är uppdraget som sådant inte politiskt. I likhet med de lagfarna domarna förutsätts nämndemännen därmed agera objektivt och inte påverkas av t.ex. politiska åsikter. I syfte att göra detta tydligare föreslog Nämndemannautredningen i den senaste offentliga utredningen (SOU 2013:49) att rekryteringsförfarandet bör breddas till att omfatta även ickepolitiska kretsar och att tidpunkten för val av nämndemän bör särskiljas från de allmänna valen.

Av framställningen följer också att kraven för valbarhet och lämplighet är relativt lågt ställda medan det krävs ganska mycket för att en nämndeman skall bli föremål för entledigande eller avstängning. Eftersom detta kan inverka menligt på allmänhetens förtroende för rättsväsendet och systemet som sådant föreslog Nämndemannautredningen att valbarhetskriterierna bör skärpas och att det bör bli lättare att entlediga nämndemän som kan anses vara olämpliga.

Nämndemän medverkar i egenskap av meddomare och deras roll är i detta avseende likställd de lagfarna domarnas. I praktiken avgörs merparten av målen dock utan nämndemän och andelen avgöranden där nämndemännens inställning, i strid mot den lagfarne domarens uppfattning, läggs till grund för utgången uppgår till endast ca 1 %.

Framställningen har också kunnat visa att det finns många argument för och emot nämndemäns medverkan men att samtliga i något avseende är angripbara. Till stöd för nuvarande ordning har bl.a. anförts att nämndemän verkar för att allmänna rättsuppfattningar tillgodoses, att kollegialt dömande är att föredra framför ensamdomaravgöranden och att det är mer ekonomiskt fördelaktigt att utöka rätten med nämndemän än med fler jurister. Nämndemäns medverkan anses även främja medborgerlig insyn och därigenom bidra till upprätthållandet av allmänhetens förtroende för

rättsväsendet. Deras medverkan kan också öka möjligheterna till materiellt riktiga avgöranden; främst till följd av att domstolarnas referensramar därigenom blir bredare. Mot nämndemäns medverkan har å andra sidan anförts att deras bristande juridiska kompetens kan inverka menligt på objektivitet och förutsebarhet om subjektiva uppfattningar, i stället för kunskap, läggs till grund för avgörandet. Med anledning av nämndemännens politiska koppling och bakgrund har också framförts en risk för att nämndemäns medverkan kan leda till att rättskipningen politiseras.

Förvaltningsprocessens grundläggande syften är att värna den enskildes rättsskydd, säkerställa materiellt riktiga avgöranden och tillgodose den enskildes rättssäkerhet. Eftersom det åligger domstolen att, i egenskap av överprövningsinstans, kontrollera förvaltningsmyndigheternas beslut och ansökningar har framhållits att processens främsta funktion kan anses vara kontrollerande i förhållande till förvaltningen. I vissa avseenden kan denna funktion emellertid anses vara något begränsad medan den i andra utvidgas till något mer. Bland annat till följd av att domstolen också prövar det förevarande beslutets, eller ansökans, lämplighet.

Den viktigaste slutsatsen är att det kan ifrågasättas huruvida nämndemäns medverkan i allmän förvaltningsdomstol är förenligt med förvaltningsprocessens funktion som kontrollerande i förhållande till förvaltningen. Främst till följd av att uppfattningar grundade på allmänna erfarenhetssatser eller politiska åsikter är svårförenligt med sådan kontroll. Härvid har också anförts att deras medverkan även kan anses strida mot förvaltningsprocessens syften då risken för materiellt felaktiga avgöranden ökar om denna kontroll är bristfällig. Det senare kan dessutom leda till minskad förutsebarhet och att den enskildes rättssäkerhet därmed minskar.

Nämndemäns medverkan vid bedömningar av ett besluts eller ansökans lämplighet kan emellertid anses medföra en positiv inverkan i den meningen att det ökar förutsättningarna för materiellt riktiga avgöranden. Främst till följd av att tillförandet av skilda yrkes- och livserfarenheter breddar domstolarnas referensramar. På denna grund kan nämndemäns medverkan därmed anses vara förenligt med processens funktion som lämplighetsprövande och torde följaktligen också kunna anses vara förenligt med dess syften.

# Förord

Nio terminer av hårt arbete, åtskilliga timmars pendling och fantastiskt mycket kunskap är nu till ända och en ny fas i livet väntar.

Ett stort, varmt och innerligt tack vill jag rikta till alla Er som har trott på mig, peppat mig, lyssnat på mig och funnits där för mig när jag behövt Ert stöd! Ingen nämnd (förutom nämndemännen då...) och ingen glömd. Tack!

*Carolina Nilsson*  
Nyhamnsläge, 5 januari 2014



# Förkortningar

|       |  |
|-------|--|
| a.a.  | anfört arbete  |
| f.    | och följande sida  |
| ff.   | och följande sidor                                       |
| TR    | tingsrätt  |
| HovR  | hovrätt  |
| FörvR | förvaltningsrätt   |
| KamR  | kammarrätt   |
| HFD   | Högsta förvaltningsdomstolen                             |
| RÅ    | regeringsrättens årsbok                                  |
| prop. | proposition  |
| SOU   | Statens offentliga utredningar                           |
| Dir.  | kommittédirektiv   |
| AFDL  | lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar       |
| FPL   | förvaltningsprocesslagen (1971:291)                      |
| KL    | kommunallag (1991:900)                                   |
| LVM   | lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall       |
| LVU   | lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga |
| LPT   | lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård                |
| LPRV  | lag (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård                 |
| RB    | rättegångsbalk (1942:740)                                |

förvaltningsrättsinstruktionen

förordning (1996:382) med  
förvaltningsrättsinstruktion

# 1 Inledning

Nämndemäns medverkan i egenskap av meddomare vid avgörandet av mål i svenska domstolar har under de senaste åren varit föremål för en relativt flitig diskussion. I allmän debatt och doktrin har deras förmåga att, i förhållande till saken och parterna, förhålla sig objektiva ifrågasatts och i anslutning härtill har bland annat hävdats att viss partitillhörighet kan vara direkt olämplig vid avgörandet av vissa mål.<sup>1</sup> Härvid har också framförts att nämndemän, till följd av bristande juridisk kompetens, saknar förståelse för legalitetsprincipens betydelse och därmed utgör ett hot mot den enskildes rättssäkerhet.<sup>2</sup> I diskussioner om det nuvarande rekryteringsförfarandet, som sker genom nomineringar från politiska partier, har dessutom hävdats att nämndemannakårens sammansättning inte är tillräckligt representativ.<sup>3</sup> Ett ytterligare, i detta sammanhang vanligt förekommande, argument är att rättskipningen riskerar att politiseras till följd av att nämndemännen uppfattar sig själva, och agerar, som politiska representanter.<sup>4</sup>

För nämndemäns medverkan har framhållits att de bidrar till att främja medborgerlig insyn och därmed till att vidmakthålla och förstärka allmänhetens förtroende för rättsväsendet.<sup>5</sup> Ett bärande argument i tidigare offentliga utredningar var dessutom att nämndemannamedverkan kan garantera att domstolarnas avgöranden ligger i linje med allmänt rättsmedvetande, allmänna värderingar eller rättsuppfattningar.<sup>6</sup>

## 1.1 Ämnesval

De ovan nämnda åsikterna och argumenten för och emot nämndemannasystemet har främst uttryckts i diskussioner som avser nämndemäns medverkan i allmän domstol och migrationsdomstol medan det betydligt mer sällan har diskuterats huruvida nämndemän bör delta vid avgörandet i allmän förvaltningsdomstol.

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Anna Persson, *Anne Ramberg vill inte ha SD-politiker som nämndemän*, Dagens juridik, 2012-10-08 och Anne Ramberg, *Partipolitiskt bagage kan vara olämpligt* Svenska dagbladet 2012-10-12.

<sup>2</sup> Se t.ex. professor Claes Sandgrens artikel "*Nämndemännens representativitet: till gagn för rättssäkerheten?*", Mitt i juridiken, InfoTorg Juridik, 2011-05-12, samt professor Mårten Schultz artikel "*Nämndemännen har helt spelat ut sin roll*" i Svenska dagbladet, 2011-12-28.

<sup>3</sup> Se Dan Nilsson, "*Ask vill öka nämndemäns representativitet*", Svenska dagbladet, 2011-05-05 samt SOU 2002:61 *Framtidens nämndemän* och SOU 2013:49.

*Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan.*

<sup>4</sup> Christian Diesen, *Lekmän som domare*, 1996, Norstedts juridik, Stockholm, s. 45-46, Christian Diesen, *För och emot nämndemän*, Juridisk tidskrift nr 3 2011/2012, s. 539 ff. s. 545.

<sup>5</sup> SOU 2013:49, prop. 1982/83:126 *om underrätternas sammansättning m.m.*, SOU 1994:99 *Domaren i Sverige inför framtiden*, SOU 2002:61 *Framtidens nämndemän*.

<sup>6</sup> Se t.ex. prop. 1982/83:126 *om underrätternas sammansättning m.m.*, s. 18 och SOU 2002:61, s. 51.

De olika måltypen som avgörs i allmän förvaltningsdomstol är av mycket varierande slag men berör i grunden rättsförhållandet mellan den enskilde och det allmänna. Därmed kan utgången i många mål också komma att påverka den enskildes livssituation i olika avseenden. En återkallad läkarlegitimation omöjliggör en fortsatt läkarkarriär, ett avslag på en ansökan om ekonomiskt bistånd kan få svåra konsekvenser och ett tvångsomhändertagande för vård kan för den enskilde uppfattas som minst lika ingripande som ett fängelsestraff.

Med anledning av det ovan sagda är det min uppfattning att nämndemäns medverkan i allmän förvaltningsdomstol bör lyftas fram och belysas särskilt.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna framställning är således att utreda och, med utgångspunkt i förvaltningsprocessens grundläggande syften och funktion, diskutera nämndemäns medverkan i egenskap av meddomare i allmän förvaltningsdomstol. I syfte att öka förståelsen för det nuvarande systemet ska också dess bakgrund, framväxt och några av de mest relevanta utredningarna och lagändringarna behandlas.

För att lyckas med denna föresats ska följande frågeställningar besvaras:

1. Vilken är bakgrunden till nuvarande ordning?
2. I vilken omfattning medverkar nämndemän i allmän förvaltningsdomstol och vilket inflytande har de över utgången?
3. Vilken reglering avseende utnämning och tjänstgöring uppställs enligt nuvarande ordning?
4. Vilka är de främsta argumenten för och emot nämndemannainstitutet?
5. Kan nämndemäns medverkan i egenskap av meddomare anses vara förenlig med förvaltningsprocessens syften och funktion?

## 1.3 Avgränsningar

Av det ovan sagda följer att det är de lekmannadomare i allmän förvaltningsdomstol som tjänstgör i egenskap av nämndemän som är i fokus för framställningen. Övriga lekmannadomare; ekonomiska experter, särskilt utsedda ledamöter m.fl. som anlitas i syfte att tillföra rätten särskild kompetens avses därmed inte behandlas.

Med anledning av framställningens syfte redogörs inte heller för nämndemäns medverkan i allmän domstol.

Inte heller nämndemäns medverkan i migrationsdomstol behandlas eftersom asylprocessen aktualiserar frågor som kräver mer utrymme än jag har möjlighet att bereda inom ramarna för denna framställning.

## 1.4 Metod och material

I kapitel 2 har jag i huvudsak använt mig av förarbeten, offentliga utredningar, Christian Diesens *Lekmän som domare* och, delvis, Kjell-Åke Modéers *Lekmän som domare. En rättshistorisk översikt*.<sup>7</sup> Då syftet varit att påvisa och illustrera nämndemannainstitutets framväxt, viktiga utredningar och reformer, inte att utreda gällande rätt, har materialet dock inte använts som rättskällor utan som empiriskt material.<sup>8</sup>

För de kapitel, 3 och 4, som avser att utreda gällande rätt har jag använt juridisk metod och således tagit utgångspunkt i lagtext, förarbeten, doktrin och, i viss mån, praxis. Doktrin som varit särskilt viktig vad gäller förvaltningsprocessens funktion är Ulrik von Essens *Processramen i förvaltningsmål*<sup>9</sup> samt von Essens inlägg om förvaltningsprocessens funktion och karaktär i *Förvaltningsprocessen m.m.*<sup>10</sup>

I kapitel 5 har jag använt mig av förarbeten, offentliga utredningar och doktrin. Då syftet varit att tydliggöra och diskutera de främsta argumenten för och emot förevarande system, således inte att fastställa gällande rätt, har materialet dock inte använts som rättskällor.<sup>11</sup>

Kapitel 6 inleds med en sammanfattande reflektion över det framställningen påvisat. Där efter följer ett avsnitt som avser att, främst med utgångspunkt i det som i kapitel 4 anförts, diskutera huruvida nämndemäns medverkan i allmän förvaltningsdomstol kan anses vara förenligt med förvaltningsprocessens grundläggande syften och funktion.

Vidare ska erinras om att en av drivkrafterna bakom detta projekt varit att nämndemäns medverkan i allmän förvaltningsdomstol inte belysts särskilt tidigare och att det följaktligen saknas material som tar sikte på just detta. Den ovan nämnda undersökningen som Diesen framlade 1996 tar således huvudsakligen sikte på nämndemäns medverkan i allmän domstol medan deras medverkan i allmän förvaltningsdomstol behandlas mer perifert.

Viktigt att också erinra om är att Nämndemannautredningen i juni 2013 framlade utredningen *Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan*<sup>12</sup>, och att denna följaktligen ägnats särskilt utrymme i framställningen.

---

<sup>7</sup> Kjell-Åke Modéer, *Lekmän som domare – en rättshistorisk översikt* i Rättvisa och trefnad – Om rättskultur i förändring, Corpus Iuris förlag, Lund, 1993.

<sup>8</sup> Claes Sandgren *Om empiri och rättsvetenskap*, (del 1), särtryck ur Juridisk tidskrift, Stockholms universitet, 1995-96, nr 3, s.728, 732-733.

<sup>9</sup> Ulrik von Essen, *Processramen i förvaltningsmål*, 2009, Norstedts förlag, Stockholm.

<sup>10</sup> Ulrik von Essen och Bertil Wennergren, *Förvaltningsprocessen m.m.* under rubriken *Förvaltningsprocessens funktion*, Version 2013-09-01, Zeteo.

<sup>11</sup> Jfr Sandgren, 1995-1996, a.a. s. 728, 732-733.

<sup>12</sup> SOU 2013:49.

## 1.5 Disposition

Framställningen inleds med ett kapitel, 2, som i två huvudavsnitt avser att illustrera nämndemannainstitutets bakgrund och framväxt. Det första avsnittet behandlar nämndens uppgifter och funktion fram till 1970-talet medan det andra avser lagändringar, utredningar och undersökningar under perioden 1983-2013.

I kapitel 3 följer en redogörelse för gällande rätt vad gäller utnämnings- och rekryteringsförfarandet, omröstningsregler, valbarhetskriterier, uppdragets upphörande samt nämndemäns medverkan i förvaltningsrätt, FörvR, och kammarrätt, KamR.

Kapitel 4 innehåller en redogörelse för förvaltningsprocessens grundläggande syften och funktion vilken sedermera läggs till grund för den avslutande diskussionen i kapitel 6.

I kapitel 5 följer en presentation av några av de argument för och emot nämndemannainstitutet som varit mest tongivande i doktrin, förarbeten och offentliga utredningar. Genomgående diskuteras argumentens hållbarhet och kapitlet avslutas med en kort reflektion över vad genomgången kunnat visa.

I det avslutande kapitlet, 6, avser jag att summera det jag kommit fram till och, avslutningsvis, diskutera huruvida nämndemäns medverkan i allmän förvaltningsdomstol kan anses förenligt med förvaltningsprocessens grundläggande syften och funktion.

## 2 Nämndemannainstitutets bakgrund och framväxt

I syfte att illustrera hur lekmännens ställning vid rättskipningen förändrats över tid ska i förevarande kapitel redogöras för nämndemannainstitutets bakgrund, framväxt samt de offentliga utredningar och lagändringar som kan anses vara av störst relevans för framställningens syfte.

### 2.1 Bakgrund och framväxt

Frågan om rättskipningens utformning och nämndemannainstitutets fortbestånd är i grunden rättspolitisk<sup>13</sup> och sett ur ett historiskt perspektiv har såväl den politiska utvecklingen som förhållandet mellan folket och överhögheten haft betydelse för uppfattningen i denna fråga.<sup>14</sup> Även om det svenska nämndemannasystemet vilar på en, i stort sett, självständig tradition har idén om folkrepresentation i domstolarna påverkats av internationella strömningar inom juridiken och statsvetenskapen. Det är därmed sannolikt att liberalismens idéer, parlamentarismen, maktodelningsläran och den germanska rättstraditionen varit av stor betydelse för nämndemannainstitutets framväxt, utveckling och fortlevnad.<sup>15</sup>

#### 2.1.1 Förkristen tid

Under förkristen tid var domsrätten kollektiv och rättskipningen utövades därmed av hela folket. Tvister som parterna inte själva kunde lösa fördes till ”tinget” dit bygdens alla myndiga män kallades för att utreda och avdöma tvisten. Vanligen avgjordes saken genom ”envig”<sup>16</sup> eller genom att den svarande parten måste uppställa någon typ av bevis för att frias. Dessa bevis bestod länge av ”ordalier”, vilket innebar att skuldfrågan fastställdes genom fysiska prov. Senare övergick det främsta bevismedlet till partsed, vilket ofta kompletterades med att edgärdsmän gick i god för den svarandes utsaga. Vittnesmål förekom, men det är däremot inte sannolikt att någon nämnd, i egenskap av opartiska ledamöter, deltog. Sannolikt avgjordes dock vissa civilrättsliga tvister av en ”frändestämman” bestående av ledamöter som utsetts av parterna. Vid tingen avgjordes även frågor av politisk natur men sannolikt var det hövdingen som hade störst inflytande över avgörandet av dessa frågor.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 20.

<sup>14</sup> Modéer, 1993, a.a. s. 63-64.

<sup>15</sup> Diesen, 1996, a.a. s. 58.

<sup>16</sup> Då saken avgjordes genom ”envig” gjorde de tvistande parterna upp genom tvekamp i olika former. Se Diesen, 1996, a.a, s. 107.

<sup>17</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 107-108.

## 2.1.2 Häradsnämnden växer fram

Under landskapslagarnas tid överläts domsrätten permanent på häradshövdingen. Att ”döma” innebar vid denna tid att tala om vad lagen stadgade medan sakfrågan prövades på andra, vanligen i lagen fastslagna, sätt. I begränsad omfattning förekom fortfarande ordalier men muntlig bevisning i form av bl.a. nämndsmål var nu det vanligaste bevismedlet. Det senare innebar att en nämnd, häradsnämnden, bestående av vanligen tolv ledamöter utsågs och ålades att utreda och bestämma fakta i målet medan häradshövdingen, ensam eller tillsammans med nämnden, avgjorde saken genom dom.<sup>18</sup>

Nämndsmålen, som vanligen betraktas som det nuvarande nämndemannasystemets föregångare, utvecklades sannolikt från den tidigare nämnda ”frändestämman” och ”edsgården” medan dess organisationsform sannolikt kan härledas till andra delar av den statliga administrationen där nämnder bestående av folkets representanter förekom.<sup>19</sup> Nämnder som utövade sådan offentlig verksamhet var bl.a. biskopsnämnder, sockennämnder, landsnämnder och nämnder för val av domare.<sup>20</sup>

Sedan ordalierna avskaffats under mitten av 1200-talet blev nämndens uppgift som bevismedel allt viktigare men började efterhand utvecklas till en domarroll. Från att ha varit parternas representant blev nämnden därmed en del av domstolen och en allt tydligare folkrepresentation i domstolarna började således ta form.<sup>21</sup>

Utnämningförfarandet av ledamöter till nämnden tycks vid denna tid ha varierat mellan olika landskap. Enligt Östgötalagen ”nämnde”, dvs. utsåg, domaren samtliga ledamöter, medan Upplandslagen stadgade att vardera part skulle utse hälften av ledamöterna. I allmänhet var det sannolikt så att ledamöterna utsågs av domaren i parternas närvaro och efter deras förslag. Successivt tycks parternas inflytande över utnämningen dock ha begränsats till en möjlighet att utesluta ledamöter som i förevarande mål kunde anses jäviga.<sup>22</sup>

## 2.1.3 Nämndens uppgång och fall

Som en följd av att adeln 1549 fick företräde till posterna som häradshövding<sup>23</sup>, och sannolikt som ett resultat av de senaste seklernas

---

<sup>18</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 108-109.

<sup>19</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 109.

<sup>20</sup> Gösta Åqvist, *Kungen och rätten*, Rättshistoriskt bibliotek, Band 43, Institutet för rättshistorisk forskning, Lund, 1989, s. 192 ff. och s. 304.

<sup>21</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 110, Jfr också Modéer, 1993, a.a, s. 64.

<sup>22</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 109, se också not 17.

<sup>23</sup> Reformen medförde att många häradshövdingar saknade såväl anknytning till häradet som intresse av att medverka i egenskap av rättens ordförande. I stor utsträckning anställdes istället lågt avlönade lagläsare som ställföreträdare. Kvalifikationskraven var emellertid mycket lågt ställda vilket medförde att det uppstod regellöshet och oordning i domstolarna



utveckling mot en allt starkare nämnd, upplevde nämnden under 1500- och 1600-talet sin verkliga storhetstid. Även om nämnden sannolikt var tvungen att rådfråga häradshövdingen i mål som kunde anses vara mer kontroversiella var det ofta nämnden som självständigt utövade den faktiska rättskipningen.<sup>24</sup> I samband med 1549 års reform upphörde dessutom de tidigare valen av ledamöter till nämnden. Ledamöterna utsågs nu för permanent tjänstgöring och häradshövdingen och nämnden valde tillsammans nya ledamöter vid behov. Att hävda att nämnden var folkets representanter ter sig emellertid missvisande eftersom nämndemännen fick del i utdömda böter och därmed hade ett egenintresse av fällande domar. Dessutom hade nämndens ledamöter ett personligt bötesansvar för domar som kunde anses vara ”felaktiga”.<sup>25</sup>

Mot slutet av 1600-talet blev det emellertid allt tydligare att nämndens inflytande åter försvagats. Merparten av domarna var nu var juridiskt skolade<sup>26</sup>, processen blev i allt högre grad skriftlig och när en rad processregler, legala bevisregler och kollektiv rösträtt infördes genom 1734 års rättegångsbalk blev nämnden de professionella juristernas bisittare utan något egentligt inflytande. I teorin kunde en enig nämnd alltjämt gå emot domaren, men till följd av att tyngdpunkten i utredningen nu förskjutits från muntligt förfarande till skriftligt blev det allt svårare för nämnden att sätta sig in i saken. Att döma efter egen uppfattning var, enligt den legala bevisteorin, inte heller möjligt när lagen föreskrev vilka bevis som fordrades.<sup>27</sup>

Härvid skall också erinras om att domstolsväsendet vid denna tid präglades av ståndssamhället och att det ovan sagda endast avser utvecklingen på landsbygden. Domstolsorganisationen och utvecklingen i städerna var däremot annorlunda: Redan på 1200-talet fanns stadsdomstolar sammansatta av ett råd med minst tolv, av borgarna särskilt utvalda, lekmannaledamöter med individuell rösträtt och borgmästaren som ordförande med utslagsröst vid lika röstetal.<sup>28</sup> Vid stadsdomstolarna utvecklades sedermera två olika rättegångsformer; en som hölls på torget med endast tre ledamöter närvarande och en i rådstugan, som då benämndes rådhusrätt, där borgmästaren och samtliga rådmän medverkade.<sup>29</sup>

## 2.1.4 Nya tankar och idéer

Ur den europeiska upplysningsrörelsen föddes nya tankar och idéer om domstolarnas roll i samhället och lekmännens roll i rättskipningen. Medan

---

och banade väg för att nämndens position och inflytande kunde förstärkas. Diesen, 1996, a.a, s. 112, Modéer, 1993, a.a, s. 64.

<sup>24</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 112, Modéer, 1993, a.a, s. 64.

<sup>25</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 112.

<sup>26</sup> Sedan 1593 hade studier i juridik bedrivits vid Uppsala universitet men avsåg då endast studier i romersk-kanonisk rätt och fr.o.m. 1620 tillhandahölls även studier i svensk rätt. Diesen, 1996, a.a, s. 114 se not 57.

<sup>27</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 114-115, Modéer, 1993, a.a, s. 65.

<sup>28</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 115-116, Modéer, 1993, a.a, s. 65-66.

<sup>29</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 116.

juristerna föraktfullt sågs som en kvarleva från det gamla, absolutistiska systemet började lekmännen betraktas som folkets representanter. Idéerna om ett folkligt anknutet rättssystem ledde bl.a. till att Frankrike, efter 1789 års revolution, införde ett juryssystem med det engelska systemet som förebild.<sup>30</sup> Även i Sverige fördes diskussioner om införandet av ett juryssystem och genom antagandet av 1815 års tryckfrihetsförordning, infördes jury i tryckfrihetsmål. En blandad sammansättning, med såväl lagfarna domare som nämnd, ansågs dock vara mer lämplig i tvistemål och brottmål. 1832 framlades ett förslag om att nämndemännens ställning istället skulle förstärkas genom individuell rösträtt, men sedan det kritiserats kraftigt vid remissbehandlingen genomfördes det emellertid inte.<sup>31</sup>

Med anledning av att antalet mål blev allt fler och behovet av flexibilitet allt större, fördes också en rad diskussioner avseende nämndemännens antal. Med stöd av speciallagstiftning tilläts rättens ordförande successivt avgöra mål av enklare beskaffenhet ensam, tillsammans med notarier eller två nämndemän. Genom 1948 års rättegångsbalk (1942:740), RB, ändrades huvudregeln för häradsrättens sammansättning så att antalet nämndemän minskade till att som huvudregel bestå av nio eller, vid mindre grova brott, tre.<sup>32</sup>

Till följd av att rådhusrätternas rådmän hade en nära koppling till den politiska maktutövningen var lekmannainflytandet i städerna länge betydligt starkare än på landsbygden. Det var emellertid först genom 1948 års RB som även nämndemän infördes i vissa mål och regleringen avseende nämndemäns medverkan i brottmål därmed blev enhetlig för stad och landsbygd.<sup>33</sup>

Genom lagändringar under 1800-1900-talet infördes en mer formbunden reglering avseende val av ledamöter till häradsnämnden: Fr.o.m. 1823 tillerkändes alla bönder som fyllt 25 år, tillhörde bondeståndet och var bosatta i domsagan valbarhet och rätten att delta i valet av ledamöter vid sockenstämman. 1872 begränsades valperioden till sex år medan kriterierna för valbarhet och valrätt utvidgades till att omfatta alla kommunens röstberättigade. 1925 tillerkändes även kvinnor valbarhet och valrätt och 1969 överflyttades valet av nämndemän från sockenstämman till kommunfullmäktige.<sup>34</sup>

Länge var även nämndemännens lojalitet med makthavarna ett viktigt kriterium för valbarhet; sannolikt avsevärt viktigare än folkligt förtroende och nämndemannakårens representativitet. Rätten för bönderna att välja nämndemän vid sockenstämman kan visserligen betraktas som ett av många steg mot en parlamentarisk demokrati, men fortfarande fanns ingen tanke

---

<sup>30</sup> Modéer, 1993, a.a, s. 67.

<sup>31</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 116, Modéer a.a, s. 69-70.

<sup>32</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 117.

<sup>33</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 118. Domstolsorganisationen blev dock inte enhetlig förrän genom 1971 års tingsrättsreform då tingsrätter ersatte härads- och rådhusrätterna.

<sup>34</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 117.

om att nämndemännen skulle representera olika samhällsgrupper och samhällsintressen. Endast de män, och fr.o.m. 1925 även de kvinnor, som var att betrakta som bygdens mest ”redbara” ansågs tilltänkta till uppdraget.<sup>35</sup>

I takt med de socialistiska idéernas framväxt föddes sedermera tanken att nämndemannauppdraget också kunde ha en partipolitisk funktion så till vida att partitrogna nämndemän kunde kontrollera och garantera att det inte uppstod någon diskrepans mellan lagstiftningen och dess tillämpning.<sup>36</sup> Sedan socialdemokraterna i bland annat Timrå utnyttjat sin majoritetsställning i kommunfullmäktige till att endast utse nämndemän som tillhörde det egna partiet nådde denna utveckling dock en brytpunkt och den s.k. ”lex Timrå” infördes i 19 §, 2 st. lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, AFDL. Denna bestämmelse, som alltså är tillämplig, möjliggör för ett visst antal väljande i valförsamlingen att påkalla att nämndemannauppdragen skall fördelas i proportion till antalet mandat i fullmäktige. Däremot uppställer den inte något krav på att den faktiska tjänstgöringen skall fördelas på sådant sätt.<sup>37</sup>

## 2.1.5 1970-tal

På det förvaltningsrättsliga området var det först genom 1971 års förvaltningsreform, då bl.a. den dömande verksamhet som ålegat länsstyrelsen förlades till nyinrättade förvaltningsdomstolar, som lekmannadomare i egenskap av nämndemän infördes.<sup>38</sup> Ett visst mått av medborgerligt inflytande över rättskipningen på detta område hade dock förekommit redan tidigare; i prövningsnämnden för vissa skattemål och i försäkringsdomstolarna. Genom reformen fick dock lekmän i egenskap av nämndemän tillträde till förvaltningsdomstolarnas första instans och sedermera, efter förslag från 1972 års domarutredning, infördes nämndemän även i KamR. Genom förvaltningsreformen tillerkändes nämndemännen i förvaltningsdomstolarna dessutom individuell rösträtt medan nämndemän i allmän domstol samma år fick individuell reservationsrätt, dvs. möjligheten att skriftligen ge uttryck för sin avvikande uppfattning om ett måls avgörande.<sup>39</sup> De främsta argumenten som härvid anfördes till stöd för nämndemäns medverkan var behovet av medborgerlig insyn och kontroll, bl.a. till följd av att förvaltningsdomstolarnas avgöranden kan leda till åtgärder som för den enskilde är att betrakta som ingripande. Folkrepresentanter som meddomare ansågs således kunna bidra till att förstärka allmänhetens förtroende även för denna verksamhet.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 346.

<sup>36</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 346-347.

<sup>37</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 346-347,

<sup>38</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 318-319. Se prop. 1971:30 med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.

<sup>39</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 122, 319, SOU 1974:96 *En öppnare domarbana* och prop. 1975/76:153 med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m.m.

<sup>40</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 319-320.

## 2.2 Senare utredningar och lagändringar

### 2.2.1 1980-tal

En av de viktigaste nämndemannareformerna i modern tid genomfördes 1983 då även nämndemän i allmän domstol fick individuell rösträtt och domförhetsreglerna för rättens sammansättning i tingsrätt, TR, ändrades till att som huvudregel bestå av tre nämndemän och en lagfaren domare. Samtidigt begränsades den tidigare möjligheten att förstärka FörvR med en fjärde nämndeman, vilket medförde att domförhetsreglerna för FörvR och TR i sammansättning med nämnd blev enhetliga.<sup>41</sup> I anslutning till minskningen av antalet nämndemän uttalade regeringen en förhoppning om att det skulle medföra ett bredare rekryteringsunderlag. Detta med anledning av att antalet tjänstgöringstillfällen skulle minska och uppdraget därmed bli mindre betungande.<sup>42</sup> Domstolsverkets undersökning från 1986 kunde dock inte påvisa några förbättringar vad gäller åldersstrukturen. Åldersgruppen över 60 år var, liksom tidigare, kraftigt överrepresenterad medan könsfördelningen nu blivit något jämnare.<sup>43</sup>

Genom 1983 års nämndemannareform togs också direkt avstånd från, den tidigare nämnda, tanken om nämndemän som partipolitiska representanter. Istället anfördes att nämndemännen ska bidra till upprätthållandet av allmänhetens förtroende för rättskipningen genom att säkerställa att domstolarnas avgöranden ligger i linje med den allmänna rättsuppfattningen i samhället.<sup>44</sup>

1988 framlade regeringen ett antal förslag till åtgärder som avsåg att främja en mer allsidig rekrytering. Bland annat ålades de nominerande och väljande organen ett lagfäst ansvar att eftersträva att nämndemannakåren blev allsidigt sammansatt med hänsyn till ålder, kön och yrke.<sup>45</sup> Av Domstolsverkets rapport följer dock att endast marginella skillnader i detta hänseende kunde påvisas året därpå.<sup>46</sup> I en ytterligare utredning från 1992 kunde Domstolsverket visa att unga och kvinnor fortfarande var underrepresenterade medan samhällsvetenskapligt och administrativt yrkesverksamma var överrepresenterade.<sup>47</sup>

### 2.2.2 1990-tal

Med anledning av Domstolsverkets undersökningsresultat från 1989 och 1992 föreslog Domarutredningen 1994 att rekryteringsförfarandet borde ske mer öppet, att även icke partipolitiskt aktiva borde kunna kandidera till

---

<sup>41</sup> Prop. 1982/83:126.

<sup>42</sup> Prop. 1982/83:126, s. 30.

<sup>43</sup> Domstolsverkets rapport 1986:4.

<sup>44</sup> Prop. 1982/83:126, s. 18-19.

<sup>45</sup> Prop. 1987/88:138 om val av nämndemän m.m..

<sup>46</sup> Domstolsverkets rapport 1989:2.

<sup>47</sup> Domstolsverkets rapport 1992:4

uppdraget och att mandatperioden för nämndemän borde särskiljas från den allmänna valperioden. I betänkandet anfördes också att det var viktigt att behålla den folkliga förankring i dömandet som Sverige av tradition har haft. En utgångspunkt var således att lekmanamedverkan i den dömande verksamheten skulle finnas kvar, i vart fall i första instans.<sup>48</sup>

1997 utvidgades möjligheten för ensamdomare att avgöra mål i FörvR och en möjlighet att förstärka rättens sammansättning med ytterligare en juristdomare vid särskilda skäl infördes. Samtidigt föreslogs att antalet nämndemän skulle minskas från tre till två i såväl TR som FörvR.<sup>49</sup> Enligt justitieutskottets uppfattning skulle en sådan minskning emellertid försvåra möjligheterna för nämndemännen att fylla sin funktion som garant för medborgerlig insyn, allmänna värderingar och upprätthållandet av allmänhetens förtroende<sup>50</sup> och sedan dessa synpunkter framförts i riksdagen avslogs förslaget.<sup>51</sup>

### 2.2.3 2000-tal

År 2000 ålades Nämndemannakommittén uppdraget att se över rekryteringsförfarandet av nämndemän, lämna förslag på hur nämndemäns lämplighet inför tjänstgöringen bör prövas och vilka åtgärder som kan åstadkomma ett mer allsidigt förfarande.<sup>52</sup>

Arbetet resulterade i en rad förslag i riktning mot ett öppnare rekryteringsförfarande; dels genom informationsinsatser riktade mot de nominerande organen, dels genom att rekryteringen till en femtedel borde ske genom en så kallat fri kvot till vilken allmänheten kunde nominera kandidater.<sup>53</sup> Kommittén föreslog också att lagstiftningen uttryckligen skulle ange att allsidig sammansättning skall eftersträvas även med hänsyn till etnisk bakgrund<sup>54</sup>, att nämndemän skall få ersättning även för inkomstförlust<sup>55</sup> och att ett lagfäst lämplighetskrav för uppdraget bör införas.<sup>56</sup>

Nämndemannakommitténs förslag ledde till en del lagändringar som trädde i kraft 2006,<sup>57</sup> men förslaget om rekrytering från en fri kvot genomfördes dock inte. Däremot uttalade regeringen att de politiska partierna borde bredda rekryteringsarbetet till att även omfatta personer från organisationer och föreningar och att detta arbete skulle utvärderas efter nästa ordinarie val.

---

<sup>48</sup> SOU 1994:99.

<sup>49</sup> Prop. 1996/97:133, *Domstols sammansättning m.m.*

<sup>50</sup> Justitieutskottets betänkande 1996/97:JuU17, *Domstols sammansättning.*

<sup>51</sup> Se också SOU 2013:49 s. 106.

<sup>52</sup> Dir. 2000:79, *Nämndemän – rekrytering, m.m.*

<sup>53</sup> SOU 2002:61 s. 71 ff.

<sup>54</sup> SOU 2002:61 s. 85 ff.

<sup>55</sup> SOU 2002:61 s. 109 ff.

<sup>56</sup> SOU 2002:61 s. 175 ff.

<sup>57</sup> Prop. 2005/06:180, *Ett stärkt nämndemannainstitut.*

Om en allsidig sammansättning då inte uppnåtts skulle regeringen komma att föreslå mer genomgripande förändringar.<sup>58</sup>

### 2.2.3.1 Domstolsverkets senaste undersökningar

Som ett led i de ovan nämnda löftena gav regeringen inför valen av nämndemän 2006 och 2010 Domstolsverket i uppdrag att genomföra informationsinsatser och åter kartlägga nämndemannakårens sammansättning.<sup>59</sup> Undersökningarna kunde visa att könsfördelningen numera är jämn, att andelen nämndemän med utländsk bakgrund har ökat, men att åldersstrukturen fortfarande inte är representativ för svenska befolkningen.<sup>60</sup>

### 2.2.3.2 Nämndemannautredningen

Med anledning av bland annat de resultat som Domstolsverkets undersökningar visat inledde Justitiedepartementet 2011 en kartläggning som avsåg att utreda behovet av ett reformerat nämndemannasystem. Mot bakgrund av att kartläggningen kunde visa att det fanns en bred enighet om att systemet borde ses över beslutade regeringen sedermera om kommittédirektiven för den senaste offentliga utredningen: *Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan*, SOU 2013:49.<sup>61</sup> Utredningens övergripande uppdrag var således att genomföra en översyn av nämndemannasystemet samt att överväga åtgärder för att skapa ett modernt system som även i framtiden kan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna.<sup>62</sup>

Enligt utredningens uppfattning kan nämndemäns medverkan göras mer ändamålsenlig om den begränsas till de mål och instanser där nämndemän, förutom att utöva insyn, kan göra mest nytta även ur andra aspekter. Därmed bör nämndemän även fortsättningsvis medverka i mål som aktualiserar t.ex. svårare skälighets- eller bevisbedömningar medan mål som är av enkel beskaffenhet eller innefattar komplicerade rättsfrågor bör förbehållas de lagfarna domarna.<sup>63</sup>

Enligt förslaget bör nämndemän medverka i FörvR:s avgörande av mål om tvångsomhändertaganden<sup>64</sup> och i de flesta socialförsäkringsmålen<sup>65</sup> medan de inte bör medverka i skattemål<sup>66</sup>, mål om ekonomiskt bistånd<sup>67</sup> och offentlig upphandling<sup>68</sup>. De bör inte heller medverka i varken hovrätt,

---

<sup>58</sup> Prop. 2005/06:180, s. 25.

<sup>59</sup> SOU 2013:49, s. 108.

<sup>60</sup> DV:s rapportserie 2007:2 och DV:s rapport den 14 mars 2011, dnr 959-2010.

<sup>61</sup> SOU 2013:49 s. 108.

<sup>62</sup> Dir. 2012:51, *Ett modernt nämndemannasystem*.

<sup>63</sup> SOU 2013:49 s. 17-18.

<sup>64</sup> SOU 2013:49 s. 174-175.

<sup>65</sup> SOU 2013:49 s. 177-178.

<sup>66</sup> SOU 2013:49, s. 179-180.

<sup>67</sup> SOU 2013:49, s. 179.

<sup>68</sup> SOU 2013:49, s. 179.

HovR, eller KamR då överprövning typiskt sett inte kan anses vara lämpligt för lekmän. Vad gäller behovet av insyn anfördes att detta måste anses tillräckligt tillgodosett genom nämndemäns medverkan i underrätterna.<sup>69</sup>

I syfte att förstärka allmänhetens förtroende för nämndemäns medverkan föreslogs också att lämplighetskravet bör skärpas så att endast den som är lämplig för tjänstgöring får väljas och att ett krav på obligatoriskt deltagande i introduktions- och repetitionsutbildning bör införas. Däremot ansågs inte en mer omfattande nämndemannautbildning vara förenlig med nämndemännens lekmannaroll.<sup>70</sup>

Vad gäller rekryteringsförfarandet framlades ett förslag som avser att bredda rekryteringen till att även omfatta icke partipolitiska kretsar. Detta genom införandet av en fri kvot till vilken var och en kan ansöka eller nominera annan till nämndemannauppdrag. Nomineringarna bör enligt förslaget lämnas till kommunen eller landstinget som inför valet bör åläggas att kontrollera kandidaternas behörighet och lämplighet. I syfte att garantera att de kandidater som inte nominerats av något av de politiska partierna i valförsamlingen i realiteten får möjlighet att väljas ansågs också att det bör införas ett lagfäst krav på att fullmäktige måste välja minst hälften av nämndemännen från denna kvot. Enligt utredningens uppfattning kan förslaget få positiva effekter för nämndemannakårens representativitet samtidigt som det också kan tydliggöra att nämndemannauppdraget är opolitiskt. Det senare kan dessutom klargöras ytterligare om tiden för val av nämndemän särskiljs från de allmänna valen.<sup>71</sup>

För att uppnå en allsidig sammansättning av nämndemannakåren är det också viktigt med en jämn och förutsebar tjänstgöringsfrekvens. Därmed föreslogs att det bör införas en regel av målsättningskaraktär som innebär att varje nämndeman skall tjänstgöra mellan åtta och tjugofem dagar under ett år.<sup>72</sup>

I syfte att göra uppdraget mer attraktivt för en bredare krets, och i förlängningen åstadkomma en mer allsidig sammansättning, föreslogs att det nuvarande dagarvudet på 500 kr skall fördubblas, att extra ersättning ska kunna utgå för tjänstgöring efter 16.30 och att inläsningsarvode ska utgå i såväl TR som FörvR. Utredningen framhöll härvid att arvudet ska vara en viktig markör för uppdragets vikt och samhällseliga ställning samtidigt som det måste återspegla att det är ett lekmannauppdrag.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> SOU 2013:49, s. 20, 187 ff. s. 192 ff.

<sup>70</sup> SOU 2013:49, s. 21, s. 24, s. 206 ff. s. 360.

<sup>71</sup> SOU 2013:49 s. 232 ff.

<sup>72</sup> SOU 2013:49 s. 343 ff.

<sup>73</sup> SOU 2013:49 s. 332 ff.

# 3 Nämndemän i allmän förvaltningsdomstol

Enligt Domstolsverkets uppgifter från i mars 2013 tjänstgör 8 267 nämndemän i Sveriges domstolar, varav 2 056 tjänstgör i FörvR eller migrationsdomstol och 240 tjänstgör i KamR. Kostnaderna för detta system uppgick under 2012 till nära 154 miljoner kronor, varav ca 37 miljoner kronor avsåg kostnad för arvode och sociala avgifter för nämndemän i allmän förvaltningsdomstol.<sup>74</sup>

## 3.1 Utnämningförfarandet

Nämndemän i allmän förvaltningsdomstol utses för en tjänstgöringsperiod om fyra år<sup>75</sup> genom val av landstingsfullmäktige<sup>76</sup> som hålls på hösten samma år som det är allmänna val.<sup>77</sup>

Nämndemannauppdraget är ett statligt förtroendeuppdrag som, trots att de flesta nämndemännen är politiskt aktiva<sup>78</sup> och utses efter nomineringar från de partier som är företrädade i valförsamlingen, inte är politiskt.<sup>79</sup> Genom att avlägga domareden enligt RB 4 kap. 11 § försäkras så väl lagfaren som icke lagfaren domare att han skall tillämpa gällande rättsregler, döma så rättvist som möjligt och aldrig ta några ovidkommande hänsyn. Av det senare följer bl.a. att politisk uppfattning eller tillhörighet inte får påverka dömandet.<sup>80</sup>

Som tidigare nämnts skedde fullmäktiges val länge enligt majoritetsprincipen. I syfte att undvika risken för att ett parti utnyttjar sin majoritetsställning till att enbart utse personer tillhörande det egna partiet infördes, som nämnts i avsnitt 2.1.4, sedermera den så kallade ”lex Timrå”, 19 § 2 st. AFDL, vilken möjliggör för ett visst antal väljande att begära att uppdragen skall fördelas i proportion till partiernas mandat i valförsamlingen.<sup>81</sup>

### 3.1.1 Valbarhet

För valbarhet till tjänstgöring som nämndeman i allmän förvaltningsdomstol skall förutsättningarna i 20 § 1-3 st. AFDL vara uppfyllda. Personen i fråga

---

<sup>74</sup> SOU 2013:49, s. 113-114.

<sup>75</sup> 21 § 1 st. AFDL.

<sup>76</sup> 19 § 1 st. AFDL.

<sup>77</sup> SOU 2013:49, s. 113.

<sup>78</sup> Dir. 2012:51.

<sup>79</sup> SOU 2013:49, s. 214.

<sup>80</sup> Fitger Peter, Sörbom Monika, Eriksson Tobias, Hall Per, Palmqvist Ragnar, Renfors Cecilia, *Rättegångsbalken*, Version till april 2013 (t.o.m. supplement 74), kommentaren till RB 4 kap. 11 § (Zeteo), prop. 1982/83:126 s. 18-19.

<sup>81</sup> Ekelöf Per Olof och Edelstam Henrik, *Rättegång I*, Upplaga 8:1, 2002, Norstedts juridik, Stockholm, s. 142.



skall således vara folkbokförd i det län, eller den del av länet, som hör till domkretsen, vara svensk medborgare, inte underårig eller ha förvaltare enligt 11 kap. 7 § FB. Denne får inte heller tillhöra någon av de yrkeskategorier som uppräknas i 2 st. eller tjänstgöra i FörvR och KamR samtidigt.

Begräsningarna vad gäller yrkestillhörighet har, till följd av tillkomsten av nya måltyper och förändringar av domstolars och myndigheters organisation, förändrats ett flertal gånger<sup>82</sup> men sedan den 1 juli 2013 får den som är anställd vid domstol, Skatteverket, länsstyrelse, Försäkringskassan, Migrationsverket eller Transportstyrelsen inte väljas. Förhindrad är även lagfaren domare, åklagare, polis, advokat, annan som har till yrke att föra annans talan inför domstol samt ledamot av en skattenämnd.

Av 20 § 4 st. AFDL följer att den som har fyllt sextio år eller uppger giltigt hinder inte är skyldig att ta emot uppdrag som nämndeman och att den som har avträtt sitt uppdrag inte är skyldig att ta emot ett nytt förrän efter fyra år. Bestämmelsen utgör således ett undantag från principen att var och en som är valbar också är skyldig att åta sig uppdraget. I praktiken tycks det dock inte förekomma att någon utses till nämndeman mot sin vilja.<sup>83</sup>

Av 20 § 4 st. AFDL följer också att endast den som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är lämplig *bör* väljas till nämndeman. Bestämmelsen infördes i samband med 2006 års reform och motiverades bl.a. med att det är viktigt att nämndemännen besitter sådana egenskaper som allmänt sett kan anses vara förtroendeingivande för att allmänhetens förtroende för rättsväsendet ska upprätthållas.<sup>84</sup> Bestämmelsen innebär att en nämndeman ska ha ett gott omdöme och förmåga att agera självständigt i förhållande till lagfarna domare och andra nämndemän. Andra omständigheter som härvid kan beaktas är laglydighet, koncentrationsförmåga, språkkunskaper, konkursfrihet<sup>85</sup>, etc.<sup>86</sup>

Enligt Nämndemannautredningens uppfattning kan det ovan sagda inte anses vara tillräckligt för att garantera allmänhetens förtroende för domstolsväsendet och nämndemäns medverkan. Utredningen föreslog därför att regleringen bör ändras så att bara den som med hänsyn till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter är

---

<sup>82</sup> Fr.o.m. 1 juli 2013 utesluts även anställda vid Migrationsverket och Transportstyrelsen, se Wennergren och von Essen, 2013, a.a. kommentaren till 20 § AFDL, (Zeteo).

<sup>83</sup> Fitger m.fl. 2013, a.a. kommentaren till 4 kap. 6 § RB (Zeteo).

<sup>84</sup> Prop. 2005/05:180 s. 21, 33-34.

<sup>85</sup> Trots att begreppet domare i RB:s reglering omfattar både lagfarna och icke lagfarna domare omfattas nämndemän inte av kravet på konkursfrihet för utövande av domarämbete som uppställs i RB 4 kap. 1 § 2 st. Som synes beaktas detta istället inom ramen för lämplighetsbedömningen. Ekelöf och Edelstam a.a., s. 140-141. SOU 2011:42 *En reformerad domstolslagstiftning* s. 91, SOU 2013:49 s. 210-211.

<sup>85</sup> Se t.ex. SOU 2013:49 s. 210-211.

<sup>86</sup> SOU 2013:49 s. 195-196.

lämplig för uppdraget *får* utses.<sup>87</sup> Dessutom föreslogs att konkursfrihet ska införas som ett särskilt behörighetskrav.<sup>88</sup>

Av 20 § 6 st. AFDL följer att domstolen självmant prövar den valdes behörighet, vilket främst tar sikte på nyvalda nämndemän. Således bör domstolen genom förfrågningar eller med hjälp av intyg kontrollera att varje nyvald nämndeman uppfyller de villkor som uppställs i 1 st. Regeln om kontroll av behörigheten används dock även under löpande mandatperiod om det kommer till domstolens kännedom att behörigheten kan ifrågasättas.<sup>89</sup>

### 3.1.2 Representativitet

I samband med 2006 års lagändring konstaterade regeringen att nämndemannakåren i stort bör återspegla strukturen hos den vuxna befolkningen men att dess sammansättning inte helt måste motsvara ett statistiskt genomsnitt av befolkningen.<sup>90</sup> Vid val av nämndemän till tjänstgöring i allmän förvaltningsdomstol ska således eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke.<sup>91</sup> Bestämmelsen riktar sig främst till de väljande organen, men vid dess tillkomst påpekade regeringen att en stor del av ansvaret för en allsidigt sammansatt nämndemannakår ligger hos de nominerande organen, dvs. de politiska partierna.<sup>92</sup> Regeln, som följaktligen innebär att nominerande och väljande organ skall sträva efter representativitet, har dock en allmän målsättningskaraktär. Val av nämndemän kan därför inte upphävas under åberopande av att bestämmelsen inte beaktats.<sup>93</sup> Vidare ska framhållas att bestämmelsen också är avsedd att slå igenom vid schemalagningen för nämndemännens tjänstgöring. Samma principer som vid nominering och val bör då vara vägledande.<sup>94</sup>

Av 19 § 5 st. AFDL följer att personer som inte tidigare tjänstgjort eller tjänstgjort kortast tid företrädesvis bör väljas om det finns flera alternativa sätt att uppnå en allsidig sammansättning av nämndemannakåren. Även denna bestämmelse infördes 2006 i syfte att skapa förnyelse och rotation, men innebär inte någon begränsning av valbarheten. Bestämmelsen är dessutom subsidiär i förhållande till den ovan nämnda målsättningsregeln om en allsidig sammansättning av nämndemannakåren.<sup>95</sup>

I syfte att främja en mer representativ sammansättning av nämndemannakåren föreslog, som tidigare nämnts, Domarutredningen

---

<sup>87</sup> SOU 2013:49 s. 206 ff.

<sup>88</sup> SOU 2013:49, s. 210 ff.

<sup>89</sup> Fitger m.fl. 2013, a.a, kommentaren till 4 kap. 6 § RB (Zeteo).

<sup>90</sup> Prop. 2005/06:180, s. 20 f.

<sup>91</sup> 19 § AFDL.

<sup>92</sup> Prop. 1987/88:138, s. 23.

<sup>93</sup> Prop. 1987/88:138, s. 16.

<sup>94</sup> Prop. 1987/88:138, s. 16 och 24.

<sup>95</sup> Prop. 2005/06:180, s. 30.

1994, Nämndemannakommittén 2002 och Nämndemannautredningen 2013 att rekryteringsförfarandet borde breddas och till viss del bestå av en fri kvot till vilken allmänheten kan lämna förslag på kandidater utan politisk bakgrund. Hittills har dock inte något av förslagen lett till någon förändring i lagstiftningshänseende.

## 3.2 Uppdragets upphörande

Av 21 § 1 st. AFDL följer att domstolen får entlediga den som uppvisar giltigt hinder för fortsatta uppdrag och att den som har fyllt sextio år har rätt att avträda sitt uppdrag i förtid. Av 2 st. följer att domstolen skall entlediga den som genom brottslighet eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig för uppdraget.

Av 22 § AFDL följer att domstolen får stänga av en nämndeman från vidare tjänstgöring om denne är föremål för ett ärende om entledigande eller förundersökning. Detsamma gäller om nämndemannen står under åtal för ett brott som vid fällande dom kan antas leda till entledigande eller i övrigt uppvisar ett sådant beteende eller tillstånd som bedöms skada allmänhetens förtroende för rättskipningen.

Enligt 23 § AFDL får beslut om entledigande och avstängning överklagas till en särskild statlig nämnd vars beslut inte får överklagas.

Nämndemannauppdraget förfaller, enligt 21 § 3 st. AFDL om nämndemannen upphör att vara valbar eller behörig. Med stöd av denna paragraf får fullmäktige dock besluta att en nämndeman, som till följd av ändrad folkbokföring inte längre är valbar, får ha kvar uppdraget under återstoden av mandatperioden. Om en nämndemans uppdrag upphör under den fyraåriga mandatperioden skall en ny nämndeman, enligt 21 § 5 st. AFDL, utses för den tid som återstår. Förutsatt att nämndemannen fortfarande uppfyller valbarhetskriterierna, och att denne inte entledigats eller avgått till följd av brottslighet eller uppenbar olämplighet, är han dock skyldig att, i enlighet med 24 § AFDL, fullgöra uppdraget vid fortsatt behandling av mål han tidigare deltagit i och tills domstolen fått besked om att en ersättare valts.

Reglerna om entledigande och avstängning på grund av olämplighet infördes i samband med 2006 års nämndemannareform. Innan dess var det endast sedan man fyllt sextio år eller kunde uppvisa giltigt hinder som man kunde befrias från den grundläggande skyldigheten att fullgöra sin tjänstgöring som nämndeman.<sup>96</sup> Vad gäller frågan om vilka omständigheter som bör utgöra grund för entledigande framhölls att avsikten med en sådan reglering är att göra det möjligt att vidta ändamålsenliga åtgärder om en nämndemans medverkan riskerar att skada allmänhetens förtroende för rättskipningen. Det måste dock beaktas att nämndemän deltar i egenskap av meddomare och att grunderna för entledigande därför måste tillgodose högt

---

<sup>96</sup> Prop. 2005/06:180, s. 39.

ställda rättssäkerhetskrav och utformas med utgångspunkt från vad som gäller för ordinarie domare.<sup>97</sup>

Enligt Nämndemannautredningens förslag bör dock möjligheterna till entledigande utökas genom att kravet på ”uppenbar olämplighet” ersätts med ett krav på ”olämplighet”. Visserligen underströks att lagfarna domare och nämndeman har samma inflytande över avgörandet, men under beaktande av att det också finns en rad skillnader mellan de båda domarkategorierna ansågs en sådan utvidgning ändå vara rimlig. Härvid anfördes bl.a. att nämndemännen, till skillnad från de lagfarna domarna, inte är beroende av uppdraget för sin försörjning och att nämndemännens uppdrag bara omfattar en begränsad tid.<sup>98</sup>

### 3.3 Domarjäv

Då begreppet domare i RB:s reglering även omfattar nämndemän<sup>99</sup> omfattas nämndemännen också av reglerna om domarjäv i 4 kap. 13 § p. 1-10. RB. En nämndeman får därmed inte delta i handläggningen eller avgörandet av ett mål om denne till följd av någon omständighet har ett sådant intresse i målet som kan påverka dennes omdöme eller vilja. Risken vid förekomsten av ett sådant intresse består dock inte bara i att nämndemannen dömer i eget intresse utan också i det motsatta: att denne i sin strävan att undvika just detta dömer till en parts nackdel.<sup>100</sup> Av 4 kap. 14 § 1 st. RB följer att domare självmant ska anmäla inför rätten om han anser att det finns skäl att ifrågasätta hans ojävighet. Enligt Ekelöf bör detsamma gälla om han tror att någon annan av rättens ledamöter är jävig.<sup>101</sup>

### 3.4 Nämndemäns medverkan i förvaltningsrätt

I FörvR är rätten enligt huvudregeln i 17 § 1 st. AFDL domför med en lagfaren domare och tre nämndemän om annat inte följer av 17 a eller 18 §§. Med stöd av 17 § 2 st. får antalet ledamöter utökas till fyra respektive två om det, med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, finns särskilda skäl.

Enligt 20 och 21 §§ förordningen (1996:382) med förvaltningsrättsinstruktion, förvaltningsrättsinstruktionen, ska nämndemän dessutom ingå i rätten när notarie, med stöd av 21 § 1 st. självständigt handlägger mål. Av 20 a § följer att nämndemän dock inte medverkar i notaries handläggning av mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt.

---

<sup>97</sup> Prop. 2005/06:180, s. 34-35.

<sup>98</sup> SOU 2013:49, s. 256.

<sup>99</sup> Ekelöf och Edelstam a.a. s. 140.

<sup>100</sup> Ekelöf och Edelstam a.a. s. s. 144.

<sup>101</sup> Ekelöf och Edelstam a.a. s. 150 f.

### 3.4.1 Undantag

Av 17 § 3 st. följer att undantag från rättens sammansättning med nämndemän även finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152) och i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Vid avgörandet av vissa mål enligt dessa lagar består rätten av en lagfaren domare och två värderingstekniska ledamöter eller ekonomiska experter.<sup>102</sup> Motsvarande gäller vid FörvR:s behandling av mål enligt 10 kap. KL då rätten, enligt ovan nämnda 17 a §, skall bestå av en lagfaren domare och sådana två särskilt utsedda ledamöter med god kännedom om kommunal verksamhet som avses i 17 b § AFDL.

Trots att huvudregeln för domförhet som synes ovan stadgar att nämndemän skall ingå i rätten visade Domstolsverkets undersökning från 2012<sup>103</sup> att nämndemän endast medverkade i 42 % av FörvR:s avgöranden. I praktiken är merparten av målen i FörvR därmed så kallade e-mål som, med stöd av 18 § AFDL, kan avgöras av en lagfaren domare ensam.<sup>104</sup>

Av 18 § 1 st. AFDL förstås att en ensam domare även kan fatta beslut som inte innefattar ett slutligt avgörande. Av 2 st. följer att detsamma gäller slutliga avgöranden som inte innefattar någon prövning av målet i sak om det inte av särskild anledning är påkallat att de prövas av fullsuttan rätt. Det senare sagda avser t.ex. frågor om rättegångshinder<sup>105</sup> och ska ses som en garanti för att nämndemän medverkar i tillräcklig omfattning.<sup>106</sup>

De viktigaste undantagen från huvudregeln om nämndemannamedverkan återfinns emellertid i 18 § 4 st. som i p. 1-8 uppräknar de måltyper som i sak kan avgöras utan nämndemän. Särskilt ska nämnas p. 1 som avser mål som är ”av enkel beskaffenhet”. Som tidigare nämnts utvidgades denna ensamdomarbehörighet 1997 genom att det nuvarande rekvisitet ersatte det tidigare kravet på att saken skulle vara ”uppenbar”. I förarbetena motiverades ändringen bl.a. med att det tidigare rekvisitet hade kritiserats för att vara alltför snävt och det finns mål som är enkla utan att för den skull vara uppenbara.<sup>107</sup>

Härvid ska dock erinras om att 18 § 2 st. gäller även för de mål som uppräknas i 4 st. p. 1-8. Således ska målen avgöras av fullsuttan rätt om det är påkallat av särskild anledning,<sup>108</sup> t.ex. på grund av att målet är svårbedömt, principiellt viktigt eller av stor betydelse för den enskilde.<sup>109</sup>

---

<sup>102</sup> 21 kap. 8 § 1 st. fastighetstaxeringslagen, 8 kap. 25 § 1 st. lagen om elektronisk kommunikation.

<sup>103</sup> Se tabell 4.3 SOU 2013:49 s. 169.

<sup>104</sup> SOU 2013:49 s. 164 ff.

<sup>105</sup> von Essen och Wennergren, 2013, a.a. kommentaren till 18 § AFDL (Zeteo).

<sup>106</sup> Prop. 1996/97:133 s. 41 f.

<sup>107</sup> Prop. 1996/97: 133 s. 43 f.

<sup>108</sup> 18 § 4 st. 1 men. AFDL.

<sup>109</sup> SOU 2013:49, s. 166 f.

### 3.4.2 Nämndemannautredningens förslag

Nämndemannautredningens uppfattning är, så som tidigare nämnts, att nämndemäns medverkan är mest ändamålsenlig när de, utöver insynfunktionen, även kan bidra med fler perspektiv och erfarenheter. Som exempel på sådana situationer nämndes skälighetsbedömningar, bevisfrågor eller mål om tvångsomhändertagande för vård. Enligt utredningens uppfattning kan deras medverkan dock inte anses vara ändamålsenlig i mål som är av enklare slag eller huvudsakligen rör frågor av juridisk-teknisk natur, rättsfrågor eller komplicerade ekonomiska bedömningar.<sup>110</sup>

Av detta följer att regleringen avseende FörvR:s sammansättning för domförhet bör ändras så att rätten som huvudregel är domför utan nämndemän. Även fortsättningsvis föreslogs de dock medverka när FörvR 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.<sup>111</sup>

Vidare föreslogs att nämndemännens antal skall minskas från tre till två. Detta motiverades bland annat med att det är en fördel vid omröstning och att förutsättningarna för en bra dialog i rätten därmed kan öka. Vad gäller intresset av medborgerlig insyn anfördes att det kan tillgodoses lika bra med två som med tre nämndemän.<sup>112</sup>

Kravet på att nämndemän skall delta i avgörandet när en notarie eller tingsmeriterad beredningsjurist handlägger mål i FörvR föreslogs också tas bort eftersom sådana mål är av enkel beskaffenhet och således faller under ensamdomarbehörighetsregeln i 18 § 4 st. p. 1.<sup>113</sup>

Vidare föreslogs att kravet på ”särskilda” skäl för att förstärka FörvR med en ytterligare lagfaren ledamot tas bort. Istället ska det vara tillräckligt att det, med hänsyn till målets omfattning eller svårighetsgrad, finns skäl för det. Enligt förslaget ska FörvR då kunna ha en sammansättning bestående av två lagfarna domare med eller utan nämndemän.<sup>114</sup>

### 3.5 Nämndemäns medverkan i kammarrätt

Enligt 12 § 1 st. AFDL är KamR som huvudregel domför med tre lagfarna ledamöter. Av 12 § 2 st. AFDL följer att rätten ska utökas med två nämndemän endast när det är särskilt föreskrivet i speciallagstiftning.

---

<sup>110</sup> SOU 2013:49, s. 172 f.

<sup>111</sup> SOU 2013:49, s. 171 ff.

<sup>112</sup> SOU 2013:49, s. 126 ff.

<sup>113</sup> SOU 2013:49 s. 150 f.

<sup>114</sup> SOU 2013:49 s. 192 f.

Sedan den 1 juli 2012 finns föreskrifter om nämndemäns medverkan bara i lagstiftning som rör mål om tvångsomhändertaganden: i lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, LVM, lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, LPT, smittskyddslagen (2004:168), samt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, LRPV.

Av 12 § 4 st. AFDL följer dessutom att kravet på nämndemannamedverkan i dessa mål inte gäller KamR:s prövning av överklagande av beslut som inte innebär att målet avgörs, förordnande om saken i avvaktan på målets avgörande, annan åtgärd som avser målets beredande, eller slutliga beslut som inte innebär att målet prövats i sak. Detsamma gäller, enligt 12 § 7 st, vid KamR:s behandling av frågor om prövningstillstånd.

Av 12 § 6 st. AFDL förstås att särskilda bestämmelser om domförhet finns i fastighetstaxeringslagen, lagen om elektronisk kommunikation och lagen (2010:1882) om åldersgränser för film som ska visas offentligt. Av samma stycke följer också att reglering avseende KamR:s sammansättning vid behandling av mål om laglighetsprövning enligt 10 kap. KL finns i 13 a § AFDL.

Under de senaste åren har nämndemännens medverkan i KamR minskat avsevärt och, som tidigare nämnts, har Nämndemannautredningen föreslagit att kravet på nämndemannamedverkan i KamR helt tas bort. Detta motiveras med att tyngdpunkten i rättsskipningen ska ligga i första instans och förfarandet i KamR vara inriktat på en granskande överprövning av FörvR:s avgörande, inte en fullständig omprövning. Härvid anfördes också att nämndemännens insyn redan är alltför begränsad för att fylla någon verklig funktion då de, som synes ovan, medverkar i en mycket begränsad andel av KamR:s avgöranden. Enligt statistik från Domstolsverket medverkade nämndemän i enbart i 4,7 % av KamR:s avgöranden 2012. Redan enligt nuvarande ordning är det således genom nämndemäns medverkan i FörvR som insynsbehovet tillgodoses. Trots att Nämndemannautredningens förslag kan komma att minska omfattningen av nämndemäns medverkan i FörvR är insynsbehovet, enligt utredningens uppfattning, ändå tillräckligt tillgodosett.<sup>115</sup>

### 3.6 Omröstningsregler

Som tidigare nämnts var det först genom 1983 års nämndemannareform som nämndemän i allmän domstol fick individuell rösträtt medan rösträtten i allmän förvaltningsdomstol alltid varit individuell. Av detta följer att nämndemännens röster har samma tyngd som de lagfarna domarnas och att samtliga ledamöter i rätten därmed har lika stort inflytande över måls avgörande.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> Prop. 2012/13:45 *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*, s. 80, SOU 2013:49, s. 192-193.

<sup>116</sup> Diesen, 1996, a.a. s. 118 och 120.

Av 26 § AFDL förstås att omröstning skall ske enligt regleringen i 16 kap. eller 29 kap. RB om skiljaktiga meningar om målets utgång framförs vid överläggningen till beslut. Enligt huvudregeln för omröstning i tvistemål i 16 kap. 3 § RB är det den mening som samlar mer än hälften av rösterna *eller* hälften av rösterna, bland dem ordförandens, som blir rättsens beslut. I händelse av lika röstetal är ordförandens röst således utslagsgivande.

I brottmål gäller däremot, enligt 29 kap. 3 § RB och den s.k. regeln "in dubio mitius"<sup>117</sup> att den mening som fått hälften av rösterna och är den lindrigaste eller minst ingripande för den enskilde ska gälla. Kan ingen av dessa meningar anses vara lindrigare eller mindre ingripande, gäller den mening som fått hälften av rösterna, bland dem ordförandens.

I praxis har ansetts att brottmålsreglernas omröstningsregler ska tillämpas för disciplin- och vitesmål.<sup>118</sup> För körkortsmål<sup>119</sup>, mål enligt LVU<sup>120</sup>, LVM, LPT, LPRV, mål om återkallelse av serveringstillstånd<sup>121</sup> och mål om tillstånd att inneha skjutvapen<sup>122</sup> anses att tvistemålsreglerna ska tillämpas.<sup>123</sup>

Under beaktande av det vanligt förekommande argumentet för kollektiv rösträtt; att mål och ärenden ofta är så komplicerade att det är orimligt att nämndemän utan juridisk kompetens har så stort inflytande, diskuterade Nämndemannautredningen huruvida några förändringar i detta hänseende bör genomföras. Utredningen fann emellertid att nämndemännen generellt sett använder sin rösträtt på ett ansvarsfullt sätt och att antalet domar där nämndemännen har bestämt utgången i strid med den lagfarna domarens uppfattning är begränsat. Härvid betonades dessutom att den nuvarande ordningen är viktig för tydliggörandet av uppdragets betydelse och ansvar samtidigt som den ökar förutsättningarna för väl belysta prövningar och väl övervägda avgöranden.<sup>124</sup>

---

<sup>117</sup> Fitger m.fl. a.a. 2013, kommentaren till RB 29 kap. 3 §, (Zeteo).

<sup>118</sup> Hit hör mål angående skattetillägg, se t.ex. RÅ 1987 ref. 42, samt mål om disciplinansvar för sjukvårdspersonal, t.ex. om återkallelse av läkarlegitimation: RÅ 1990 ref. 64.

<sup>119</sup> Se RÅ 1990 ref. 54 om återkallelse av körkort.

<sup>120</sup> RÅ 1989 ref. 41.

<sup>121</sup> RÅ 2010 ref. 2.

<sup>122</sup> RÅ 2005 ref. 59.

<sup>123</sup> Se Wennergren och von Essen a.a. kommentaren till AFDL 26 §, (Zeteo).

<sup>124</sup> SOU 2013:49, s. 125.



## 4 Förvaltningsprocessens syften och funktion

Med anledning av att ett av de grundläggande syftena med denna framställning är att diskutera huruvida nämndemäns medverkan kan anses vara förenligt med förvaltningsprocessens syften och funktion måste detta söka definieras. Tämlichen omgående visade sig denna föresats dock inte vara helt oproblematiske. Dels till följd av att det, till skillnad från processen i allmän domstol<sup>125</sup>, inte varit föremål för någon särskilt omfattande diskussion i doktrin,<sup>126</sup> dels till följd av att antalet olika måltypor som handläggs och prövas i allmän förvaltningsdomstol blivit allt fler. Över tid har processen dessutom genomgått en rad omfattande förändringar som medfört att uttalanden i äldre utredningar och motiv måste tolkas med viss försiktighet.<sup>127</sup>

Inledningsvis kan dock konstateras att de flesta mål som prövas i allmän förvaltningsdomstol har sin grund i att en enskild överklagat ett myndighetsbeslut medan ett mindre antal inleds genom myndighets ansökan eller underställning.<sup>128</sup> Beroende på vilket beslut som överklagats kan överklagandemålen dessutom indelas i två huvudtyper: förvaltningsmål och kommunalbesvärsmål<sup>129</sup>, vilket får betydelse för talerätten, inom vilken tid ett överklagande måste ske, prövningens omfattning<sup>130</sup> och rättens sammansättning.<sup>131</sup>

---

<sup>125</sup> Se t.ex. Patrik Södergren, *Vem dömer i gråzonen*, 1995, Uppsala, s. 150-154 och Ekelöf och Edelstam a.a. s. 13-31.

<sup>126</sup> Södergren, 1995, a.a. s. 154. Jfr dock Lavin, Rune: *Förvaltningsdomens art och funktion*. Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3, 1995, s. 65-76, von Essen, 2009, a.a. samt von Essen och Wennergren, *Förvaltningsprocessens funktion*, 2013, a.a.

<sup>127</sup> von Essen, 2009, a.a. s. 22-23.

<sup>128</sup> Södergren a.a. s. 154, Domstolsverkets handbok för handläggare i migrationsdomstol, 2013-12-04. Exempel på ansökningsmål är mål om beredande av vård enligt LVU och LVM, ansökan om fortsatt vård enligt LPT, ersättningsmål enligt 9 kap. 3 § SoL och mål om utdömande av vite enligt 6 § lag (1985:206) om viten. Exempel på mål som inleds genom underställning är vissa beslut enligt LVU, LVM, LPT och smittskyddslagen som inom viss tid underställas FörvR för prövning.

<sup>129</sup> Förvaltningsmålen avser överklaganden av dels statliga förvaltningsorgans beslut, dels kommunala nämnders beslut som prövas enligt specialförfattning medan kommunalbesvärsmålen avser överklaganden av kommunfullmäktiges beslut och sådana beslut av kommunala nämnder som skall överklagas enligt KL. Håkan Strömberg och Bengt Lundell, *Allmän förvaltningsrätt*, 25:e upplagan, Liber, Malmö, 2011, s. 181-182.

<sup>130</sup> Vid domstolens prövning av kommunalbesvär får bara dess laglighet i enlighet med förutsättningarna i 10 kap. 8-10 §§ KL prövas medan förvaltningsmålen avser beslutets laglighet och lämplighet.

<sup>131</sup> Strömberg och Lundell a.a, s. 181-182.

## 4.1 Förvaltningsprocessens syften

Vad gäller processens syften kan konstateras att det i motiven till FPL understryks att förvaltningsprocessen syftar till att nå materiellt riktiga avgöranden, värna den enskildes rättsskydd och tillförsäkra den enskilde en god rättssäkerhet.<sup>132</sup> Vad dessa uttryck egentligen innebär är emellertid sparsamt behandlat. Departementschefens uttalande gör dock sannolikt att den enskildes rättsskydd tar sikte på möjligheten att få till stånd en överprövning av förvaltningsmyndighets beslut.<sup>133</sup>

Departementschefen uttalade också att överprövning i förvaltningsdomstol erbjuder särskilda garantier för att avgöranden blir materiellt riktiga. Dels till följd av att utredningen ofta kan bli mer fullständig än hos andra överprövande organ, dels till följd av domstolarnas fristående ställning och kvalificerade sammansättning.<sup>134</sup> Vad materiellt riktiga avgöranden innebär utvecklades dock inte närmare, men under beaktande av departementschefens uttalanden kan antas att processen skall sträva mot att avgöranden blir rättsenliga i den meningen att de överensstämmer med praxis och lagstiftarens ambitioner om hur den förevarande lagstiftningen skall tolkas och tillämpas. Det kan också, så som von Essen gör gällande, anses inbegripa tillgodoseendet av materiell och formell rättssäkerhet.<sup>135</sup> Processen skall således utformas så att prövningen blir allsidig, väl genomlyst och objektiv och resulterar i ett avgörande som är förutsebart och etiskt godtagbart.<sup>136</sup>

Inte heller definitionen av ”en god rättssäkerhet” utvecklades närmare i motiven, men sannolikt åsyftas det som ovan benämns ”formell rättssäkerhet” och, så som von Essen gör gällande, även den materiella sidan av detta begrepp.<sup>137</sup>

## 4.2 Förvaltningsprocessens funktion

Förvaltningsprocessens funktion har i doktrin beskrivits dels som ett medel att slita tvister mellan enskilda och det allmänna, dels som sanktionerande i den meningen att processen avser att utmynna i ett beslut om huruvida någon skall träffas av en sanktion till följd av ett otillåtet handlande.<sup>138</sup>

---

<sup>132</sup> Prop. 1971:30 Del 2 s. 278 ff. och s. 72.

<sup>133</sup> Prop. 1971:30 s. 72.

<sup>134</sup> Prop. 1971:30 s. 72.

<sup>135</sup> von Essen och Wennergren, *Förvaltningsprocessens funktion*, 2013 a.a.

<sup>136</sup> Aleksander Peczenik, *Juridikens teori och metod*, 1995, Norstedts juridik, Stockholm, s. 11-12, Aleksander Peczenik, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1995, Norstedts juridik, Stockholm, s. 51 ff. s. 94.

<sup>137</sup> von Essen och Wennergren, *Förvaltningsprocessens funktion*, 2013 a.a. Jfr Peczenik, 1995, a.a. s. 51 ff. och 94.

<sup>138</sup> von Essen, 2009, a.a. s. 24-29. Jfr Lavin, Rune, 1995, a.a. s. 76 samt Edelstam och Ekelöf a.a. s. 31-32.

Enligt von Essens mening kan emellertid ingen av dessa funktionsbeskrivningar anses vara allmängiltigt rättvisande för alla måltyper. Under beaktande av att de uppvisar så stora, inbördes skillnader kan processens funktion dock framstå som något varierande. Ett mål om t.ex. socialförsäkringsersättning kan därmed anses handla om att ”slita en tvist” och ett mål om utdömmande av skattetillägg som sanktionerande. Att beskriva ett mål om skyldigheter eller ingripanden i dessa termer blir dock missvisande. Även om parterna har olika uppfattningar i sakfrågan och den enskilde kan uppfatta utgången som en, närmast straffrättslig, sanktion.<sup>139</sup>

Den huvudsakliga anledningen till att dessa funktionsbeskrivningar generellt sett blir missvisande står att finna i att processen vilar på ett offentlighetsrättsligt regelverk som erkänner vissa allmänna eller enskilda intressen som det åligger förvaltningsmyndigheterna att värna och säkerställa. Sedan en förvaltningsmyndighets beslut överklagats till allmän förvaltningsdomstol gör domstolen en efterhandsprövning som har till syfte att kontrollera att beslutmyndigheten inte agerat utanför sina befogenheter eller tolkat och tillämpat lagstiftningen fel. En viktig skillnad mellan denna prövning och den som beslutsmyndigheten gjort är dock att de ovan nämnda intressena inte får beaktas. Trots att syftet med processen, som synes ovan, delvis är att eftersträva materiellt riktiga avgöranden skall domstolen alltså inte agera i detta syfte. Till skillnad från förvaltningsmyndigheterna är domstolens roll därmed enbart rättsskipande.<sup>140</sup>

Av detta följer att det torde vara mer rättvisande att, så som von Essen gör gällande, benämna förvaltningsprocessen som ”kontrollerande” i förhållande till förvaltningen än som ”tvistelösande” eller ”sanktionerande”.<sup>141</sup>

Detsamma kan dessutom anses gälla de mål där FörvR, efter myndighets ansökan eller underställning, utgör första instans. Det främsta syftet med denna prövning är ju, i likhet med HovR:s prövning av överklagade avgöranden från TR<sup>142</sup>, främst kontrollerande i den meningen att myndighetens förslag till beslut läggs till grund för prövningen. På motsvarande sätt blir även KamR:s prövning kontrollerande i förhållande till FörvR medan Högsta förvaltningsdomstolens, HFD, primära uppgift, i egenskap av i stort sett renodlad prejudikatinstans, är att vägleda övriga rättstillämpande organ.<sup>143</sup>

En näraliggande uppfattning, som Södergren ger uttryck för, är att förvaltningsprocessens funktion kan betraktas som främst rättsskyddande då domstolarna ska medverka till att enskilda kan genomdriva de rättigheter

---

<sup>139</sup> von Essen, 2009, a.a. s. 24, 30-31, von Essen och Wennergren, *Förvaltningsprocessens funktion*, 2013, a.a.

<sup>140</sup> von Essen, 2009, a.a. s. 30, von Essen och Wennergren, *Förvaltningsprocessens funktion*, 2013, a.a.

<sup>141</sup> von Essen, 2009, a.a. s. 30.

<sup>142</sup> Jfr Fitger m.fl. 2013, a.a. inledning till 50 kap. RB samt inledning till 51 kap. RB.

<sup>143</sup> von Essen och Wennergren, *Förvaltningsprocessens funktion* 2013, a.a.

som de tillförsäkrats genom lagstiftningen och skydda dem mot icke-rättsenliga ingripanden från det allmänna.<sup>144</sup>

## 4.2.1 Begränsningar

De allmänna förvaltningsdomstolarnas prövning av förvaltningsmål kan emellertid inte enbart betraktas som kontrollerande. Under beaktande av att förvaltningsprocessen typiskt sett har att väga enskilda och allmänna intressen mot varandra finns också ett samhällligt intresse av att avgörandena blir objektivt sett riktiga. Därtill skall erinras om att prövningen även omfattar besluts och ansökningars lämplighet och att prövningen kan aktualisera andra omständigheter eller föreskrifter än de som lagts till grund för beslutet eller ansökan. Därmed kan hävdas att processens kontrollerande funktion i vissa avseenden måste anses vara något mer än bara kontrollerande medan den i andra är något begränsad.<sup>145</sup>

## 4.2.2 Lämplighetsprövning

Vad först gäller lämplighetsprövningen så innehåller ofta de föreskrifter som aktualiseras i förvaltningsmål rekvisit som lämnar utrymme för bedömningar av vad som är att betrakta som. ”skäligt”, ”nödvändigt”, ”marknadsmässigt”, ”lämpligt”, etc. Följaktligen ger föreskrifterna förvaltningen ett visst utrymme för skönsmässiga bedömningar men får också betydelse vid domstolsprövningen eftersom domstolen har samma befogenheter som den myndighet vars beslut skall överprövas. Det överklagade beslutet kan således komma att fastställas, upphävas eller ändras beroende på domstolens värdering eller bedömning av rekvisiten. Med anledning av att bedömningar inte kan kontrolleras på samma sätt som faktiska förhållanden eller laglighet måste överprövningen således betraktas som något mer än bara kontrollerande.<sup>146</sup>

För denna ordning kan hävdas att det torde främja upprätthållandet av en enhetlig praxis och att en domstolsprövning som också innefattar en lämplighetsbedömning kan vara nödvändig för att säkerställa den enskildes rättsskydd. Det måste också understrykas att domstolarna inte får ändra ett beslut helt godtyckligt. Även om de förevarande rekvisiten är vaga binder de ändå domstolen i viss utsträckning och tillsammans med andra författningsbestämmelser, principer om t.ex. objektivitet och legalitet, praxis etc. dras därmed en allmän rättslig ram upp som den beslutande myndigheten och domstolen måste hålla sig inom.<sup>147</sup>

---

<sup>144</sup> Södergren a.a. s. 154.

<sup>145</sup> von Essen, 2009, a.a. s. 30-31.

<sup>146</sup> von Essen och Wennergren, 2013, *Förvaltningsprocessens funktion*, a.a.

<sup>147</sup> von Essen och Wennergren, 2013, *Förvaltningsprocessens funktion*, a.a.

### 4.2.3 Ändrade föreskrifter eller omständigheter

En ytterligare begränsning av den kontrollerande funktionen är att domstolen som huvudregel skall tillämpa de materiella och processuella föreskrifter som är i kraft vid prövningstillfället trots att andra föreskrifter kan ha lagts till grund för det överklagade beslutet.<sup>148</sup> Principen fastslogs av HFD i RÅ 1988 ref. 132 samtidigt som HFD också framhöll att det kan finnas undantag från denna huvudregel; antingen uttryckligt föreskrivna i övergångsbestämmelser, till följd av uttalanden i förarbeten eller omständigheterna i övrigt. Med hänvisning till detta fall anfördes i RÅ 1996 ref. 57 att det måste anses vara en allmän utgångspunkt att det är de föreskrifter som är i kraft vid prövningstillfället som läggs till grund för prövningen, men att undantag måste vara möjliga om det finns omständigheter som kan anses föranleda det.

I RÅ 2003 ref. 88 uttalades dessutom att effekterna av vilken lag som tillämpas måste uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet och rättvisa och i RÅ 2004 ref. 82 framhölls att det syfte med lagändringen som anges i förarbetena får viss betydelse för frågan om vilken lag som är tillämplig.

Härvid måste också beaktas att EU-rätten ofta har en restriktiv syn på retroaktiv lagstiftning och att särskilt proportionalitetsprincipen, principerna om rättssäkerhet och skyddet av berättigade förväntningar kan medföra att huvudregeln ovan begränsas.<sup>149</sup>

Ett ytterligare förhållande som begränsar processens kontrollerande funktion är att domstolen vid sin prövning också kan ta viss hänsyn till förändringar av faktiska förhållanden. Enligt instansordningsprincipen förutsätter detta att omständigheterna inte medför att saken därigenom ändras. Därmed torde denna begränsande effekt vara närmast marginell.<sup>150</sup>

---

<sup>148</sup> von Essen, 2009, a.a. s. 31.

<sup>149</sup> von Essen, 2009, a.a. s. 33.

<sup>150</sup> von Essen, 2009, a.a. s. 34.

# 5 Argument för och emot nämndemannasystemet

Som tidigare nämnts har nämndemäns medverkan i olika typer av mål och domstolar genom åren diskuterats tämligen flitigt och varit föremål för ett flertal offentliga utredningar. Med anledning härav följer i detta kapitel en redogörelse för några av de argument som härvid är, och har varit, de mest tongivande. Kapitlet är disponerat så att det inledande avsnittet, 5.1, avser de främsta argumenten som, i offentliga utredningar, lagmotiv och doktrin, anförts till stöd för nuvarande system medan avsnitt 5.2 redogör för de argument som härvid anförts mot systemet. I avsnitten diskuteras genomgående argumentens hållbarhet och i avsnitt 5.3 följer en avslutande reflektion.

## 5.1 Argument för

### 5.1.1 Insyn och förtroende

Ett vanligt förekommande argument som framhållits i såväl den senaste utredningen från 2013 som i ett flertal andra offentliga utredningar och förarbeten är att nämndemännen genom sin insyn och sitt inflytande över avgörandena bidrar till att upprätthålla förtroendet för rättsväsendet.<sup>151</sup> Härvid skall särskilt framhållas att Nämndemannautredningen, efter en genomgång av de vanligast förekommande argumenten, underströk att just insynfunktionen är det enda som i sig kan anses vara tillräckligt starkt för att ensamt anföras till stöd för det nuvarande systemet.<sup>152</sup>

Genom att hävda att nämndemännens roll som meddomare och ofta i majoritetsställning inte är förenlig med idén om främjandet av medborgerlig insyn kan det ovan sagda emellertid ifrågasättas. Nämndemännens roll är likställd de lagfarna domarnas och skall följaktligen ägna sig åt att döma, inte åt att bedriva insyn. I annat fall kan deras roll behöva reformeras och deras makt över avgörandena begränsas.<sup>153</sup>

Vidare kan anföras att offentlighetsprincipen samt JO:s och JK:s funktioner torde vara tillräckliga garantier för att genom insyn och granskning skapa sådant förtroende.<sup>154</sup> Denna typ av kontrollfunktion kan dessutom anses vara överspelad, bland annat till följd av den ökade mediebevakningen och

---

<sup>151</sup> SOU 2013:49, prop. 1982/83:126, SOU 1994:99, SOU 2002:61.

<sup>152</sup> SOU 2013:49 s. 122.

<sup>153</sup> Diesen, 1995, a.a. s. 244 f. Jfr också Maria Abrahamssons (M) motion 2011/12:Ju312 *Ett minskat nämndemannainflytande*.

<sup>154</sup> Chefsrådman Dag Stegelands uttalande i *Lekmannadomarna allt mer omdiskuterade*, Ulrika Brandberg och Tom Knutson, Advokaten, nr 8, 2011, årgång 77.

att domare numera i allt högre grad uttalar sig, och förklarar sina domar, offentligt.<sup>155</sup>

Vad gäller upprätthållandet av allmänhetens förtroende kan anföras att allmänhetens kunskaper vad gäller rättsväsendets organisation, nämndemännens förekomst och inflytande generellt sett är tämligen begränsade. Då nämndemännen dessutom saknar direkt folkligt mandat är det därmed tveksamt huruvida en sådan, förtroendegivande effekt verkligen kan påvisas. Under beaktande av nämndemannainstitutets tradition är det dock tänkbart att allmänhetens förtroende för rättskipningen skulle rubbas om denna form av medborgerligt inflytande avskaffades. Om så är fallet kan därmed hävdas att det är upprätthållandet av själva traditionen som bidrar till allmänhetens förtroende; inte nämndemännens roll som folkets representanter.<sup>156</sup>

Vidare kan anföras att det finns en risk för att nämndemannakåren i sig inte åtnjuter ett sådant folkligt förtroende som förutsätts och att deras medverkan istället kan få motsatt effekt. En tänkbar orsak till det senare kan vara att allmänheten inte uppfattar nämndemannakårens sammansättning som representativ för den svenska befolkningen,<sup>157</sup> en annan är risken för nämndemännens bristande objektivitet.<sup>158</sup>

## 5.1.2 Tillgodoser allmänna rättsuppfattningar

Ett bärande argument i tidigare utredningar och lagmotiv, som dock inte framhölls särskilt i den senaste utredningen, är att nämndemäns medverkan avser garantera att den dömande verksamheten ligger i linje med det allmänna rättsmedvetandet, allmänna värderingar eller rättsuppfattningar.<sup>159</sup>

Inledningsvis kan anföras att argumentet förutsätter att det finns en uppfattning som i detta hänseende är att betrakta som ”allmän” och att nämndemännen har vilja och förmåga att uttrycka denna. Svaret på frågan om det överhuvudtaget finns en sådan uppfattning som, oavsett personliga erfarenheter, utbildning, ålder, yrkestillhörighet, etnicitet, etc. är allmänt rådande är sannolikt avhängigt vilket rättsligt avgörande som avses. Vidare kan anföras att sådana uppfattningar, i den mån de överhuvudtaget existerar, bör ha kommit till uttryck i den lagstiftning som folkets representanter i riksdagen stiftat. I annat fall torde vara svårt att betrakta den som ”allmän”.<sup>160</sup>

---

<sup>155</sup> Advokat Leif Gustafsons uttalande i Brandberg och Knutson, *Lekmannadomarna allt mer omdiskuterade*, 2011.

<sup>156</sup> Diesen, 1995, a.a, s. 245 f.

<sup>157</sup> Diesen, 1995, a.a, s. 245 f.

<sup>158</sup> Se t.ex. Mårten Schultz, *Nämndemännen har helt spelat ut sin roll*, Svenska dagbladet, 28 december 2011 och Sven-Erik Alhem, *SD:s åsiktsuppfattning kan ge anledning till oro*, Svenska dagbladet, 22 september 2010.

<sup>159</sup> Se t.ex. prop. 1982/83:126, s. 18 och SOU 2002:61, s. 51.

<sup>160</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 247-249.

I motionen *Ett minskat nämndemannainflytande* anförde Maria Abrahamsson, (M), dessutom att nämndemäns tillförande av sådana uppfattningar, baserat på ”folkligt förnuft”, ofta tenderar att kryddas av bl.a. fördomar och intolerans.<sup>161</sup>

Det ska också erinras om att nämndemännens utrymme för en, i detta hänseende, självständig tillämpning är begränsat då de, i likhet med lagfarna domare, måste beakta lagtext, motiv, allmänna rättsgrundsatser och praxis. Endast i undantagsfall; vid konflikter mellan grundläggande principer, i situationer som är oreglerade och när lagstiftaren möjliggjort diskretionära bedömningar kan nämndemännen således ge uttryck för detta allmänna rättsmedvetande.<sup>162</sup>

### 5.1.3 Demokratisk kontroll

Ett ytterligare vanligt förekommande argument, som är näraliggande de ovan nämnda, är att nämndemännens insyn bidrar till en demokratisk kontroll av rättskipningen. En sådan kontroll har till syfte att värna den enskildes rättssäkerhet och samtidigt motverka att domstolarna används i otillbörliga politiska syften eller att det uppstår en diskrepans mellan domstolarnas avgöranden och det allmänna rättsmedvetandet.<sup>163</sup>

Mot detta kan, liksom ovan, anföras att nämndemännens bedömning måste ske inom ramen för reglerna vad gäller juridiskt beslutsfattande och att utrymmet för att ge uttryck för ett allmänt rättsmedvetande därmed är begränsat.<sup>164</sup> Vidare kan anföras att domarnas oberoende skyddas genom grundlagarna och att rättskipningen inte används som maktinstrument i svensk samhällsordning. Historiskt sett har dock folkrepresentanters medverkan vid, och insyn i, domstolarnas avgöranden betraktats som en garanti för folkfrihet, rättssäkerhet och, efter den franska revolutionen och parlamentarismens framväxt, som en del av det demokratiska styrelseskicket.<sup>165</sup> Enligt min mening kan argumentet därmed anses ha ett visst rättshistoriskt värde trots att det, till följd av det ovan sagda, försvagas och inte ensamt kan läggas till grund för nuvarande ordning.

Diesen menar dessutom att argumentet kan anses säga emot sig självt då nämndemän, som medverkar i egenskap av meddomare, i så fall har till uppgift att kontrollera sig själva. Möjligtvis kan man istället tala om en slags indirekt kontroll, dvs. att nämndemännen kan uppmärksamma och motverka att de lagfarna domarna tillämpar lagstiftningen i strid mot dess bakomliggande syften.<sup>166</sup>

---

<sup>161</sup> Maria Abrahamssons (M) motion 2011/12:Ju312 *Ett minskat nämndemannainflytande*, s. 2. Jfr också Sven Erik Alhem, *SD:s åsiktsuppfattning kan ge anledning till oro*, a.a.

<sup>162</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 248.

<sup>163</sup> SOU 2013:49, s. 116.

<sup>164</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 244.

<sup>165</sup> SOU 2013:49, s. 116.

<sup>166</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 243 f.



## 5.1.4 Legitimitetsverkan

Ett ytterligare argument är att direkt medborgerligt inflytandet ger domstolsavgörandena en särskild legitimitetsverkan i den meningen att allmänheten blir mer benägen att acceptera statens maktutövning i form av rättskipning.<sup>167</sup>

Enligt Diesens mening utgör detta argument "den sista försvarslinjen" för nämndemanssystemet och eftersom dess existens inte har ifrågasatts på allvar i modern tid har det inte heller framhållits i utredningar och lagstiftningsärenden eller i någon större utsträckning behandlats i doktrin.<sup>168</sup> Härvid kan t.ex. hänvisas till Nämndemannautredningen som, utan att lämna vidare hänvisningar eller närmare diskutera dess innebörd, konstaterade att argumentet är vanligt förekommande.<sup>169</sup>

## 5.1.5 Breddar domstolens referensramar

Vidare kan framhållas att nämndemäns allmänna livs-, yrkeserfarenheter och kunskaper breddar domstolarnas referensramar och att deras medverkan därmed kan leda till mer nyanserade, individualiserade och medkännande bedömningar, särskilt vid sociala avvägningar, val av påföljd och bevisprövning.<sup>170</sup> I anslutning härtill har dessutom ofta anförts att nämndemännen även kan bidra med person- och ortskännedom.<sup>171</sup>

Mot detta kan anföras att det ovan sagda istället kan få negativa effekter för rättstillämpningen då avgörandena i större utsträckning riskerar grundas på personliga värderingar och subjektiva intryck.<sup>172</sup> Det skall dessutom erinras om att en grundläggande förutsättning för att nämndemän på detta sätt skall kunna påverka domstolens avgöranden är att de har förmåga och vilja att ge uttryck för sina erfarenheter och ståndpunkter. Under beaktande av att nämndemännen agerar på den lagfarne domarens specialistområde måste nämndemännen besitta såväl självförtroende som kunskap och erfarenhet för att deras medverkan skall leda till en sådan positiv inverkan på rättskipningen som åsyftas ovan.<sup>173</sup>

En näraliggande uppfattning är att nämndemäns medverkan också har en positiv inverkan i den meningen att dömandet blir kollegialt. Nämndemännen fungerar således som samtalspartner och bollplank till den lagfarne domaren och ansvaret för målets avgörande blir gemensamt.<sup>174</sup>

---

<sup>167</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 243.

<sup>168</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 243.

<sup>169</sup> Se SOU 2013:49, s. 116.

<sup>170</sup> Diesen 1996 a.a, s. 237-238, s. 252. Se också SOU 2013:49 s. 117.

<sup>171</sup> Diesen 1996 a.a. s. 238. Jfr också Maria Ferm, rättspolitisk talesperson för (MP) som i artikeln *Det behövs fler nämndemän – inte färre*, Svenska dagbladet, 24 juni 2013, anförde att nämndemän ofta kan bidra med "ovärderlig lokalkännedom".

<sup>172</sup> Diesen 1996 a.a, s. 252 f. Jfr också 2011/12:Ju312.

<sup>173</sup> Jfr. Diesen, 1996, a.a, s. 248.

<sup>174</sup> Diesen, 2011, a.a, s. 538, 545, Brandberg och Knutson, 2011, a.a.

Eftersom, så som Diesen uttrycker det; ”fyra huvuden är bättre än ett”<sup>175</sup> kan fler domare därmed antas öka förutsättningarna för riktiga avgöranden.<sup>176</sup>

Mot detta kan bland annat anföras att det kollegiala momentet kan tillgodoses på annat sätt, t.ex. genom diskussioner med andra än just nämndemän eller vid KamR:s prövning där antalet lagfarna domare som huvudregel är tre.<sup>177</sup>

Tillförandet av kunskap i form av person- och lokalkännedom kan varken anses vara relevant eller eftersträvansvärt i allmän domstol där processen vilar på principer om omedelbarhet, muntlighet och koncentration och bara de kunskaper som under huvudförhandlingen tillförts rätten genom processmaterialet får läggas till grund för rättens bedömning.<sup>178</sup>

Vad gäller argumentets hållbarhet i förhållande till processen i allmän förvaltningsdomstol så skall dock erinras om att de principer som gäller för förvaltningsprocessen i stort sett är de motsatta i jämförelse med de ovan nämnda. Förfarandet är som huvudregel skriftligt<sup>179</sup> och processen därmed inte koncentrerad till ett särskilt tillfälle. Dessutom har domstolen ett lagstadgat ansvar, i 8 § FPL, att tillse att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver. Förutsatt att allt som tillförs målet kommuniceras parterna i enlighet med 18 § FPL torde allmän förvaltningsdomstol, i jämförelse med allmän domstol, således ha större möjligheter att, i enlighet med 30 § FPL, lägga sådana uppgifter till grund för avgörandet. Sådan sakkunskap kan därmed antas få viss betydelse vid allmän förvaltningsdomstol.

### **5.1.6 Förhindrar teknokrati och skapar pedagogiska avgöranden**

Genom att lekmän medverkar i domstolarna kan motverkas att rättskipningen blir allt för teknokratisk, dvs. så vetenskapligt invecklad att allmänheten inte förstår den.<sup>180</sup>

Mot detta kan bland annat anföras att juridiken istället riskerar att bli allt för förenklad och att metodutvecklingen, vad t.ex. gäller bevisvärdering, försvåras till följd av att rättskipningen inte kan dra tillräcklig nytta av rättsvetenskapen.<sup>181</sup> Så länge det inte kan visas vetenskapligt att t.ex. bevisprövningen skulle bli mer metodisk och mer vetenskapligt förankrad utan nämndemän kan det, enligt Diesens mening, dock inte anses vara tillräckligt starkt för att avskaffa nuvarande system.<sup>182</sup>

---

<sup>175</sup> Diesen, 2011, a.a, s. 545.

<sup>176</sup> Diesen, 2011, a.a, s. 538, 545, Brandberg och Knutson, 2011, a.a.

<sup>177</sup> Brandberg och Knutson, 2011, a.a.

<sup>178</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 241 f.

<sup>179</sup> 9 § FPL.

<sup>180</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 33 f.

<sup>181</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 42.

<sup>182</sup> Diesen, 2011, a.a, s. 535 f.

Ett argument som ligger nära förhindrandet av teknokrati är att nämndemäns medverkan har ett pedagogiskt värde i den meningen att avgörandena blir tydligare och lättare för enskilda att förstå. Genom att den lagfarne domaren under överläggningen till dom måste klargöra de rättsliga förutsättningarna för nämndemännen på ett ickejuridiskt sätt får denne sedan ett bra underlag att använda i en senare skriftlig formulering av domskälen.<sup>183</sup>

Enligt Nämndemannautredningens uppfattning är argumentets värde emellertid begränsat då detta syfte har mötts, och bör mötas på annat sätt, t.ex. genom det omfattande arbete med domskrivning i dialog med språkvetare som för närvarande pågår.<sup>184</sup>

### 5.1.7 Rättviseargumentet

Lekmäns medverkan kan även motiveras med det så kallade rättviseargumentet, enligt vilket rättvisa endast kan definieras lekmanmässigt. Att ”skipa rättvisa” handlar nämligen inte om att till varje pris söka ”sanningen” utan om att i ett enskilt fall, genom en fri diskussion kring den föreliggande utredningen, finna en ”allmän övertygelse” om en viss rättsföljd.<sup>185</sup>

Mot argumentet kan anföras att svensk rättsideologi inte betraktar rättskipningen som en särskild form av politiskt beslutsfattande och att rättvisa inte skipas genom fri rättsskapande verksamhet. Detta sker istället under beaktande av lagstiftningen och i enlighet med vedertagna juridiska principer. Det politiska elementet, eller ”det allmänna rättsmedvetandet”, skall därmed komma till uttryck i den lagstiftning som folkets representanter stiftar. Inte vid den praktiska rättstillämpningen.<sup>186</sup>

### 5.1.8 Traditionsargumentet

För nämndemannainstitutet kan även anföras att det vilar på en tradition med mycket gamla anor och att det, så som tidigare anförts, finns en risk för att allmänhetens förtroende för rättskipningen skulle rubbas om det avskaffades.

Mot detta kan dock hävdas att nämndens funktion historiskt sett uppvisar få likheter med den nuvarande nämndemannarollen och att det därmed inte kan anses vara tillräckligt starkt för att ensamt läggas till grund för ett ställningstagande för det nuvarande systemet.<sup>187</sup> Om det även finns andra skäl som talar för att systemet är överlägset något annat alternativ kan det däremot få en förstärkande funktion.<sup>188</sup> Vad gäller nämndemäns medverkan

---

<sup>183</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 35 f. Jfr också Olle Ekstedt, f.d. hovrättslagman, *Domstolscheferna vill offra rättssäkerheten*, Svenska dagbladet, 6 juni 2012.

<sup>184</sup> SOU 2013:49, s. 121.

<sup>185</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 21-24.

<sup>186</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 242 f.

<sup>187</sup> Jfr.kap. 2 och 3.

<sup>188</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 242.

i allmän förvaltningsdomstol torde det dessutom vara ännu svagare då det var först på 1970-talet som nämndemän gavs tillträde till de allmänna förvaltningsdomstolarna.<sup>189</sup> Intressant nog anförde 1993 års Domarutredning trots det senare sagda just tradition som ett argument för nämndemäns medverkan i FörvR och KamR.<sup>190</sup>

## 5.1.9 Det ekonomiska argumentet

Förutsatt att kollegialt dömande, så som tidigare nämnts, anses vara att föredra framför ensamdomaravgöranden kan anföras att det är betydligt billigare att utöka rätten med nämndemän än med fler lagfarna domare. Nämndemäns medverkan kan därmed motiveras av ekonomiska skäl.<sup>191</sup>

Härvid måste dock beaktas att den samhällsekonomiska vinsten riskerar att minska i samma grad som effektiviteten om yrkesdomaren måste ägna en stor del av sin tid åt att förklara lagtext, praxis och de föreliggande juridiska frågeställningarna. Dessutom kan nämndemännen, till skillnad från yrkesdomarna, inte utnyttja t.ex. väntetider effektivt genom att ta sig an andra arbetsuppgifter. Kan det dessutom påvisas att nämndemännens medverkan inte får någon verklig effekt till följd av oförståelse för yrkesdomarens resonemang växer kritiken ytterligare. Nämndemännen blir då endast ett slags demokratiskt alibi medan samhällskostnaden avser en tjänst som inte medför någon samhällsnytta.<sup>192</sup>

## 5.2 Argument mot

### 5.2.1 Avsaknad av juridisk kompetens

Den främsta, och kanske viktigaste, invändningen som kan anföras mot nämndemannasystemet är nämndemännens avsaknad av juridisk kompetens. Detta kan antas medföra att det blir svårare att åstadkomma det resultat som lagstiftaren åsyftat och att, så som tidigare nämnts, den rättsvetenskapliga metodutvecklingen försvåras eller förhindras. Avsaknaden av juridisk kompetens kan dessutom öka risken för subjektivism och slumpmässiga avgöranden, vilket i förlängningen kan utgöra ett hot mot den enskildes rättssäkerhet då objektiviteten och förutsebarheten därigenom minskar.<sup>193</sup>

Samtidigt skall understrykas att nämndemännen i praktiken, efter en tids tjänstgöring, har betydligt mer omfattande kunskaper och erfarenhet av juridik och rättstillämpning än personer i allmänhet.<sup>194</sup> Detta kan delvis anses tala emot det ovan sagda om risken för subjektivism och minskad förutsebarhet, men kan också, så som Diesen hävdar, anses vara en brist i

---

<sup>189</sup> Jfr Diesen, 1996, a.a, s. 319.

<sup>190</sup> SOU 1994:99, s. 202.

<sup>191</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 36-38.

<sup>192</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 47.

<sup>193</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 38-44.

<sup>194</sup> Diesen, 2011, a.a, s. 544 f.

sig. Om nämndemännen i själva verket är tämligen bevandrade inom rättsväsendet och juridiken i jämförelse med den genomsnittlige medborgaren bör detta istället erkännas och genom t.ex. en kortare utbildning bör ytterligare kunskaper uppmuntras.<sup>195</sup> Problemet är att nämndemän då tillerkänns rollen som något slags mellanting mellan jurister och lekmän och, enligt min mening, kan det då ifrågasättas huruvida en sådan roll överhuvudtaget är förenlig med nämndemännens roll som lekmän.

Vidare skall erinras om att kunskapsbristen är nämndemännens främsta tillgång i den meningen att avsaknaden av juridisk kompetens definierar dess roll som lekmän.<sup>196</sup> Tanken är ju bland annat, så som ovan nämnts, att de genom tillförandet av sina skilda värderingar, livs- och yrkeserfarenheter skall bredda domstolarnas referensramar: inte tillföra ytterligare juridisk kunskap. Således är det varken önskvärt att lekmännen besitter juridiska kunskaper eller erbjuds särskild utbildning.<sup>197</sup>

## 5.2.2 Risken för politisering

Ytterligare ett vanligt förekommande argument mot nuvarande ordning är att nämndemäns medverkan, till följd av de politiska nomineringarna och det politiska valet, riskerar leda till en politisering av rättskipningen. Risker med ett sådant system är således att nämndemännen uppfattar sitt uppdrag som politiskt och därmed agerar som partipolitiska representanter. Regler om neutralitet, objektivitet och domarjäv avser visserligen förhindra sådan partiskhet genom att understryka att nämndemännen har samma ansvar och funktion i rätten som yrkesdomaren. Under beaktande av nämndemännens och de lagfarna domarnas olika bakgrund kan det ändå finnas en risk för det ovan sagda. Medan den lagfarne domaren under hela sin yrkeskarriär fått lära sig att sträva mot opartiskhet och neutralitet har nämndemännen, med sin politiska bakgrund, gått med i sitt parti i syfte att engagera sig för, och företräda, en viss ideologi. Att då inträda i en politiskt neutral roll är sannolikt inte helt problemfritt.<sup>198</sup>

Då utnämningen av politiska representanter till ett ickepolitiskt uppdrag skapar ett intryck av att domstolen är ett slags ”riksdag” där olika rättsuppfattningar skall komma till uttryck och ställas mot varandra kan detta anses vara en av de främsta bristerna med det svenska nämndemannainstitutet. Enligt Diesens mening kan det dessutom skapa en generationsklyfta mellan domstolen och de som berörs av dess avgöranden, vilket kan leda till att den enskilde inte upplever att hon döms av sina likar utan av ett etablissemang.<sup>199</sup>

---

<sup>195</sup> Diesen, 2011, a.a, s. 544.

<sup>196</sup> Jfr avsnitt 3.1.1.

<sup>197</sup> Jfr Diesen, 1996, a.a, s. 31 f. s. 38 ff.

<sup>198</sup> Diesen, 1996, a.a, s. 45-46.

<sup>199</sup> Diesen, 2011, a.a, s. 540, 545.

### 5.2.3 Den individuella rösträtten

Ytterligare ett argument mot det förevarande systemet är att den individuella rösträtten gör det möjligt för nämndemännen att lägga sina uppfattningar till grund för ett måls avgörande även om den lagfarne domaren är av en annan uppfattning. Så som tidigare nämnts kan nämndemännens bristande juridiska kompetens därmed öka risken för felaktiga avgöranden vilket inverkar menligt på förutsebarheten och, följaktligen, rättssäkerheten.<sup>200</sup>

Mårten Schultz hävdar dessutom att det finns forskning som visar att nämndemän saknar förståelse för legalitetsprincipen och ofta dömer på ”magkänsla” istället.<sup>201</sup> Tilläggas bör dock att det inte framgår av den förevarande artikeln vilken forskning som åsyftas.

Vidare kan framhållas att undersökningar kunnat visa att risken för det ovan sagda är tämligen liten. Sannolikt till följd av att, så som tidigare nämnts, även nämndemännen måste döma enligt lagen och till följd av underläget i förhållande till den lagfarne domaren, sällan röstar emot den lagfarne domaren.<sup>202</sup> Inom ramen för sitt arbete med *Lekmän som domare* genomförde Diesen en undersökning av 15 000 brottmålsdomar och kunde då visa att mindre än 1 % av avgörandena var så kallade nämndemannadomar där nämndemännens uppfattning i strid mot den lagfarne domarens uppfattning lagts till grund för avgörandet.<sup>203</sup> Karnov Nyheter's undersökning från oktober 2011- januari 2012, då 6 358 mål som överklagats till KamR och HovR granskades, uppvisade i stort sett samma resultat. Av de granskade avgörandena uppgick andelen nämndemannadomar till endast 1,13 %. I nära 32 % av målen fastställde överinstansen dessutom nämndemännens avgöranden.<sup>204</sup>

## 5.3 Reflektion

Av avsnitten ovan förstås att det finns en rad argument som kan anföras för och emot nämndemäns medverkan men att alla är angripbara i något avseende. Följaktligen är det därmed svårt att, med argumenten som utgångspunkt, ta ställning till huruvida nämndemäns deltagande har en positiv inverkan eller inte. Enligt min mening torde ett sådant ställningstagande istället vara avhängigt svaret på frågan om en, i detta hänseende, renodlat positiv inställning förutsätter att det kan visas att nämndemän tillför någon nytta eller om det är tillräckligt att det motsatta inte kan visas. Med tanke på att institutet som sådant inte ifrågasatts i

---

<sup>200</sup> Claes Sandgren, *Nämndemännen urholkar förtroendet för domstolar*, Dagens nyheter, 19 mars 2011.

<sup>201</sup> Mårten Schultz, *Nämndemännen har helt spelat ut sin roll*, Svenska dagbladet, 28 december 2011.

<sup>202</sup> Diesen, 1996, a.a. s. 248.

<sup>203</sup> Diesen, 1996, a.a. s. 206.

<sup>204</sup> SOU 2013:49 s. 118.

modern tid<sup>205</sup> är den allmänt rådande, politiska uppfattningen sannolikt den senare.

Själv anser jag, främst under beaktande av nämndemännens förhållandevis starka ställning, dock att det är berättigat att uppställa avsevärt mycket högre krav än så. Ska det nuvarande systemet behållas måste förutsättningarna för att nämndemäns medverkan tillför någon verklig nytta således förbättras. Förslagsvis genom att lägga Nämndemannautredningens förslag om minskad nämndemannamedverkan i vissa mål, krav på obligatoriskt deltagande i utbildning, skärpta valbarhetskriterier och ett reformerat rekryteringsförfarande till grund för ny lagstiftning.

---

<sup>205</sup> Jfr Diesen, 1996, a.a, s. 243.

# 6 Avslutande diskussion

## 6.1 Sammanfattande reflektioner

I framställningen har kunnat påvisas att nämndemannainstitutet vilar på en närmast uråldrig tradition men att nämndens uppgifter och funktion genomgått stora förändringar över tid. Från att, under 1200-talet, ha fungerat som ett bevismedel med uppgift att utreda och klarlägga fakta utvecklades nämnden successivt till att under 1500-1600-talet inta en självständig domarroll med, i stort sett, självständig domsmakt. I takt med att domstolarna och domarna professionaliserades fick nämndens ledamöter emellertid allt svårare att följa och förstå processen och genom 1734 års införande av kollektiv rösträtt förlorade den i stort sett hela sitt inflytande.

Med den europeiska upplysningsrörelsens idéer som inspiration fördes under 1800-talet diskussioner om att åter förstärka lekmannainflytandet men utan att leda till några omvälvande förändringar. Det var först genom 1970- och 1980-talets reformer, då individuell rösträtt infördes och nämndemäns medverkan utvidgades till att även omfatta överrätterna och det förvaltningsrättsliga området, som några verkliga förändringar i detta hänseende genomfördes.

Även rekryteringsförfarandet har genomgått stora förändringar. Ledamöterna i den förkristna tidens frändestämman utsågs av parterna medan utnämningförfarandet till 1200-talets nämndsmål sannolikt varierade mellan olika landskap. I takt med att nämndens ställning förstärktes förlorade parterna sitt inflytande över nämndens sammansättning och nämnden blev en permanent del av domstolen. Under nämndens storhetstid, på 1500-1600-talen, var det rättens ordförande och nämnden gemensamt som utsåg nya ledamöter för obegränsad tid. Successivt, under 1800- och 1900-talen, genomfördes en rad förändringar som sedermera ledde till dagens, betydligt mer formaliserade, utnämningförfarande.

Enligt nuvarande ordning är det landstingsfullmäktige som genom val, och efter nomineringar från de partier som är företrädade i fullmäktige, utser nämndemän för tjänstgöring i allmän förvaltningsdomstol under fyra år. Att utnämningförfarandet har en nära politisk koppling kan ge sken av att nämndemannauppdraget är ett politiskt uppdrag, men att så inte är fallet har understrukits i en rad offentliga utredningar och förarbeten. I likhet med de lagfarna domarna förutsätts nämndemännen således förhålla sig, och agera, objektivt och följaktligen inte låta sig påverkas av t.ex. politiska åsikter. Med anledning av nämndemännens politiska bakgrund har risken för det senare, och att rättskipningen därigenom politiseras, emellertid framhållits som ett av de främsta argumenten mot det förevarande systemet.

Vad gäller regleringen för valbarhet, lämplighet, entledigande och avstängning har kunnat påvisas att kraven för valbarhet och lämplighet inte



är särskilt högt ställda medan det krävs ganska mycket för att en nämndeman skall kunna entledigas eller stängas av från vidare tjänstgöring. Som ett led i att förstärka allmänhetens förtroende för nämndemäns medverkan föreslog Nämndemannautredningen att valbarhetskriterierna bör skärpas genom införandet av ett lagfäst krav på lämplighet och konkursfrihet. Möjligheterna till entledigande bör dessutom göras mindre rigida genom att kravet på kvalificerad olämplighet ersätts med olämplighet.

Vidare har kunnat konstateras att nämndemannasystemet under de senaste tre decennierna varit föremål för en rad olika utredningar och lagändringar och att rekryteringsförfarandet och nämndemannakårens representativitet ofta ägnats särskild uppmärksamhet. Trots att såväl Domarutredningen 1994 som Nämndemannakommittén 2002 framlade förslag till åtgärder som avsåg att resultera i ett bredare förfarande och, i förlängningen, en mer representativ sammansättning av kåren har det emellertid inte medfört några förändringar i lagstiftningshänseende.

Sedan Domstolsverkets senaste undersökningar kunde påvisa att representativiteten fortfarande är bristfällig ålades även Nämndemannautredningen 2012 att lämna förslag på åtgärder som kan leda till ett mer allsidigt rekryteringsförfarande och förbättrad representativitet. Nämndemannautredningen framlade härvid ett förslag om att införa en fri kvot till vilken allmänheten kan nominera kandidater och ett lagfäst krav på att fullmäktige måste välja hälften av kandidaterna från den kvot som inte nominerats av ett politiskt parti. Sannolikt kan ett genomförande av förslaget leda till att nämndemannakårens representativitet vad gäller bl.a. ålder och etnicitet förbättras och dessutom minska risken för att rättskipningen politiseras. Under beaktande av att liknande diskussioner och förslag inte lett till några förändringar tidigare får det emellertid anses vara osäkert om förslaget kommer läggas till grund för någon lagändring.

Vad gäller nämndemännens förekomst i allmän förvaltningsdomstol har konstaterats att nämndemän som huvudregel ingår i FörvR och då alltid är i majoritet. Merparten av målen är emellertid så kallade e-mål som får avgöras utan nämndemän om det inte är särskilt påkallat att målet prövas av fullsuttent rätt. Från huvudregeln om nämndemäns medverkan i FörvR finns dessutom en rad andra undantag avseende åtgärder och beslut som inte innebär att målet avgörs i sak. I KamR, där nämndemän som huvudregel inte ingår i rätten, är nämndemäns medverkan än mer begränsad. Sedan 2012 medverkar de endast vid avgörandet av vissa mål om tvångsomhändertaganden och är i förekommande fall alltid i minoritetsställning.

Vidare har konstaterats att nämndemän, sedan införandet av den individuella rösträtten, medverkar i egenskap av meddomare och, åtminstone formellt sett, har lika stort inflytande över avgörandet som de lagfarna ledamöterna. Under vilka förutsättningar nämndemännens uppfattning kan läggas till grund för ett måls avgörande i strid mot den lagfarna domarens uppfattning beror emellertid på vilken instans som avses och vilka omröstningsregler

som tillämpas. Störst inflytande har nämndemännen vid måls avgörande enligt 29 kap. RB i FörvR då två nämndemän kan avgöra ett mål om de förespråkar en utgång som för den enskilde är att betrakta som minst ingripande. Karnovs undersökning från 2011-2012 kunde dock visa att endast 1,13 % av målen i FörvR avgjordes på detta sätt, vilket stämmer väl överens med Christian Diesens undersökning av brottmålsdomar från 1995 där mindre än 1 % av avgörandena var sådana, så kallade, nämndemannadomar.

Merparten av målen i allmän förvaltningsdomstol avgörs således utan nämndemän och endast i en mycket liten andel av målen läggs nämndemännens uppfattning, i strid mot den lagfarne domarens, till grund för avgörandet. Följaktligen är nämndemäns medverkan och inflytande i praktiken betydligt mer begränsat än vad lagstiftningen ger sken av.

Vidare har kunnat påvisas att en lång rad argument kan anföras för och emot nämndemannainstitutet men att samtliga kan angripas på något sätt. Ett ställningstagande för eller emot det förevarande systemet förutsätter följaktligen att argumenten var för sig analyseras och vägs emot varandra. Så som anförts i avsnitt 5.3 kan det dock, även efter en sådan genomgång, vara svårt att lägga enskilda argument till grund för ett ställningstagande för eller emot förevarande system. Enligt min uppfattning kan ställningstagandet därmed anses vara avhängigt svaret på frågan om en positiv inställning förutsätter att det kan visas att nämndemäns medverkan tillför någon nytta eller om det är tillräckligt att det motsatta inte kan visas.

Vad gäller förvaltningsprocessens grundläggande syften har kunnat konstateras att de är att värna den enskildes rättsskydd, säkerställa materiellt riktiga avgöranden och garantera den enskildes rättssäkerhet. Genom överklagandeinstitutet och prövningen av förvaltningsmyndigheters ansökningar ska de allmänna förvaltningsdomstolarna således tillhandahålla den enskilde ett väl fungerande rättsmedel som uppfyller de rättssäkerhetsgarantier som kan anses vara utmärkande för rättsstaten. Förutsatt att rättssäkerhetsbegreppet anses innefatta såväl en formell som materiell sida måste prövningen således ske på objektiva grunder, under beaktande av legalitetsprincipen och leda till avgöranden som är förutsebara och godtagbara även ur ett etiskt perspektiv.

Under beaktande av att det åligger domstolen att, i egenskap av överprövningsinstans, kontrollera förvaltningsmyndigheternas beslut och ansökningar har också gjorts gällande att processens främsta funktion kan anses vara kontrollerande i förhållande till förvaltningen. Med anledning av att det finns ett samhällsintresse av att avgörandena blir objektivt sett riktiga är denna funktion i vissa avseenden något begränsad medan den i andra utvidgas till något mer än kontrollerande. Genom lämplighetsprövningen ålägges domstolen att, inom vissa ramar, göra en mer självständig bedömning medan en prövning som grundas på andra omständigheter eller föreskrifter än de som lagts till grund för det förevarande beslutet eller ansökan kan anses begränsa denna kontrollerande funktion.

## 6.2 Analys

Med det som ovan sagda som utgångspunkt kan nämndemäns medverkan vid förvaltningsdomstolens prövning ifrågasättas enligt följande:

Nämndemän medverkar i egenskap av meddomare med individuell rösträtt och har därmed lika stort inflytande över målets avgörande som de lagfarna domarna. Med anledning av att nämndemännen saknar juridisk kompetens torde de dock ha svårare att bedöma ett beslut, eller ansökans, rättsenlighet och bedöma huruvida beslutsmyndigheten agerat inom sina befogenheter. Om nämndemännen till följd av sin bristande juridiska kompetens inte förstår hur den förevarande lagstiftningen är avsedd att tolkas och tillämpas, och inte heller kan tillgodogöra sig den lagfarna domarens förklaringar, finns enligt min mening en risk för att de istället lägger sina egna, subjektiva, uppfattningar och värderingar till grund för prövningen. Då en sådan bedömning per definition inte kan anses vara kontrollerande kan nämndemäns medverkan inte heller anses vara förenligt med en sådan funktion. Sådan oförståelse och bristande objektivitet kan dessutom anses stå i strid mot förvaltningsprocessens syften då det riskerar leda till minskad förutsebarhet, materiellt felaktiga avgöranden och att den enskildes rättsskydd därigenom urholkas.

Med anledning av det nuvarande rekryterings- och utnämningförfarandets politiska anknytning finns också en risk för att nämndemännen uppfattar sin roll som representanter för sitt politiska parti. Söker de vid prövningen driva igenom ideologiska uppfattningar grundas denna prövning på annat än det som lagts till grund för beslutet eller ansökan och följaktligen sker inte någon verklig kontroll. Detta torde, i strid mot processens syften, dessutom öka risken för materiellt felaktiga avgöranden, minskat rättsskydd och förutsebarhet.

För nämndemäns medverkan kan hävdas att deras insyn är viktig för allmänhetens förtroende och att de vid en sådan kontroll kan verka för att avgörandet överensstämmer med allmänna rättsuppfattningar. Som tidigare anförts är nämndemännens utrymme för självständig tillämpning emellertid begränsat och vid en kontroll av ett beslut eller ansökans rättsenlighet torde det vara i stort sett obefintligt. Vidare kan ifrågasättas huruvida insynfunktionen verkligen tillför något mervärde och om den ens är förenlig med uppdraget som meddomare.

Av det ovan sagda förstås att nämndemäns tillförande av allmänna rättsuppfattningar, egna eller politiska åsikter sannolikt inte kan anses vara till nytta vid prövningen av beslut eller ansökningars laglighet. På denna grund kan således ifrågasättas huruvida nämndemäns medverkan kan anses vara förenligt med förvaltningsprocessens kontrollerande funktion. Av ovan följer att det också kan ifrågasättas huruvida nämndemäns medverkan vid en sådan kontroll är förenligt med förvaltningsprocessens syften eftersom avsaknaden av juridisk kompetens kan anses öka risken för att subjektiva uppfattningar blir avgörande och att förutsebarheten därigenom minskar. Då

förutsebarhet är en av de faktorer som avser att garantera upprätthållandet av den enskildes rättssäkerhet riskerar det således att inverka menligt även vad gäller rättssäkerheten. Såvida nämndemännen inte kan göra gällande att en avvikande uppfattning ger uttryck för en allmän rättsuppfattning finns också en risk för att avgörandet i materiellt hänseende blir felaktigt. Om överprövningen till följd av det ovan sagda är bristfällig ur ett rättssäkerhetsperspektiv, och dessutom leder till materiellt felaktiga avgöranden, torde även kunna ifrågasättas huruvida den enskildes rättsskydd kan anses vara tillgodosett på ett tillfredsställande sätt.

Eftersom förvaltningsdomstolens prövning, så som i avsnitt 4.2.1 gjorts gällande, inte är begränsat till det förevarande beslutets eller ansökans rättsenlighet kan processens funktion emellertid inte betraktas som enbart kontrollerande. Den fortsatta diskussionen ska därmed föras under beaktande av att domstolen även gör en lämplighetsprövning.

Kort ska också erinras om att en prövning som grundas på andra omständigheter eller föreskrifter än de som lagts till grund för det förevarande beslutet eller ansökan också kan anses begränsa processens kontrollerande funktion. I framställningen, avsnitt 4.2.3, har dock gjorts gällande att det finns en rad undantag som medför att sådana prövningar inte är särskilt vanligt förekommande. Med anledning härav ska nämndemäns medverkan vid sådana prövningar inte behandlas närmare i detta sammanhang.

Vad gäller lämplighetsbedömningen kan anföras att en bedömning av vad som är skäligt, lämpligt, etc. visserligen kräver förståelse för de rättsliga ramarna och förutsättningarna, men att det inte finns något hinder mot att själva bedömningen tar utgångspunkt i allmänna erfarenhetsatser. De lagfarna domarna har därmed en viktig funktion vad gäller att klargöra t.ex. praxis medan bedömningen som sådan inte måste förbehållas professionella jurister. Då nämndemäns medverkan bidrar till att bredda domstolarnas referensramar och möjliggör en diskussion vid överläggningen kan förutsättningarna för materiellt riktiga avgöranden i själva verket öka. I den meningen kan nämndemäns medverkan vid prövningen få en positiv inverkan och bör följaktligen kunna betraktas som förenligt med prövningens funktion och syften.

Det ovan anförda; risken att nämndemännen agerar som partipolitiska representanter, kan däremot anses vara en brist också vid en lämplighetsprövning. Trots att domstolen vid en sådan prövning har ett visst utrymme för skönsmässiga bedömningar måste avgörandet alltså ske på objektiva grunder och resultera i ett förutsebart avgörande. I annat fall kan deras medverkan inte anses vara förenlig med förvaltningsprocessens syften och torde inte heller vara förenlig med processens lämplighetsprövande funktion.

Följaktligen får juridiska kunskaper anses vara av mindre betydelse vid en lämplighetsprövning än vid en prövning som enbart kontrollerar ett besluts

rättsenlighet. Det är därmed sannolikt att nämndemäns medverkan kan inverka positivt på rättstillämpningen i den meningen att de breddar domstolarnas referensramar och skapar förutsättningar för att avgörandet blir materiellt riktigt. En förutsättning för att deras medverkan ska kunna anses vara förenlig med denna lämplighetsprövande funktion är emellertid att de förmår förhålla sig och agera objektivt och inte låter sig påverkas av t.ex. politiska uppfattningar. Det senare torde kunna garanteras genom att, så som Nämndemannautredningen föreslagit, bredda rekryteringen till att omfatta även ickepolitiska kretsar och särskilja nämndemannavalet från de allmänna valen. Förslaget om ett obligatoriskt deltagande i introduktions- och repetitionsutbildning torde också kunna skapa positiva effekter om vikten av nämndemännens objektivitet ingår som särskilt moment i utbildningen.

# Käll- och litteraturförteckning

## Litteratur

Diesen Christian, *Lekmän som domare*, 1996, Norstedts juridik, Stockholm

Diesen Christian, *För och emot nämndemän*, 2011, Juridisk tidskrift nr 3 2011/2012

Ekelöf Per Olof och Edelstam Henrik, *Rättegång 1*, Upplaga 8:1, 2002, Norstedts juridik, Stockholm

Fitger Peter, Sörbom Monika, Eriksson Tobias, Hall Per, Palmqvist Ragnar, Renfors Cecilia, *Rättegångsbalken*, Version till april 2013 (t.o.m. supplement 74), Zeteo

Lavin Rune, *Förvaltningsdomens art och funktion*, Förvaltningsrättslig tidskrift, nr 3, 1995

Modéer Kjell-Åke, *Lekmän som domare – en rättshistorisk översikt i Rättvisa och trefnad – Om rättskultur i förändring*, corpus Iuris förlag, Lund, 1993

Peczenik Aleksander, *Juridikens teori och metod*, 1995, Norstedts juridik, Stockholm

Peczenik Aleksander, *Vad är rätt? Om demokrati, rättssäkerhet, etik och juridisk argumentation*, 1995, Norstedts juridik, Stockholm

Sandgren Claes, *Om empiri och rättsvetenskap*, (del 1), särtryck ur Juridisk tidskrift, Stockholms universitet, nr 3, 1995-96

Strömberg Håkan och Lundell Bengt, *Allmän förvaltningsrätt*, 25:e upplagan, Liber, Malmö 2011

Södergren Patrik, *Vem dömer i gråzonen?* 1995, Iustus Förlag, Uppsala

von Essen Ulrik, *Processramen i förvaltningsmål*, 2009, Norstedts förlag, Stockholm

von Essen Ulrik och Wennergren Bertil, *Förvaltningsprocessen m.m.* Version 2013-09-01, Zeteo

Åqvist Gösta, *Kungen och rätten*, Rättshistoriskt bibliotek, Band 43, Institutet för rättshistorisk forskning, Lund, 1989

## Offentligt tryck

### Propositioner

Prop. 1971:30 *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar, m.m.*

Prop. 1975/76:153 *med förslag till lag om ändring i rättegångsbalken m.m.*

Prop. 1982/83:126 *om underrätternas sammansättning m.m.*

Prop. 1996/97:133 *Domstols sammansättning m.m.*

Prop. 1987/88:138 *om val av nämndemän m.m.*

Prop. 2005/06:180 *Ett stärkt nämndemannainstitut*

Prop. 2012/13:45 *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess*

### Statens offentliga utredningar

SOU 1974:96 *En öppnare domarbana*

SOU 1994:99 *Domaren i Sverige inför framtiden*

SOU 2002:61 *Framtidens nämndemän*

SOU 2011:42 *En reformerad domstolslagstiftning*

SOU 2013:49 *Nämndemannauppdraget – breddad rekrytering och kvalificerad medverkan*

### Domstolsverkets rapporter

1986:4

1989:2

1992:4

2007:2

DV:s rapport den 14 mars 2011, dnr 959-2010

### Direktiv

Dir. 2000:79, *Nämndemän – rekrytering, m.m.*

Dir. 2012:51, *Ett modernt nämndemannasystem.*

### Övrigt

Justitiekottets betänkande 1996/97:JuU17 *Domstols sammansättning*

Motion 2011/12:Ju312 *Ett minskat nämndemannainflytande*, Maria

Abrahamssons (M)

## Elektroniska källor

Domstolsverkets handbok för handläggare i migrationsdomstol,  
<http://www.dvhandbok.domstol.se/> (hämtad 2013-10-15)

### Artiklar

Alhem Sven Erik, *SD:s åsiktsuppfattning kan ge anledning till oro*, Svenska Dagbladet, 22 september 2010, (hämtad 2013-10-15)

[http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/sds-asiktsuppfattning-kan-ge-anledning-till-oro\\_5377065.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/sds-asiktsuppfattning-kan-ge-anledning-till-oro_5377065.svd)

Brandberg Ulrika och Knutson Tom, *Lekmannadomarna allt mer omdiskuterade*, Advokaten, nr 8, 2011, årgång 77, (hämtad 2013-10-15)

<http://www.advokatsamfundet.se/Advokaten/Tidningsnummer/2011/Nr-8-2011-Argang-77/Lekmannadomarna-allt-mer-omdiskuterade/>

Ekstedt Olle, *Domstolscheferna vill offra rättssäkerheten*, Svenska Dagbladet, 6 juni 2012, (hämtad 2013-10-15)  
[http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/domstolscheferna-vill-offra-rattssakerheten\\_7257787.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/domstolscheferna-vill-offra-rattssakerheten_7257787.svd)

Ferm Maria, *Det behövs fler nämndemän – inte färre*, Svenska Dagbladet, 24 juni 2013, (hämtad 2013-10-15)  
[http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/det-behovs-fler-namndeman-inte-farre\\_8288082.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/det-behovs-fler-namndeman-inte-farre_8288082.svd)

Nilsson Dan, *Ask vill öka nämndemäns representativitet*, Svenska Dagbladet, 5 maj 2011, (hämtad 2013-10-15)  
[http://www.svd.se/nyheter/inrikes/ask-vill-oka-representativitet\\_6142981.svd](http://www.svd.se/nyheter/inrikes/ask-vill-oka-representativitet_6142981.svd)

Persson Anna, *Anne Ramberg vill inte ha SD-politiker som nämndemän*, Dagens juridik, 8 oktober 2012, (hämtad 2013-10-15)  
<http://www.dagensjuridik.se/2012/10/anne-ramberg-vill-inte-ha-sd-politiker-som-namndeman>

Sandgren Claes, *Nämndemännens representativitet: till gagn för rättssäkerheten?* Mitt i juridiken, InfoTorg Juridik, 12 maj 2011, (hämtad 2013-10-15)  
<https://www5-infotorg-se.ludwig.lub.lu.se:2443/rb/premium/mittijuridiken/opinion/article163569.ece?q=%2522Sandgren%2522%2BAND%2B%2522Claes%2522%2BAND%2B%2522representativitet%2522%2B%2BANDNOT%2Bmeta.collection%253ASFSA02%2B%2BANDNOT%2Bmeta.collection%253ASFSR02%2B%2BANDNOT%2Bmeta.collection%253ASFST02%2B%2BANDNOT%2Bmeta.collection%253AREGR02%2B%2BANDNOT%2Bmeta.collection%253AKKV102&id=163569&start=1&filter=&rID=1369036708283&index=1&desc=Fria+s%C3%B6kord+%28Sandgren+Claes+representativitet%29&sf=QD&fhe=-1&docType=plde&db=ALLA&sw=Claes&sw=Sandgren&sw=representativitet>

Sandgren Claes, *Nämndemännen urholkar förtroendet för domstolar*, Dagens Nyheter, 19 mars 2011, (hämtad 2013-10-15)  
<http://www.dn.se/debatt/namndemannen-urholkar-fortroendet-for-domstolar/>

Schultz Mårten, *Nämndemännen har helt spelat ut sin roll*, Svenska Dagbladet, 28 december 2011, (hämtad 2013-10-15)  
[http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/namndemannen-har-helt-spelat-ut-sin-roll\\_6736703.svd](http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/namndemannen-har-helt-spelat-ut-sin-roll_6736703.svd)



# Rättsfallsförteckning

RÅ 1987 ref. 42  
RÅ 1988 ref. 132  
RÅ 1989 ref. 41  
RÅ 1990 ref. 54  
RÅ 1990 ref. 64  
RÅ 1996 ref. 57  
RÅ 2003 ref. 88  
RÅ 2004 ref. 82  
RÅ 2005 ref. 59  
RÅ 2010 ref. 2