

Om sättet att välja nämndemän

Bedömningspromemoria



Om sättet att välja nämndemän

Bedömningspromemoria

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Justitieministeriet

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-470-1

ISSN pdf: 2490-0990

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023

Om sättet att välja nämndemän

Bedömningspromemoria

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:9	Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet	
Författare	Anne Hallavainio	
Språk	svenska	Sidantal 44
Referat	<p>Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering bibehålls nämndemannasystemet och en ändring av sättet att välja nämndemän, som ska stärka domstolarnas oberoende och opartiskhet, ska utredas.</p> <p>Nu väljs nämndemännen av kommunfullmäktige för en period som motsvarar fullmäktiges mandatperiod. De nämndemän som väljs i kommunen ska så rättvist som möjligt representera kommuninvånarnas ålders-, närings- och könsfördelning samt de språkliga förhållandena i kommunen.</p> <p>I den här promemorian granskas sättet att välja nämndemän. Granskningen omfattar tre delar: kandidatuppställning, personval och utnämning. Möjliga valsätt har inte ordnats enligt inbördes företrädesordning i promemorian. Utöver de ovan nämnda skedena i valet av nämndemän kommer även frågor som gäller nämndemännens bakgrund och deras verksamhet vid domstolen ofrånkomligen upp. Dessa kan bäst utvärderas i en mera omfattande utvärdering av nämndemannasystemet som helhet.</p>	
Nyckelord	rättegång, processrätt, domstolar, utredningar	
ISBN PDF	978-952-400-470-1	ISSN PDF 2490-0990
Ärendenummer	-	Projektnummer OM013:00/2023
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-470-1	

Lautamiesten valintatavasta Arviomuistio

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2023:9		Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö		
Tekijä/t	Anne Hallavainio		
Kieli	ruotsi	Sivumäärä	44

Tiivistelmä

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman kirjauksen mukaan lautamiesjärjestelmä säilytetään ja selvitetään lautamiesten valintatavan uudistaminen tuomioistuinten riippumattomuutta ja puolueettomuutta vahvistavasti.

Nykyisin kunnanvaltuusto valitsee lautamiehet valtuuston toimikautta vastaavaksi ajaksi. Kunnasta valittavien lautamiesten tulee mahdollisimman tasapuolisesti edustaa kunnan väestön ikä-, elinkeino-, sukupuoli- ja kielijakaamaa.

Muistiossa tarkastellaan lautamiesten valintatapaa. Valintatavan tarkastelu on jaettu kolmeen osaan: ehdokasasetteluun, henkilövalintaan ja nimittämiseen. Mahdollisia valintatapoja ei tässä muistiossa ole asetettu keskinäiseen etusijajärjestykseen. Edellä sanottujen lautamiesvalinnan vaiheiden lisäksi arvioinnin yhteydessä nousee väistämättä esille muita, lautamiesten taustaan ja heidän toimintaansa tuomioistuimessa liittyviä kysymyksiä. Niiden arviointi olisi parhaiten tehtävissä tätä muistiota laajemmassa lautamiesjärjestelmän kokonaisarvioinnissa.

Asiasanat oikeudenkäynti, prosessioikeus, tuomioistuimet, selvitys

ISBN PDF	978-952-400-470-1	ISSN PDF	2490-0990
Asianumero	-	Hankenumero	OM013:00/2023

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-470-1>

Procedure for Selecting Lay Judges Assessment Report

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2023:9	Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland	
Author(s)	Anne Hallavainio	
Language	Swedish	Pages 44

Abstract

According to the Government Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government, the system of lay judges will be preserved and the Government will examine possibilities to reform the procedure for selecting lay judges in a manner that would strengthen the independence and impartiality of the courts.

At present, local councils select lay judges for the duration of the council's term of office. Lay judges selected in a municipality should represent the age, occupation, sex and language structure of the municipality as closely as possible.

This assessment report examines the procedure for selecting lay judges. The report examines three different stages of the procedure: candidate nomination, selection and appointment. The report does not place the different procedures in any order of priority. In connection with such assessment, it is inevitable that other questions related to the background of lay judges and their activities in court also emerge. The best way to examine these questions would be to carry out a broader assessment of the system of lay judges as a whole than what is possible within the framework of this report.

Keywords legal proceedings, procedural law, courts, reports

ISBN PDF	978-952-400-470-1	ISSN PDF	2490-0990
Reference number	-	Project number	OM013:00/2023

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-470-1>

Innehåll

1	Bakgrund och föremål för utredning	8
2	Nuläge	10
2.1	Tingsrättens domförhet.....	10
2.2	Behörighetsvillkor för nämndemän.....	10
2.3	Förfarandet vid val av nämndemän.....	11
2.4	Nämndemännens bindningar.....	12
2.5	Nämndemännens arvode.....	12
2.6	Arbetsgivardomstolens direktionsrätt.....	13
2.7	Ärenden som avgjorts i nämndemannasammansättning 2012–2022.....	14
2.8	Kostnaderna för nämndemannasystemet 2015–2022	17
3	Ändringar i bestämmelserna om tingsrättens sammansättning	18
4	Internationell jämförelse	20
4.1	Europarådets CEPEJ-kommitté.....	20
4.2	Sverige	20
4.3	Norge.....	21
4.4	Danmark.....	22
4.5	Estland	23
4.6	Tyskland	24
4.7	Slovenien.....	24
5	Bedömning av nuläget	26
5.1	Utredningar och ställningstaganden.....	26
5.1.1	Bakgrund	26
5.1.2	Betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet.....	26
5.1.3	Reformprogram för rättsvården	27
5.1.4	Bedömningspromemoria av arbetsgruppen för utveckling av rättskipningen.....	27
5.1.5	Domstolsverkets initiativ om utveckling av jorddomstolarna.....	27
5.1.6	Riksdagens justitieombudsmans ställningstaganden	28
5.1.7	Övriga utredningar.....	29
5.2	Utnämning av domare och rätt att kvarstå i tjänsten samt val av nämndemän och rätt att kvarstå i uppdraget.....	30
5.2.1	Bakgrund	30
5.2.2	Utnämning av domare och rätt att kvarstå i tjänsten	30
5.2.3	Val av nämndemän.....	31
5.2.4	Nämndemännens rätt att kvarstå i uppdraget	32

6	Domstolsverkets uppgifter	33
7	Sättet att välja nämndemän	34
7.1	Bakgrund.....	34
7.2	Kandidatuppställning.....	35
7.3	Personval.....	36
7.4	Utnämning	37
8	Anknytande frågor	40
8.1	Antalet nämndemän och deras mandatperiod	40
8.2	Behörighetsvillkor.....	40
8.3	Ålder och könsfördelning	40
8.4	Bindningar och anmälningsskyldighet i fråga om dem	41
8.5	Utbildning	41
9	Om kostnaderna	43
10	Sammanfattning	44

1 Bakgrund och föremål för utredning

Nämndemannauppdraget är i grund och botten ett statligt förtroendeuppdrag (RP 7/2016 rd, s. 129). Nämndemännen är lekmanaledamöter vid domstolarna, och en viktig motivering för deras deltagande i beslutsfattandet har ansetts vara att de representerar det allmänna rättsmedvetandet, övervakar rättskipningen vid tingsrätterna och garanterar handläggningarnas offentlighet (RP 7/2016 rd, s. 129). Nämndemännen har personlig rösträtt, och således är deras behörighet som ledamöter i en beslutssammansättning vid tingsrätten jämförbar med domarens.

Nämndemannasystemet en lång tradition i Finland. Förtroendemännens deltagande i domstolarnas avgöranden har ansetts främja rättskipningens offentlighet och öka förtroendet för domstolsväsendet. Som det konstateras i bland annat regeringens proposition om revidering av bestämmelserna om tingsrätternas sammansättning (RP 85/2008 rd, s. 3) har lekmän i någon sammansättning deltagit i rättskipningen alltsedan 1200-talet.

Tingsrätterna inrättades i samband med underrättsreformen den 1 december 1993. Genom att de tidigare rådstuvurätterna och häradsrätterna ersattes med tingsrätterna upphörde den tudelning av underrätterna på landsbygden och i städerna som härstammade från den svenska tiden. I samband med underrättsreformen 1993 kom nämndemännen till alla tingsrätter, då de tidigare endast fanns på landsbygden i häradsrätterna. I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om förenhetligande av de allmänna underrätterna (RP 28/1986 rd, s. 15) ansågs det att förtroendemännens närvaro kan göra handläggningen av målen och domstolens syn på målen mångsidigare och på detta sätt öka antalet faktorer som påverkar beslutsfattandet. Det ansågs dessutom i propositionen att det kan vara mer motiverat att pröva ett ärende när en lagfaren domare framför ärendet till förtroendemännen.

I nuläget får nämndemännen delta i domstolens beslutsfattande i brottmål och jordrättsmål som handläggs vid tingsrätten. Det finns inga nämndemän vid hovrätterna, förvaltningsdomstolarna, de högsta domstolarna eller specialdomstolarna.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering bibehålls nämndemannasystemet och en ändring av sättet att välja nämndemän, som ska stärka domstolarnas oberoende och opartiskhet, ska utredas.

I den här promemorian granskas det sätt på vilket nämndemän väljs. Även om det i promemorian för att få en helhetsbild har tagits in bakgrundsuppgifter om bland annat antalet ärenden som avgjorts i nämndemannasammansättning, kostnaderna för nämndemannasystemet och vissa ställningstaganden till systemet, bedöms det inte i denna promemoria huruvida nämndemannasystemet borde bevaras eller slopas. I promemorian behandlas inte heller förvaltnings- och specialdomstolarnas sakkunnigledamöter eller militära ledamöter eller förfarandet för val av dem.

2 Nuläge

2.1 Tingsrättens domförhet

Bestämmelser om tingsrättens sammansättning finns i rättegångsbalken (4/1734). Enligt 2 kap. (1052/1991) 1 § (339/2014) 1 mom. är tingsrätten i brottmål domför med ordföranden och två nämndemän.

Denna sammansättning skulle på grundval av den ovannämnda bestämmelsen kunna förstås som tingsrättens huvudsakliga sammansättning i brottmål, men det är den emellertid inte längre. Detta beror särskilt på ändringar av de bestämmelser som gäller sammansättningen, vilka behandlas i korthet i avsnitt 2.

Enligt 2 kap. 1 § 2 mom. i rättegångsbalken är tingsrätten domför i brottmål också i en sammansättning med tre lagfarna medlemmar, om det ska anses motiverat med hänsyn till målets art eller av något annat särskilt skäl. Således avgörs de allra svåraste brottmålen oftast utan nämndemän.

I 2 kap. 5 § (768/2002) i rättegångsbalken föreskrivs det för sin del om sådana ärenden som kan avgöras i sammansättning med en domare. Tingsrätten består av endast ordföranden i ansökningsärenden, vid förberedelse, vid huvudförhandling i tvistemål om målets art eller omfattning inte förutsätter att det behandlas i fulltalig sammansättning, när den tar upp bevisning utom huvudförhandlingen samt när den separat behandlar säkringsåtgärder. Enligt 2 kap. 6 § (422/2018) kan också ett brottmål handläggas i en sammansättning med en domare, om det inte för något av de enskilda brott som avses i åtalet föreskrivs strängare straff än fängelse i högst fyra år.

Enligt 20 kap. 243 § i fastighetsbildningslagen är i jorrdomstolen en lagfaren ledamot vid tingsrätten ordförande och jorrdomstolens övriga ledamöter är en jordrättsingenjör samt två nämndemän.

2.2 Behörighetsvillkor för nämndemän

I lagen om nämndemän vid tingsrätten (675/2016, nedan *nämndemännalagen*) finns bestämmelser om behörighetsvillkor för och val av nämndemän. Enligt 2 § 1 mom. ska en nämndeman vara finsk medborgare och bosatt i en kommun inom tingsrättens domkrets. Nämndemannen får inte vara försatt i konkurs och hans eller hennes handlingsbehörighet

får inte ha begränsats samt han eller hon ska anses lämplig att vara nämndeman. En person som har antecknats i straffregistret eller som upprepade gånger har gjort sig skyldig till mindre grova brott anses inte vara att betrakta som lämplig för uppdraget som nämndeman. Bedömningen av en kandidat förutsätter vanligen en helhetsbedömning av kandidaten, som bör utmyнна i slutsatsen att förtroendet för domstolsväsendet inte påverkas om personen i fråga väljs (RP 7/2016 rd).

Att vara nämndeman är en samhällelig uppgift, vilket innebär att medborgarnas förtroende för nämndemännens omdömesförmåga i större utsträckning betonas. Nämndemännen är domstolsledamöter och därför bör höga krav ställas på deras omdömesförmåga. Det är inte ändamålsenligt med avseende på nämndemannasystemet att en person som är oförmögen att sköta sina egna angelägenheter ska kunna vara nämndeman (RP 146/1998 rd, s. 19, 58).

Tidigare föreskrevs det i lag att en nämndeman måste ha fyllt 63 år. Enligt det gällande 2 § 2 mom. i nämndemannalagen får till nämndeman inte väljas en person som inte har fyllt 25 år eller som har fyllt 65 år.

En nämndeman är skyldig att avgå från sitt uppdrag när han eller hon uppnår den avgångsålder som föreskrivs i 16 kap. 1 § i domstolslagen (9 § i nämndemannalagen). Enligt 16 kap. 1 § i domstolslagen finns bestämmelser som gäller den allmänna avgångsåldern för tjänstemän och tjänsteförhållandets upphörande och som tillämpas på domare i 35 § i statstjänstemannalagen. Enligt 35 § (193/2016) 1 mom. i statstjänstemannalagen (750/1994) upphör en tjänstemans tjänsteförhållande utan uppsägning eller annan åtgärd vars syfte är att tjänsteförhållandet ska upphöra, vid utgången av den månad under vilken han eller hon uppnår avgångsåldern, om inte tjänsteförhållandet med tjänstemannens samtycke förlängs med högst två år. Tjänsteförhållandet kan då förlängas trots vad som föreskrivs i 9 § 1 mom. Avgångsåldern är 68 år för dem som är födda 1957 eller tidigare, 69 år för dem som är födda 1958–1961 och 70 år för dem som är födda 1962 eller därefter.

Enligt 2 § 2 mom. i nämndemannalagen får inte den som innehar en tjänst vid en allmän domstol eller vid Brottsförundersökningsmyndigheten eller som i sin tjänst utför utsökningsuppgifter, förundersökning av brott eller tull- eller polisbevakning vara nämndeman, inte heller en åklagare, advokat eller någon annan som yrkesmässigt bedriver advokatverksamhet.

2.3 Förfarandet vid val av nämndemän

Domstolsverket, som inledde sin verksamhet som en självständig centralförvaltningsmyndighet med ansvar för domstolarnas centralförvaltning den 1 januari 2020, fastställer för närvarande antalet nämndemän vid tingsrätterna. År 2021 fastställde myndigheten anta-

let nämndemän till 1 303, medan justitieministeriet 2017 hade fastställt antalet nämndemän till 1 477. Antalet nämndemän hade justerats huvudsakligen på basis av utvecklingen av de mål och ärenden som handläggs vid tingsrätterna och det behov av nämndemän som dessa förutsätter. (Domstolsverkets beslut den 11 juni 2021, DoV/67/2021).

Enligt 4 § i nämndemannalagen väljs nämndemännen av kommunfullmäktige för en period som motsvarar fullmäktiges mandatperiod. De nämndemän som väljs i kommunen ska så rättvist som möjligt representera kommuninvånarnas ålders-, närings- och könsfördelning samt de språkliga förhållandena i kommunen. På val av nämndemän, en vald nämndemans rätt att vägra ta emot uppdraget samt skötseln av nämndemannauppdraget under behandlingen av besvär och under val tillämpas bestämmelserna om kommunens förtroendevalda i 10 kap. i kommunallagen (365/1995).

2.4 Nämndemännens bindningar

I regeringens proposition med förslag till lag om registret över domares bindningar och bisysslor (RP 224/2014 rd, s. 16) föreslogs det att en redogörelse för bindningar inte ska krävas av nämndemän. Enligt ett uttalande i lagutskottets betänkande (LaUB 28/2014 rd) förutsattes det att regeringen börjar bereda behövliga bestämmelser om nämndemäns skyldighet att redogöra för sina bindningar. Enligt utskottet hör nämndemännen, trots att deras ställning avviker från domstolens övriga ledamöter, till domstolens sammansättning vid avgörande och är därmed i en ställning som motsvarar domarens. Enligt 2 och 3 § i lagen om registret över domares bindningar och bisysslor (565/2015) och 5 § i nämndemannalagen är också en nämndeman skyldig att lämna uppgifter om sina bindningar till registret. Det föreslogs inte heller några ändringar i anmälningsskyldigheten i regeringens proposition med förslag till lag om ett register över bindningar och bisysslor (RP 301/2022 rd).

2.5 Nämndemännens arvode

Innan tingsrättslagen trädde i kraft 1993 fanns bestämmelser om nämndemän i lagen om nämnden vid häradsrätt (322/69). Enligt lagen betalades till nämndemännen arvode samt dagpenning och ersättning av kommunens medel i enlighet med vad som i 21 § i kommunallagen föreskrevs om arvode för förtroendevalda. Det var justitieministeriets uppgift att fastställa grunderna för det arvode som betalades till nämndemännen, det vill säga minimiarvodet. Arvodena varierade dock från kommun till kommun. De mer förmögna kommunerna kunde betala högre arvoden än vad ministeriet beslutat, även om utgångspunkten borde ha varit att samma ersättningar betalas på lika grunder. De kunde således förekomma att nämndemän som var medlemmar i samma nämnd kunde få olika stora

arvoden. På den tiden hade det visat sig vara svårt att få dem som deltar i arbetslivet att bli nämndemän, framför allt av den orsaken att de inte hade möjlighet att frigöra sig från arbetet om sammanträdesfrekvensen var för hög. Av dessa orsaker var nämndemännens medelålder hög och pensionärernas andel överbetonad. Nämndemannauppdraget hade i vissa fall kunnat bli en förvärvsliknande verksamhet (RP 252/1992 rd, s. 5).

Vid ingången av 1998 ändrades tingsrättslagen (RP 131/1997 rd) så att arvode samt dagtraktamente och ersättning till en nämndeman vid tingsrätten betalas av statliga medel i stället för kommunens medel. Justitieministeriet fastställde grunderna för och beloppet av dessa förmåner.

För närvarande fastställs nämndemännens arvode av Domstolsverket, som även har centraliserat ansvar för de uppgifter som gäller sakkunnigledamöter och nämndemän vid domstolarna (12 § i nämndemannalagen, RP 136/2018 rd, s. 32). RP 136/2018 rd, s. 33.)

Domstolsverket har den 27 december 2021 meddelat ett beslut om betalning av kostnaderna för nämndemän (DoV 1271/2021) vilket trädde i kraft den 1 januari 2022. Enligt beslutet betalas arvode till nämndemännen för deltagande i tingsrättens sammanträde enligt sammanträdesdagens längd så att arvodet är 70 euro om sammanträdet varar högst 6 timmar, 95 euro om sammanträdet varar över 6 timmar eller 120 euro om det varar över 9 timmar. Dessutom betalas nämndemännen ersättning för inkomstbortfall och för kostnader som på grund av uppdraget som nämndeman föranleds av avlönande av vikarie, anordnande av barnvård eller något motsvarande.

2.6 Arbetsgivardomstolens direktionsrätt

Precis som domarna står även nämndemännen under arbetsgivardomstolens arbetsledning och övervakning. Av denna anledning kan han eller hon ges en sådan skriftlig varning som avses i till exempel 6 kap. 24 § i statstjänstemannalagen (750/1994) (RP 7/2016 rd, s. 129–130). I 1 § i nämndemannalagen finns en hänvisning till 17 kap. 19 § i domstolslagen, i vilken det föreskrivs om skriftliga varningar som kan ges sakkunnigledamöter.

2.7 Ärenden som avgjorts i nämndemannasammansättning 2012–2022

Ärenden som har behandlats i nämndemannasammansättning och deras andel av alla avgjorda brottmål har under de senaste åren stort sett minskat. Som framgår av tabellen nedan avgjordes mellan 2012 och 2022 som högst 4 484 mål i nämndemannasammansättning (år 2014) och som minst 2 313 ärenden (år 2020). Andelen ärenden som avgjorts i nämndemannasammansättning av alla avgjorda brottmål har under åren 2012–2022 som mest varierat från 7,9 procent (år 2014) till 4,5 procent (år 2020).

Tabell 1. Ärenden som avgjorts i nämndemannasammansättning 2012–2022

Ärenden som avgjorts i nämndemannasammansättning 2012–2022												
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Alla sammanlagt
Brottmål	2 963	3 995	4 342	4 218	3 856	3 751	3 627	2 708	2 300	2 760	3 232	37 752
A. Egendomsbrott	733	1 033	1 165	1 222	1 066	1 039	1 030	598	479	583	757	9 705
B. Brott mot liv och hälsa	904	1 160	1 124	1 066	959	906	841	794	662	788	808	10 012
C. Sexualbrott	416	561	657	579	569	585	546	444	402	518	543	5 820
D. Brott mot offentlig myndighet osv.	179	256	267	253	203	122	128	24	16	23	21	1 492
E. Trafikbrott	437	442	437	451	395	418	406	261	232	263	446	4 188
F. Övriga gärningar mot strafflagen	285	528	658	629	650	666	672	578	506	578	653	6 403
G. Brott mot alkohollagen	2	6	8	2	5	5	3	2		1		34
H. Mot andra lagar och förordningar	7	9	26	16	9	10	1	7	3	6	4	98
Övriga straffrättsliga ärenden	15	67	126	81	22	25	16	8	10	1	5	376
I. Övriga straffrättsliga ärenden	15	67	126	81	22	25	16	8	10	1	5	376
Tvångsmedelsärenden	7	20	16	12	16	27	3	3	3	3	6	116
J. Tvångsmedelsärenden	7	20	16	12	16	27	3	3	3	3	6	116
Alla sammanlagt	2 985	4 082	4 484	4 311	3 894	3 803	3 646	2 719	2 313	2 764	3 243	38 244

Andelen ärenden som avgjorts i nämndemannasammansättning av avgjorda brottmål

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Alla sammanlagt
A. Egendomsbrott	6,7 %	6,7 %	7,3 %	7,4 %	6,8 %	6,7 %	6,0 %	3,3 %	2,9 %	3,3 %	4,3 %	5,5 %
B. Brott mot liv och hälsa	13,0 %	11,9 %	12,7 %	13,4 %	13,0 %	13,4 %	12,0 %	11,7 %	11,3 %	11,5 %	12,3 %	12,4 %
C. Sexualbrott	78,5 %	62,5 %	82,6 %	71,4 %	68,9 %	72,8 %	69,6 %	51,9 %	53,7 %	48,9 %	44,7 %	62,4 %
D. Brott mot offentlig myndighet osv.	13,9 %	15,1 %	16,5 %	16,3 %	13,4 %	8,0 %	7,3 %	1,3 %	0,9 %	1,3 %	1,1 %	8,2 %
E. Trafikbrott	2,8 %	2,2 %	2,2 %	2,3 %	2,1 %	2,3 %	2,1 %	1,4 %	1,3 %	1,4 %	2,7 %	2,1 %
F. Övriga gärningar mot strafflagen	5,7 %	7,5 %	9,4 %	9,4 %	9,6 %	9,2 %	8,2 %	7,3 %	6,1 %	6,3 %	8,0 %	7,9 %
G. Brott mot alkohollagen	5,7 %	10,2 %	18,6 %	4,3 %	17,9 %	12,8 %	12,0 %	8,0 %	0,0 %	3,7 %	0,0 %	8,8 %
H. Mot andra lagar och förordningar	0,9 %	0,9 %	2,7 %	1,8 %	1,1 %	0,9 %	0,1 %	0,5 %	0,3 %	1,3 %	1,2 %	0,9 %
Alla sammanlagt	7,2 %	7,1 %	7,9 %	7,8 %	7,5 %	7,3 %	6,5 %	4,9 %	4,5 %	4,9 %	6,2 %	6,5 %

År 2017 hade antalet nämndemän fastställts till 1 477. Under det året deltog en enskild nämndeman (antal ärenden 3 803) i genomsnitt i handläggningen av 2,57 ärenden. 2021 deltog en nämndeman i genomsnitt endast i handläggningen av 2,1 ärenden.

2.8 Kostnaderna för nämndemannasystemet 2015–2022

Tabell 2. Kostnaderna för nämndemannasystemet 2015–2022

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1 628 624	1 294 000	1 191 000	1 288 000	974 194	946 344	1 019 994	1 297 691

De totala kostnaderna för nämndemannasystemet har sjunkit i och med att antalet ärenden som avgörs i nämndemannasammansättning har minskat. Kostnaderna per ärende som avgjordes var 378 euro 2015 och sjönk under de följande åren, men steg igen 2020 och var 2021 på nästan samma nivå (373 euro) som år 2015. De totala kostnaderna för de brottmål som handläggs vid tingsrätterna skulle sannolikt stiga om de ärenden som för närvarande handläggs i nämndemannasammansättning i stället skulle handläggas i en sammansättning med tre domare.

3 Ändringar i bestämmelserna om tingsrättens sammansättning

Minskningen av antalet ärenden som handläggs i nämndemannasammansättning beror i synnerhet på de ändringar i bestämmelserna om tingsrättens sammansättning som gjordes under 2000-talet.

Genom ändringarna av de bestämmelser om behandling av brottmål i tingsrätten som ingår i lagen om rättegång i brottmål, rättegångsbalken och i vissa andra lagar (RP 271/2004 rd) blev det möjligt att skriftligt handlägga brottmål utan huvudförhandling när gärningen har erkänts. Ändringarna (243–249/2006) trädde i kraft den 1 oktober 2006. Redan när lagändringarna infördes var man medveten om att nämndemän i och med reformen inte skulle behövas lika ofta, eftersom en del av brotten skulle handläggas i ett skriftligt förfarande av en domare vid behandling i kansliet. Under åren 2017–2021 har ungefär en tredjedel av brottmålen avgjorts i ett skriftligt förfarande.

Syftet med regeringens proposition om revidering av bestämmelserna om tingsrätternas sammansättning (RP 85/2008 rd, s. 10) var att reducera användningen av nämndemanna-systemet utan att människornas rättssäkerhet äventyras. Lagen gjorde det ännu då möjligt för nämndemännen att delta även i handläggningen av tvistemål, trots att nämndemännen i huvudsak deltog i beslutsfattandet endast i brottmål. Nämndemannasammansättningen slopades i tvistemål den 1 januari 2009, då rättegångsbalken, lagen om rättegång i brottmål samt tingsrättslagen (811–813/2008) ändrades.

Sammansättningen av en yrkesdomare och tre nämndemän, det vill säga en sammansättning som är behörig att behandla alla brottmål, bibehölls. Det var möjligt att förstärka sammansättningen av en yrkesdomare och tre nämndemän med en annan lagfarens domare, om det med hänsyn till ärendets omfattning eller av något annat särskilt skäl skulle anses motiverat. Användningen av detta sammansättningsalternativ har dock varit begränsad.

På grund av lagändringarna fick tingsrätten från och med den 1 januari 2009 möjlighet att behandla brottmål även i en sammansättning med tre lagfarna ledamöter om ärendets art eller andra särskilda skäl så kräver. Enligt motiveringen till regeringspropositionen förutsätter rättsligt sett exceptionellt svåra ärenden sådant yrkesrelaterat kunnande att nämndemännens deltagande i avgörandet av dem inte kan anses vara ändamålsen-

ligt. Även yrkesdomarna måste under en lång tid sätta sig in i rättsligt svåra brottmål. Det är således problematiskt att anta att nämndemännen fullvärdigt kan delta i behandlingen av sådana mål endast genom att följa med tingsrättens huvudförhandling och på basis av den besluta hur ärendet ska avgöras (RP 85/2008 rd, s. 9).

I fråga om propositionen ansåg lagutskottet i sitt betänkande (LaUB 11/2008 rd) det viktigt att tingsrätterna kan allokera både yrkesdomar- och nämndemannaresurserna på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt. I sitt betänkande ansåg lagutskottet också att justitieministeriet i fortsättningen ska följa hur reformen fungerar och vilka verkningar den får bland annat i fråga om överklaganden och i fråga om när sammansättningen med nämndemän används samt vid behov vidta åtgärder för att se över bestämmelserna.

Efter några år ändrades bestämmelserna om sammansättningen igen. I regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 kap. i rättegångsbalken och 6 § i tingsrättslagen (RP 4/2014 rd) föreslogs det att bestämmelserna om tingsrätternas domförhet och bestämmelserna i tingsrättslagen om nämndemäns valbarhet ändras. Syftet var att lätta upp tingsrätternas nämndemannasammansättning och att höja åldersgränsen för att en person ska vara valbar till nämndeman (avsnitt 1.2). Till följd av propositionen ändrades 2 kap. i rättegångsbalken genom lag 339/2014 som trädde i kraft den 1 maj 2014 så att tingsrätten är domför i nämndemannasammansättning, när tingsrätten har en ordförande och två nämndemän. Enligt motiveringen till regeringspropositionen skulle det effektivisera rättsvården utan att ge avkall på rättssäkerheten, om nämndemannasammansättningen lättades upp. Möjligheten att använda förstärkt sammansättning av tingsrätten med en eller två lagfarna ledamöter och tre nämndemän gavs dock i lagen.

4 Internationell jämförelse

4.1 Europarådets CEPEJ-kommitté

Europarådets ständiga Cepej-kommitté (European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ) offentliggör vartannat år en rapport om de europeiska rättssystemen och hur de fungerar. Den senaste rapporten "European judicial systems CEPEJ evaluation Report 2022 Evaluation cycle" publicerades den 5 oktober 2022. Den innehåller uppgifter för 2020.

Enligt Cepej-kommitténs rapport från 2018 anförtror många stater rättsliga åtgärder till andra aktörer än yrkesdomare. Detta överensstämmer med rättspraxisen vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, enligt vilken lekmanadomares deltagande i domstolarnas verksamhet inte i sig strider mot fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (ECtHR, Ibrahim Gürkan v. Turkey, app. Nr 10987/10, 3, A07/2012, § 18).

På sida 53 i rapporten från 2022 behandlas lekmanadomare i korthet. Enligt den fanns det lekmanadomare i 25 av rådets 46 medlemsstater och i 21 av staterna fanns de inte.

4.2 Sverige

I Sverige fanns det 9 035 nämndemän 2020 (CEPEJ:s rapport 2022 Evaluation Cycle; CEPEJ Stat – Dynamic Database of European Justice Systems). Nämndemännen väljs för en mandatperiod på fyra år. För närvarande väljs nämndemän ett år efter de allmänna valen. Nämndemännen utnämns av de politiska partierna. Den som vill bli nämndeman ska kontakta partiet för att visa sitt intresse för uppdraget. Nämndemännen lottas ut bland de personer som kommunfullmäktige har utsett. Till nämndeman kan väljas den som i fråga om omdömesförmåga, oberoende, laglydighet och övriga omständigheter lämpar sig för uppdraget. En tredjedel av nämndemännen bör för närvarande vara eller tidigare ha varit nämndemän (lay assessor). En domstol ska kontrollera den formella behörigheten och straffregisterutdraget för den som valts till nämndeman samt utifrån straffregisterutdraget bedöma nämndemannens lämplighet för uppgiften. En domstol kan entlediga en nämndeman, om nämndemannen uppträder eller handlar på ett sätt som kan försvaga människors förtroende för rättskipningen.

Nämndemän finns vid såväl de allmänna domstolarna som vid förvaltningsdomstolarna i första och andra instansen, men inte vid högsta domstolen. Det är dock inte möjligt att samtidigt tjänstgöra som nämndeman vid underrätten och fullföljdsdomstolen vid samma domstolslinje.

I Sverige behandlas brottmål vid allmänna underrätter vanligtvis i en sammansättning med en domare och tre nämndemän och vid fullföljdsinstanser i allmänhet i en sammansättning med tre domare och två nämndemän. Nämndemännen deltar i sammanträden i allvarliga brottmål samt i fråga om förseelser och ringa brottmål samt i familje- och socialrättsliga ärenden.

Vid förvaltningsdomstolarna i första instansen består nämndemannasammansättningen av en domare och tre nämndemän, medan nämndemannasammansättningen i besvärinstansen består av tre domare och tre nämndemän.

I Sverige har nämndemännen personlig rösträtt, på samma sätt som domarna. Vid tingsrätterna och förvaltningsdomstolarna kan nämndemännen genom omröstning upphäva en yrkesdomares mening. Detta förekommer dock mycket sällan.

4.3 Norge

I Norge fanns det 40 000 lekmannadomare 2020 (CEPEJ:s rapport 2022 Evaluation Cycle; CEPEJ Stat – Dynamic Database of European Justice Systems). I Norge deltar lekmannadomarna i brottmålets handläggning i första och andra instansen. De finns inte vid högsta domstolen. Lekmannadomarnas ställning kan jämföras med domare. Förutom brottmål kan de också delta i handläggningen av vissa civilärenden, om parterna så begär. Sådana ärenden är åtminstone familje-, arbets- och handelsrättsliga ärenden. En lekmannadomare ska delta i handläggningen av minst två ärenden under ett år.

I Norge lottas lekmannadomarna ut bland kandidater på listor som varje domstol sammanställer där båda könen finns representerade. Den lokala myndigheten eller kommunfullmäktige utser lekmannadomarna för en mandatperiod på fyra år. Bestämmelser om behörighetsvillkoren finns i 70 § i Norges domstolslag. En lekmannadomare ska vara i åldern 21–69 år, röstberättigad och valbar. Dessutom ska personen vara norsk medborgare eller ha varit bosatt på en plats som finns antecknad i Norges nationella register under minst de tre senaste åren. En lekmannadomare måste kunna tala och förstå norska och får inte ha sådana anteckningar i straffregistret som visar att han eller hon är olämplig att sköta uppdraget.

4.4 Danmark

I Danmark fanns det 12 000 lekmannadomare 2020 (CEPEJ:s rapport 2022 Evaluation Cycle; CEPEJ Stat – Dynamic Database of European Justice Systems). Det finns två sorters lekmannadomare – nämndemän och jurymedlemmar. Nämndemän deltar i sådana brottmål där svaranden bestrider åtalet och åklagaren yrkar på fängelsestraff. Tingsrättens sammansättning består av en domare och två nämndemän. Vid domstolar i den andra instansen ska sammansättningen bestå av tre domare och tre nämndemän. Juryförhandling ingår i sådana mål där åklagaren yrkar på minst fyra års fängelsestraff för svaranden. I tingsrättens sammansättning ingår då tre domare och sex jurymedlemmar. Det finns inga lekmannadomare vid högsta domstolen. Oftast deltar en nämndeman i handläggningen av ett ärende 4–5 gånger under ett år.

I Danmark sammanställer varje kommun vart fjärde år en förteckning över möjliga nämndemän och jurymedlemmar som väljs bland invånarna i kommunen i fråga. Nämndemännen och jurymedlemmarna ska vara i åldern 18–70 år, berättigade att rösta i parlamentsval och ska inte ha dömts för något allvarligt brott. Dessutom ska varje kommun säkerställa att den slutliga förteckningen representerar en stor del av befolkningen i fråga om kön och yrke. Förteckningarna skickas till den domstol i den andra instansen i vars domkrets kommunen ingår (antingen den östliga eller västliga domstolen i den andra instansen). Denna fullföljdsdomstol utnämner nämndemännen genom lottning, så att varje domstol får det antal nämndemän som krävs.

Flera kommuner ber dem som vill bli nämndemän att anmäla sitt intresse för uppdraget, medan vissa kommuner väljer nämndemän genom lottning bland kommunens invånare eller på något annat sätt. Kandidaternas straffregisteranteckningar kontrolleras. De nya nämndemännen kallas till ett sammanträde, i vilket ingår en framställning om jävsbestämmelserna. När handläggningen av ett ärende i en nämndemannasammansättning inleds vid en domstol ska nämndemännen underteckna en försäkran om opartiskhet.

I Danmark kan en nämndeman entledigas tillfälligt eller slutgiltigt om han eller hon åtalas eller döms för ett brott på grund av vilket han eller hon inte längre är lämplig att tjänstgöra som nämndeman. En nämndeman som uppträder dåligt kan avstängas från sitt uppdrag om han eller hon fortsätter att uppträda olämpligt. Beslut om entledigande fattas av presidenten vid en behörig domstol i andra instansen.

4.5 Estland

I Estland fanns det 502 lekmannadomare 2020 (CEPEJ:s rapport 2022 Evaluation Cycle; CEPEJ Stat – Dynamic Database of European Justice Systems). I Estland deltar nämndemännen i underrätternas rättskipning i brottmål. För närvarande behandlas brottmål i första instansen enligt 18 § i Estlands straffprocesslag i en sammansättning som består av en domare som innehar ordförandeskapet och två nämndemän.

Nämndemännen väljs för en mandatperiod på fyra år. Man kan tjänstgöra som nämndeman under högst två på varandra följande perioder (104 § i Estlands domstolslag). Nämndemän har samma rättigheter och skyldigheter samt samma ställning som domare (102 § i Estlands domstolslag). Varje kommunfullmäktigeledamot kan föreslå kandidater till nämndemän. Kommunfullmäktige väljer kandidaterna. Chefen för varje underrätt beslutar själv hur många kandidater till nämndemän kommunfullmäktige ska föreslå. Antalet kandidater ska stå i proportion till antalet invånare inom lokalförvaltningens område och domstolens domkrets (106 § i Estlands domstolslag).

Kommunfullmäktige publicerar en förteckning över kandidaterna. Vem som helst har rätt att ifrågasätta nomineringen av en kandidat (107 § i Estlands domstolslag). Nämndemännen utnämns bland kandidaterna av en kommitté, vars sammansättning fastställs av chefen för underrätten. Till kommittén hör förutom chefen också representanter för underrättens olika kanslier. Kommittén ska pröva kandidatens lämplighet för uppdraget och eventuella bestridanden som gäller nomineringen av kandidaten. Dessutom bör man följa principen att nämndemännen ska vara av olika kön och i olika åldrar, företräda olika sociala referensgrupper och vara verksamma inom olika branscher (108 § i Estlands domstolslag).

Till nämndeman kan utnämnas en estnisk medborgare som har rättshandlingsförmåga, är i åldern 25–70 år, är bosatt i Estland och kan tala estniska på avancerad nivå samt är moraliskt lämplig att tjänstgöra som nämndeman (103 § i Estlands domstolslag). Till nämndeman kan inte utnämnas en person som har dömts för brott, som är försatt i konkurs, som inte lämplig för uppdraget på grund av hälsotillstånd eller som inte har varit permanent bosatt, det vill säga vars adress inte har varit antecknad i befolkningsregistret inom området för den lokalförvaltningsenhet som har nominerat honom eller henne till nämndemannakandidat. Inte heller en person som arbetar vid en domstol, vid åklagarämbetet eller polisen eller som fullgör värnplikt, som är advokat, notarie eller utmättningsman eller ledamot i republikens regering, ledamot i kommun- eller stadsfullmäktige, ledamot i Estlands parlament eller guvernör kan utnämnas till uppdraget. Inte heller en brottsmisstänkt kan utnämnas till nämndeman medan det straffrättsliga förfarandet pågår.

4.6 Tyskland

I Tyskland fanns det 122 733 nämndemän 2020 (CEPEJ:s rapport 2022 Evaluation Cycle; CEPEJ Stat – Dynamic Database of European Justice Systems). Nämndemännen deltar förutom i handläggningen av brottmål också i handläggningen av arbets-, social-, handels-, förvaltnings- och finansrättsliga ärenden samt ärenden som gäller jordbruk. Nämndemän finns också vid appellationsdomstolen, som behandlar disciplinärenden som gäller advokater. Nämndemän ingår inte i sammansättningarna vid delstatsöverdomstolarna (Oberlandesgericht) eller vid högsta förbundsdomstolens (Bundesgerichtshof) brottmålsavdelning.

Nämndemännen väljs vart femte år. Varje kommun upprättar en kandidatlista. Kommunerna arbetar på olika sätt för att upprätta listorna eftersom det inte finns några tvingande bestämmelser. Det är oftast kommunfullmäktige, fackförbund, kyrkor eller organisationer som föreslår lämpliga personer. Kommunfullmäktige beslutar om vem som får vara med på kandidatlistan. Kommunfullmäktige måste se till att alla befolkningsgrupper är tillräckligt representerade enligt kön, ålder, yrke och social ställning på kandidatlistan. På listan får det endast tas upp personer som har fått minst två tredjedelar av de närvarande fullmäktigeledamöternas röster när minst hälften av fullmäktiges lagliga antal ledamöter är närvarande.

Den kandidatlista som godkänts av kommunfullmäktige finns framlagd för kommunen under en vecka och alla har då möjlighet att motsätta sig det att någon tagits upp på listan. Efter utsatt tid skickar kommunen kandidatlistan och eventuella invändningar till den domstol till vars domkrets kommunen hör. Valnämnden, till vilken det förutom en tingsdomare och en förvaltningstjänsteman ska höra sju förtroendevalda i kommunen, beslutar först om eventuella invändningar och väljer sedan det behövliga antalet nämndemän från kandidatlistan med minst två tredjedels majoritet. Med hänsyn till eventuella sjukdomsfall, semester, vägran eller frånvaro av motsvarande skäl väljer kommittén också suppleanter. Namnen på de lekmannadomare som valts sammanställs i domstol med lekmannadomare och de små brottmålsavdelningarnas förteckningar över nämndemän, ur vilka nämndemännen årligen lottas ut på förhand för alla sammanträdesdagar.

4.7 Slovenien

I Slovenien fanns det 3 445 nämndemän 2020 (CEPEJ:s rapport 2022 Evaluation Cycle; CEPEJ Stat – Dynamic Database of European Justice Systems).

I Slovenien finns nämndemän vid underrätterna. I nämndemannasammansättningen ingår en yrkesdomare och två nämndemän eller undantagsvis två yrkesdomare och tre nämndemän. Nämndemännen deltar vid sidan av domarna i handläggningen av allvarliga brottmål, arbetsrättsliga ärenden och socialrättsliga ärenden. Nämndemännen utnämns för en mandatperiod på fem år. De kan också utnämnas på nytt. Nämndemannakandidater kan ställas upp av kommunala förtroendeorgan samt av föreningar och sammanslutningar, dock inte av politiska partier. Underrättens president ska uppmana dem att i god tid göra sina framställningar om nämndemannakandidater. Uppmaningen publiceras i den officiella tidningen. Underrättens president skickar inkomna framställningar till presidenten för den högre domstolen, som utnämner nämndemännen till underrätterna inom domkretsen.

5 Bedömning av nuläget

5.1 Utredningar och ställningstaganden

5.1.1 Bakgrund

Undersökningar som gjorts i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet (Lappi-Seppälä, Tapio – Tala, Jyrki – Litmala, Marjukka – Jaakkola, Risto: Luottamus tuomioistuimiin: Haastattelututkimus väestön asenteisiin. Rättspolitiska forskningsinstitutets publikationer 160. Helsingfors 1999, de Godzinsky, Virve-Maria – Ervasti, Kaijus: Lautamiehet tuomareina. Rättspolitiska forskningsinstitutets publikationer 162. Helsingfors 1999 och Niskanen, Hannu – Ahonen, Timo – Laitinen, Ahti: Suomalaisten luottamus tuomioistuimiin. Åbo 2000) visade att nämndemannasystemet ökar medborgarnas tilltro till domstolarna. Därför har det i tidigare reformer av nämndemannasystemet ansetts att det inte finns skäl för att helt avskaffa nämndemannasystemet (RP 85/2008 rd, s. 8). Tidigare har det också ansetts att nämndemännen kan bidra med lokalkännedom i ärenden av en viss typ som handläggs vid tingsrätterna. Lokalkännedomen var emellertid inte längre en del av motiveringen för nämndemannasystemet i regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 2 kap. i rättegångsbalken och 6 § i tingsrättslagen (RP 4/2014 rd) och inte heller i regeringens proposition till riksdagen med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den (RP 7/2016 rd).

5.1.2 Betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet

Statsrådet tillsatte år 2001 en kommitté med uppgift att utarbeta en redogörelse för utvecklingen av domstolsväsendet. I sitt betänkande (Betänkande av kommittén för utveckling av domstolsväsendet JM 2003:3) granskade kommittén bland annat utvecklingen av nämndemannasystemet. Det konstaterades då att det fanns skäl att granska omfattningen av användningen av nämndemannasystemet, sättet att välja nämndemän samt röstningsreglerna. Såsom framgår av det föregående avsnittet (avsnitt 2) har systemets omfattning senare bedömts på nytt några gånger, men inga ändringar har gjorts i fråga om sättet att välja nämndemän.

5.1.3 Reformprogram för rättsvården

I reformprogrammet för rättsvården för åren 2013–2025 (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 16/2013) föreslogs inga ändringar i sättet att välja nämndemän.

5.1.4 Bedömningspromemoria av arbetsgruppen för utveckling av rättskipningen

Justitieministeriets senaste bedömningspromemoria om utvecklingen av rättskipningen publicerades den 21 oktober 2022. Justitieministeriet tillsatte den 9 november 2021 en arbetsgrupp för att bedöma utvecklingstrenderna inom domstolarnas rättskipning och ändamålsenligheten hos den nuvarande domstolsstrukturen för mandattiden den 10 november 2021– den 30 juni 2022. Arbetsgruppen valde att kalla sig Arbetsgrupp för utveckling av rättskipningen. I bedömningspromemorian (Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2022:39) fastställde arbetsgruppen att de tre viktigaste utvecklingsmålen gäller 1) ett starkt oberoende, 2) ett högklassigt rättsskydd och 3) kundorientering. Dessa mål som utgör grunden för rättskipningen är nära kopplade till varandra. De åtgärder som behövs för att nå målen är delvis överlappande och bidrar till fler än ett mål.

Arbetsgruppen ansåg det motiverat (s. 133) att också nämndemannasystemet och i synnerhet behovet av att ändra förfarandet vid utnämning av nämndemän utreds. Enligt arbetsgruppen förtydligades både nämndemännens och sakkunnigledamöternas ställning i samband med domstolslagen, men med tanke på stärkandet av oberoendet bör utnämningförfarandena ses över på nytt och nämndemannasystemets ändamålsenlighet granskas som en helhet.

5.1.5 Domstolsverkets initiativ om utveckling av jorddomstolarna

Domstolsverket lade den 4 november 2022 fram ett initiativ till justitieministeriet (DoV/989/2021) om utveckling av jorddomstolarna. I den promemoria som utgör en bilaga till initiativet har man fäst uppmärksamhet vid behovet av att bedöma bestämmelserna om jorddomstolens sammansättning i 243 § 1 mom. i fastighetsbildningslagen, i synnerhet när det gäller nämndemän.

5.1.6 Riksdagens justitieombudsmans ställningstaganden

Riksdagens justitieombudsman har ofta kritiserat det sätt på vilket nämndemän väljs. Justitieombudsmannen ansåg i sitt utlåtande (370/5/15) om utredarnas bedömningspromemoria om reformering av domstolarnas centralförvaltning att det nuvarande sättet att välja nämndemän är problematiskt med tanke på domstolarnas oberoende, eftersom kommunfullmäktige har till uppgift att välja nämndemän. Justitieombudsmannen hänvisade i sitt ställningstagande också till rapporter av Europarådets organ mot korruption GRECO, enligt vilka valet av nämndemän borde höra till rättsväsendet.

År 2016 konstaterade justitieombudsmannen i sitt utlåtande om regeringens proposition med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den (RP 7/2016 rd) att det etablerade sättet att välja nämndemän inte eliminerar de principiella problemen med systemet. Justitieombudsmannen ansåg att valet av nämndemän är en väsentlig uppgift enligt den grundlagsenliga fördelningen av statliga uppgifter (GL 3 § 3 mom.). I praktiken är nämndemännen politiker som utnämns av kommunfullmäktige. Därför finns det risk för att det att en person som hör till domstolens sammansättning vid ett avgörande är medlem i ett politiskt parti i ett enskilt fall påverkar målets opartiskhet. Särskild risk föreligger i sådana situationer där domarna representerar en viss politisk ståndpunkt och en part i ärendet eller någon annan aktör representerar en motsatt eller konkurrerande ståndpunkt eller om ärendet har någon anknytning till deras partipolitiska bakgrund. Justitieombudsmannen hänvisade till Europadomstolens avgörande Holm mot Sverige (1993), där klaganden ansågs ha rätt att på objektiva grunder misstänka domstolens oberoende, när majoriteten av jurymedlemmarna var tillhörde samma parti som också svaranden representerade.

Justitieombudsmannen hänvisade i sitt utlåtande till de rekommendationer för utveckling av nämndemannasystemet som Sverige fått av Greco (avsnitt 4.1.7.) samt till de bestämmelser om domarjäv i 13 kap. i rättegångsbalken som gäller opartisk handläggning av ärenden och som tillämpas på nämndemän. Justitieombudsmannen hänvisade till högsta domstolens avgöranden HD 2000:21 och HD 2009:9. Justitieombudsmannen instämde i sitt utlåtande med den ståndpunkt som framfördes i den juridiska litteraturen (Tapanila, Antti: Tuomarin esteellisyys, 2007, s.194–195) enligt vilken nämndemännens deltagande i domstolarnas avgöranden kan bedömas medföra olägenhet för domstolsväsendets politiska neutralitet, vilket uttryckligen är det som domstolsväsendets oberoende och opartiskhet förutsätter.

Likaså ansåg justitieombudsmannen i sitt utlåtande om arbetsgruppens betänkande (EOAK/4283/2017) att det är beklagligt att man inte har börjat utveckla nämndemannasystemet eller att systemet inte har slopats, trots att nämndemannasystemet är ett viktigt ele-

ment i att lätta upp rättsprocesserna. I sitt utlåtande upprepade justitieombudsmannen sin ståndpunkt om att sättet att välja nämndemän är problematiskt och ansåg att systemet därför bör tas upp till ny bedömning.

Även i sina berättelser från 2017 och 2018 ansåg justitieombudsmannen att det faktum att kommunfullmäktige har till uppgift att välja nämndemän äventyrar domstolarnas oberoende.

5.1.7 Övriga utredningar

Europarådets organ mot korruption Greco gav den 27 mars 2013 ut sin rapport om Finland under sin fjärde så kallade utvärderingscykel. I sin utvärderingsrapport rekommenderade Greco att Finland inför ett system där rättsväsendet själv väljer nämndemännen (Greco Eval IV rep (2012) 6E). I rapporten (punkt 101) konstaterade Greco att riksdagens justitieombudsman hade kritiserat de sätt på vilket nämndemän väljs. Enligt utvärderingsrapporten var antalet nämndemän i Finland relativt stort (1 700) och nämndemännen hade en viktig ställning i Finland. Greco hänvisade till praxis i andra europeiska länder där kommunfullmäktige föreslår kandidaterna, men domstolarna eller domarförslagsnämnderna fattar det slutliga beslutet om valet av nämndemän. GRECO gav dock inte någon egentlig rekommendation om hur sättet att välja nämndemän skulle utvecklas och inte heller i Finlands svar tog man ställning till frågan.

Under samma utvärderingscykel förhöll sig Greco något strängare till situationen i Sverige och gav Sverige rekommendationer (utvärderingsrapport den 12 november 2013) för att utveckla nämndemannasystemet. I rekommendationen uppmärksammades förutom sättet att välja nämndemän också deras utbildning och kontrollerandet av deras bakgrund. Under utvärderingscykeln utnämndes nämndemän i Sverige av kommunfullmäktige och domstolsväsendet deltog inte på något sätt i valet av dem. I uppföljningsrapporten (Compliance Report; GRECO 69, publicerad 29/01/2016) konstaterade Greco att dess rekommendationer hade genomförts på ett tillfredsställande sätt i Sverige.

5.2 Utnämning av domare och rätt att kvarstå i tjänsten samt val av nämndemän och rätt att kvarstå i uppdraget

5.2.1 Bakgrund

Domstolarnas oberoende är en viktig grundläggande och mänsklig rättighet som tryggar en rättvis rättegång (artikel 6 i Europakonventionen, 21 § i grundlagen). I sista hand är det viktigt och nödvändigt att trygga oberoendet för att individens rättsskydd ska kunna garanteras.

I regeringens proposition med förslag till lagstiftning om utnämning av domare (RP 109/1999 rd) behandlades utvecklingen av systemet för utnämning av domare ingående. Lagen om utnämning av domare (205/2000) trädde i kraft samtidigt (1 mars 2000) som den nya grundlagen (731/1999). Lagen om utnämning av domare har senare upphävts genom domstolslagen (673/2016), som trädde i kraft den 1 januari 2017. Genom domstolslagen upphävdes också bland annat tingsrättslagen och tingsrättsförordningen och stiftades en skild lag om nämndemän (675/2016). Syftet med domstolslagen var att förtydliga och komplettera bestämmelserna om domstolarna. Också i den regeringsproposition som gällde domstolslagen (RP 7/2016 rd) betonades domstolarnas och domarnas oberoende.

5.2.2 Utnämning av domare och rätt att kvarstå i tjänsten

Enligt 102 § i grundlagen utnämner republikens president de ordinarie domarna enligt ett i lag bestämt förfarande. Bestämmelser om utnämning av övriga domare utfärdas genom lag. Också i fråga om förfarandet vid utnämning av domare bör kravet på oberoende för domstolarna enligt 102 § i grundlagen beaktas (RP 7/2016 rd, s. 67).

En domare kan utnämnas till ordinarie domare eller till ett tjänsteförhållande för viss tid. Bestämmelser om utnämning av chefsdomare och ordinarie domare finns i 11 kap. i domstolslagen (673/2016). Chefsdomartjänster är för närvarande domartjänster som tillsätts för viss tid och till vilka domare utnämns för sju år i sänder.

Ordinarie domare utnämns av republikens president på framställning av statsrådet. En tjänst ska förklaras ledig att sökas innan den tillsätts. Domstolsverket sköter de praktiska åtgärder som hänför sig till ledigförklaringen av en domartjänst (avsnitt 5). Domarförslagsnämnden, som det föreskrivs om i 20 kap. i domstolslagen, gör en motiverad framställning om utnämningen som lämnas till statsrådet för föredragning för republikens president.

Statsrådet tillsätter domarförslagsnämnden för fem år i sänder. Ordförande i domarförslagsnämnden är en av högsta domstolen vald ledamot och vice ordförande en av högsta förvaltningsdomstolen vald ledamot. Övriga ledamöter är en hovrättspresident, överdomaren vid en förvaltningsdomstol, lagmannen vid en tingsrätt, en annan ordinarie hovrättsdomare, en tingsdomare, två förvaltningsrättsdomare eller en förvaltningsrättsdomare och en domare vid en specialdomstol, en advokat, en åklagare och en ledamot som företräder den juridiska forskningen och undervisningen. Varje ledamot har en personlig ersättare.

Bestämmelser om utnämning till tjänsteförhållande för viss tid finns i 12 kap. i domstolslagen. Chefsdomaren för en domstol utnämner domare till tjänsteförhållande för viss tid vid domstolen i fråga för högst ett år. Högsta domstolen utnämner för viss tid, om den är längre än ett år, domare till tjänsteförhållande för viss tid vid en hovrätt, arbetsdomstolen och tingsrätterna. Högsta förvaltningsdomstolen utnämner på motsvarande sätt domare till förvaltningsdomstolen, marknadsdomstolen och försäkringsdomstolen.

Republikens president utnämner ledamöter vid högsta domstolen till tjänsteförhållande för viss tid på framställning av högsta domstolen och ledamöter vid högsta förvaltningsdomstolen på framställning av högsta förvaltningsdomstolen.

Enligt 103 § i grundlagen får en domare inte förklaras förlustig sin tjänst på annat sätt än genom dom av domstol.

5.2.3 Val av nämndemän

Nämndemännens ställning som beslutsfattare kan jämföras med en domares. Nämndemännen har individuell rösträtt, vilket innebär att om två nämndemän sinsemellan är av samma åsikt och den åsikten skiljer sig från en yrkesdomares, avgörs tingsrättens avgörande av nämndemännens ståndpunkt.

Enligt 4 § i nämndemannalagen väljs nämndemännen av kommunfullmäktige för en period som motsvarar fullmäktiges mandatperiod. Om en huvudförhandling emellertid pågår vid utgången av kommunfullmäktiges mandatperiod fortsätter nämndemannens uppdrag tills målet är avgjort i tingsrätten.

Nämndemannauppdragets karaktär av förtroendeuppdrag betonas av att nämndemännen väljs av kommunfullmäktige och att fördelningen i fråga om ålder, näringsgren, kön och språk i kommunen ska beaktas jämbördigt vid valet. I utnämningsgrunderna enligt

125 § 2 mom. i grundlagen ingår tanken att den mest meriterade ska väljas, vilket inte kan tillämpas på sådana förtroendeuppdrag. Dessutom tillämpas bestämmelsen i grundlagen enligt sin ordalydelse endast på "offentliga tjänster" (RP 7/2016 rd).

Enligt grundlagsutskottets ställningstagande ska nämndemännens domaruppdrag betonas vid valet. Enligt utskottet har en nämndeman inte ett politiskt mandat utan ska vara oberoende. I detta avseende har fullmäktigegrupperna ett särskilt ansvar (GrUB 3/1996 rd).

5.2.4 Nämndemännens rätt att kvarstå i uppdraget

Trots att nämndemän inte är tjänstemän, ska de i sin tjänsteutövning uppföra sig så som deras ställning och uppgifter kräver. Nämndemännens rätt att kvarstå i uppdraget motsvarar dock inte helt den som domare eller sakkunnigledamöter vid en domstol har. Om en nämndeman förlorar sin behörighet eller annars blir olämplig att sköta uppdraget som nämndeman, kan han eller hon enligt 10 § i nämndemannalagen befrias från sitt uppdrag innan mandatperioden har löpt ut eller bestämma att nämndemannen inte på en viss tid får sköta uppdraget som nämndeman. Beslutet fattas av tingsrätten.

6 Domstolsverkets uppgifter

Domstolsverket, som sedan den 1 januari 2020 har ansvarat för domstolarnas centralförvaltningsuppgifter, är inte en domstol. Det är ett oberoende ämbetsverk inom justitieministeriets förvaltningsområde som har till uppgift att se till att domstolarna kan utöva dömande makt på ett högklassigt sätt och att domstolarnas förvaltning är effektivt och ändamålsenligt organiserad.

I fråga om domartjänsterna har Domstolsverket redan nu en beredande roll i utnämningssförfarandet. Enligt 11 kap. 5 § i domstolslagen sköter Domstolsverket de praktiska åtgärder som hänför sig till ledigförklaringen av en domartjänst i enlighet med anvisningar från den domstol som beslutar om ledigförklaring av tjänsten i fråga. Domstolsverket utarbetar enligt domarförslagsnämndens anvisningar ett sammandrag över sökandenas tjänstemeriter och över övriga meriter som beaktats och lämnar sammandraget till den domstol som har beslutat om ledigförklaring av tjänsten och den domstol där tjänsten är placerad samt till domarförslagsnämnden.

De ovannämnda åtgärderna sköts dock av högsta domstolen när det gäller ledigförklaring av tjänsten som president eller en tjänst som ledamot eller föredragande vid högsta domstolen, och av högsta förvaltningsdomstolen när det gäller tjänsten som president eller en tjänst som ledamot eller föredragande vid högsta förvaltningsdomstolen.

7 Sättet att välja nämndemän

7.1 Bakgrund

Sättet att välja nämndemän är en fråga som på grund av sin karaktär snarare ska avgöras politiskt än juridiskt. Om målet är ett nämndemannasystem som inte alls har någon koppling till politiker eller politiskt beslutsfattande, måste det nuvarande sättet att välja dem ändras på ett synnerligen betydande sätt. Om detta däremot inte är målet, är det förfarande som tillämpas i Sverige, där den tidsmässiga kopplingen mellan de allmänna valen och valet av nämndemän har stärkts, en lösning genom vilken GRECO:s rekommendationer har uppfyllts.

De nya behörighetsvillkor som ställs på nämndemän eller som eventuellt kommer att ställas ska i vilket fall som helst uppfyllas. Behörighetsvillkoren liksom även andra anknytande frågor som nämns nedan bör dock bedömas separat, när man granskar nämndemannasystemet som helhet. I denna bedömningspromemoria har behörighetsvillkoren för nämndemän och vissa andra anknytande frågor lämnats utanför granskningen.

Om man vid valet av nämndemän vill betona betydelsen av den kännedom om nämndemannauppdraget som inhämtas genom erfarenhet, kan man överväga en modell som liknar den som tillämpas i Sverige, där endast en del av nämndemännen byts ut i sänder och en del fortsätter utan nytt kandidatuppställande till exempel under två på varandra följande mandatperioder. Förfarandet vid valet av nämndemän är emellertid mer komplicerat än en modell där alla nämndemannauppdrag verkligen är lediga och nämndemännen väljs och utnämns för en mandatperiod åt gången och alla mandatperioder är lika långa.

En eventuell utvecklingsriktning är att göra nämndemannauppdraget till en medborgarskyldighet där nästan vem som helst kan väljas för ett enskilt ärende genom lottning eller på något annat slumpmässigt sätt. I det finska rättssystemet är utvecklingstrenden dock så pass främmande att det finns skäl att förhålla sig reserverat till den. Det är inte säkert att en person som utan förvarning och slumpmässigt väljs till ett nämndemannauppdrag har tillräckligt intresse, tillräcklig motivation eller möjlighet att verka som domare i ett enskilt ärende.

Om nämndemännen i varje enskilt ärende skulle väljas slumpmässigt, förutsätter sättet på vilket de väljs dessutom metoder och strukturer för att utesluta sådana personer från sammansättningen som trots att de har valts för att utföra en medborgerlig skyldighet inte klarar av att sköta det krävande domaruppdraget på behörigt sätt.

I denna promemoria har utgångspunkten varit att alla nämndemannauppdrag, frånsett eventuella enskilda personbyten, ska tillsättas samtidigt med regelbundna mellanrum.

Granskningen av det sätt på vilket de väljs omfattar följande tre delar: kandidatuppställning, personval och utnämning.

7.2 Kandidatuppställning

Att ställa upp någon eller att själv ställa upp som kandidat för ett nämndemannauppdrag kan betraktas som det första steget i processen att välja nämndemän. Enligt lagman Martti Juntikkas bedömning har det nuvarande systemet där utnämningen sköts av kommunala myndigheter i sig fungerat rätt bra och de problem som har uppstått under mandatperioden och som har berott på enskilda personer har varit obetydliga med tanke på antalet nämndemän.

Om nämndemännen inte söker sig till uppdraget på ett organiserat sätt, kan det finnas risk för att de som söker sig till uppdraget är intresserade personer som vid närmare granskning visar sig olämpliga för uppdraget och om vars motiv eller bakgrundspåverkare det finns misstankar. I det värsta tänkbara scenariot kan det att en eller flera personer visar synligt intresse för nämndemannauppdraget till och med upplevas som något som avskräcker andra från att anmäla sig till uppdraget.

Om sättet att välja nämndemän ändras finns det också en risk för att ålders- eller könsfördelningen mellan nämndemännen blir ensidigare så att nämndemännen inte längre kan anses vara en genomskärning av det omgivande samhället. De nuvarande kraven i nämndemannalagen på att kommuninvånarnas språk- och näringsfördelning ska representeras kan också bli utmanande att tillgodose.

Som ett alternativ till det nuvarande utnämningförfarandet genom kommunala myndigheter kan man överväga ett system där nämndemannauppdrag ledigförklaras av antingen Domstolsverket eller domstolarna.

Om kandidatuppställningen inleds vid domstolarna, kan varje enskild tingsrätt i princip endast svara för arbetsfaserna i anslutning till de egna nämndemännens uppgifter. Vad gäller hovrätter skulle varje enskild hovrätt i princip endast kunna svara för nämndemannauppdragen inom sin egen hovrätts domkrets.

Högsta domstolen är en riksomfattande aktör, men det är också det ämbetsverk som sköter domstolsväsendets centralförvaltningsuppgifter. Med hänsyn till förvaltningsuppgifterna torde det vara enklast att Domstolsverket deltar i valet av nämndemän. Om

domstolarna skulle svara för de rutinmässiga faserna i förfarandet vid valet av nämndemän, kan den administrativa bördan för domstolarna vara onödigt belastande eller kräva ytterligare resurser i en utsträckning som inte kan anses obetydlig.

Domstolsverket ledigförklarar redan nu domartjänster. Eftersom fastställandet av antalet nämndemän redan för närvarande hör till Domstolsverkets uppgifter, skulle det vara naturligt om det också ledigförklarade nämndemannauppdragen. Att kontrollera att nämndemännens behörighetsvillkor uppfylls och att utarbeta behövliga sammandrag är uppgifter som också kan lämpa sig att skötas centraliserat vid Domstolsverket.

Domarförslagsnämnden är en central och riksomfattande aktör när det gäller utnämningar av ordinarie domare och chefsdomare. Nämndemannauppdragen är dock tidsbundna och passar således inte särskilt naturligt in i domarförslagsnämndens nuvarande arbetsbeskrivning. Som det konstateras ovan sköter Domstolsverket också en del av de uppgifter som föregår domarutnämningar.

Om man vill att de kommunala myndigheterna också i fortsättningen ska svara för kandidatuppställningen, kan kandidaterna ställas upp på basis av ansökningar eller anmälningar. Då är det också naturligast att de kommunala myndigheterna svarar för och har till uppgift att kontrollera kandidaternas bakgrund.

Ett alternativt sätt att ordna valet av nämndemän kan vara att inrätta en särskild nämnd, kommitté eller något annat organ som endast sammanträder vid behov för vissa eller alla faser av processen vid valet av nämndemän. Det vore kanske inte den mest ändamålsenliga lösningen ur en administrativ synvinkel, men den gör det möjligt att utifrån den nya grunden bygga upp ett förfarande vid val av nämndemän som skräddarsytts från början till slut.

7.3 Personval

Det egentliga personvalet efter kandidatuppställningen kan likaså göras på olika sätt. Om nämndemannauppdraget förblir ett till sin karaktär statligt förtroendeuppdrag, kan det vara problematiskt att motivera valet av person med en jämförelse av meriter. Grundlagens 125 § 2 mom. tillämpas inte på förtroendeuppdrag och även i övrigt torde frågan om mätning eller jämförelse av förtroende snarare vara filosofisk än juridisk. Enligt den gällande nämndemannalagen kan personer som arbetar i vissa yrken inom rättsvården inte ens vara nämndemän och nämndemän väljs inte heller annars i tingsrättssammansättningen på grundval av sin specialkompetens.

På grund av de behörighetsvillkor och andra krav som ställs på nämndemän ska deras bakgrund dock kontrolleras. En sådan administrativ uppgift kan i den nuvarande strukturen på ett synnerligen naturligt sätt skötas av Domstolsverket. Alternativt är det i och för sig möjligt att låta tingsrätterna, hovrätterna eller domarförslagsnämnden utföra bakgrundskontrollerna. Eventuella tilläggsresurser som det administrativa arbetet kräver ska dock beaktas i alla alternativ.

Personval efter kandidatuppställningen kan göras genom lottning efter det att kandidaternas bakgrund har kontrollerats i tillräcklig utsträckning och kandidaterna har konstaterats uppfylla behörighetsvillkoren för uppdraget. Vid lottningen är slutresultatet slumpmässigt och det är inte möjligt att beakta de valda personernas ålder, könsfördelning, språkkunskaper eller andra motsvarande egenskaper på samma sätt som för närvarande. Lottningen är till sin karaktär ett sådant förfarande att den instans som utför den inom domstolsväsendet kan vara en tingsrätt, en hovrätt eller högsta domstolen, Domstolsverket eller domarförslagsnämnden.

Om personvalet baserar sig på utnämningförslag som lämnas efter bakgrundskontrollerna torde det falla sig mer naturligt att antingen en kommunal myndighet eller en tingsrätt lämnar förslaget. Därför bör det övervägas om det med tanke på domstolarnas oberoende skulle vara en tillräckligt tillfredsställande lösning att tidsmässigt stärka kopplingen mellan kommunalvalet och utnämningen av nämndemannakandidater.

Förfarandemässigt torde man också kunna överväga en modell där tingsrätterna inom varje hovrätts domkrets begär utnämningförslag av kommunerna inom domkretsen och ger utlåtanden om de föreslagna personerna till en högre domstol eller domarförslagsnämnden.

I fråga om det nya administrativa organet kan hänvisas till det som lades fram i det föregående avsnittet (6.2). Om man går in för en sådan lösning är det mest ändamålsenligt att särskilt begrunda organets sammansättning och förfaranden.

7.4 Utnämning

Utnämningen efter kandidatuppställningen och personvalet är närmast en formalitet jämfört med de två föregående arbetskedena, om inte den utnämmande instansen har rätt att ändra de val som gjorts i tidigare skeden. Det finns knappast något självklart svar på frågan om vilken instans som bäst lämpar sig att sköta utnämmandet, utan det finns flera alternativ.

För närvarande utnämner statsrådet förvaltnings- och specialdomstolarnas sakkunnigledamöter på framställning av domstolarna. Förfarandemässigt kan det i sig vara naturligt att jämställa nämndemännen med sakkunnigledamöter, men det skulle administrativt sett vara en synnerligen belastande formalitet för statsrådet att behandla fler än tusen nämndemannautnämningar. Om nämndemännens mandatperiod även i fortsättningen är fyra år lång, är det också möjligt att det under den tiden sker några personbyten, när nämndemännens livssituation förändras och de inte vill eller kan fortsätta i uppgiften. Om det är statsrådet som fattar beslutet om val kan det dock framhäva nämndemännens ställning som domare.

Högsta domstolen utnämner domare vid tingsrätten till tjänsteförhållanden för viss tid som varar längre än ett år. Om nämndemännen även i fortsättningen utnämns för att avgöra mål och ärenden vid tingsrätten för en mandatperiod på över ett år, kan jämförelsen göras på denna grund. I fråga om arbetsbördan är uppgiften för Högsta domstolen lika belastande som för statsrådet. Om det är Högsta domstolen som fattar beslutet om val kan det för sin del framhäva nämndemännens ställning som domare.

För närvarande utnämner hovrätterna inga domare till tingsrätterna. Om hovrätterna skulle ha till uppgift att utnämna nämndemän skulle det utgöra ett undantag från den nuvarande fördelningen av utnämningsbehörigheten. I internationell jämförelse tillämpas dock en lösning där en domstol i högre instans utnämner nämndemännen. Om det var hovrätterna som fattade besluten skulle det vara och se ut som att ett utomstående, oberoende organ fattar besluten i stället för att varje tingsrätt själv väljer sina nämndemän inom sin domkrets. Om det är hovrätterna som fattar beslutet om val kan det för sin del framhäva nämndemännens ställning som domare.

Tingsrätterna utnämner sina domare till tjänsteförhållanden för viss tid som varar högst ett år. Nämndemännens mandatperiod är längre, vilket innebär att de inte till denna del kan jämföras med domarutnämningar. Om tingsrätterna skulle utnämna nämndemännen, skulle det säkert vara synnerligen naturligt att varje tingsrätt endast sköter utnämningen av sina egna nämndemän. Då fördelas arbetsbördan mellan tingsrätterna. Också det utnämningsarbete som beror på att en nämndeman byts ut mitt under mandatperioden blir synnerligen obetydligt för en enskild tingsrätt.

Domarförslagsnämnden är inte en domstol, men den är ändå ett organ med domarmajoritet. Domarförslagsnämnden kan dock ha en onödigt omfattande sammansättning för att med jämna mellanrum utnämna så många personer. För närvarande fattar domarförslagsnämnden inte heller några utnämningsbeslut utan lämnar endast förslag och den har möjlighet att ge utlåtanden i utnämningsärenden vid de högsta domstolarna. Att ge domarförslagsnämnden behörighet att sköta utnämningar innebär således en avsevärd

utvidgning av nämndens nuvarande uppgifter. Om domarförslagsnämnden utnämner nämndemän, bör den preliminära beredningen vara effektiv och behandlingen i nämnden närmast en formalitet.

Domstolsverket sköter förberedande uppgifter när det gäller utnämningar av domare, men har inte behörighet att sköta utnämningar. Om utnämningen av nämndemän (det vill säga själva beslutsfattandet) skulle anförtros Domstolsverket, skulle det visserligen vara en enhet inom domstolsväsendet som har behörighet att sköta utnämningarna, men det skulle inte vara en domstol utan en administrativ myndighet. Ändringen jämfört med nuläget kan knappast anses vara tillräcklig med hänsyn till domstolarnas oberoende.

Om en helt ny nämnd eller ett annat organ skulle inrättas för att välja nämndemän, kan också utnämningen av nämndemän anförtros den nämnden. Som det har konstaterats ovan är det dock knappast en ändamålsenlig lösning att inrätta ett nytt organ.

8 Anknytande frågor

8.1 Antalet nämndemän och deras mandatperiod

Avsikten med denna promemoria är inte att utvärdera antalet nämndemän eller längden på deras mandatperioder. För jämförelsens skull kan man dock i detta sammanhang konstatera att mandatperioden för domstolarnas sakkunnigledamöter vid förvaltnings- och specialdomstolarna är fem år. Antalet nämndemän behandlas kort ovan (avsnitt 1.3). Antalet nämndemän och mandatperiodens längd kan inverka på valet av det mest ändamålsenliga förfarandet, om man identifierar flera än ett sätt att välja nämndemän som stärker domstolarnas oberoende och opartiskhet.

8.2 Behörighetsvillkor

Behörighetsvillkoren för nämndemän har länge haft ungefär samma innehåll. Vid bedömningen av behörigheten hos nämndemän har man särskilt fäst uppmärksamhet vid huruvida nämndemännen är lämpliga för uppdraget. Allmänt har det ansetts att en olämplig person är någon som har anteckningar i straffregistret eller som upprepade gånger har gjort sig skyldig till mindre brott. I Finland förpliktar lagstiftningen dock inte till att separerat se över nämndemannakandidaternas brottsregister, vilket är fallet till exempel i Sverige och Estland. Om sättet att välja nämndemän ändras, finns det skäl att fästa uppmärksamhet vid att anteckningarna i straffregistret kontrolleras eller vid att någon eventuell annan kontroll av kandidaternas bakgrund utförs. Vid en begränsad säkerhetsutredning skulle det också framgå om kandidaterna har dömts till böter. Att låta göra en utredning skulle dock öka kostnaderna för förfarandet vid val av nämndemän.

8.3 Ålder och könsfördelning

I Finland har Domstolsverket för närvarande inte några uppgifter om nämndemännens ålders- eller könsfördelning, eftersom tingsrätterna sänder nämndemännens arvodesfakturer direkt till Palkeet för utbetalning. Därmed har domstolsväsendet ingen helhetsbild av hur väl det nuvarande förfarandet vid val av nämndemän uppfyller kravet i 4 § 3 mom. i nämndemannalagen, enligt vilket de nämndemän som väljs i kommunen så rättvist som möjligt ska representera kommuninvånarnas ålders-, närings- och könsfördelning samt de språkliga förhållandena i kommunen. Under den fjärde utvärderingscykeln hade Greco lagt märke till att nämndemännen i Sverige inte representerade det omgivande samhäl-

let som helhet eftersom de i huvudsak var pensionärer med något slags koppling till politiken. Om sättet att välja nämndemän ändras, finns det sannolikt skäl att närmare granska också 4 § 3 mom. i nämndemannalagen.

8.4 Bindningar och anmälningsskyldighet i fråga om dem

I regeringens proposition 301/2022 som lämnades till riksdagen den 17 november 2022 föreslogs det att det stiftas en lag om ett register över bindningar och bisysslor och att lagen om besvärnämnden för social trygghet, lagen om besvärnämnden för olycksfallsärenden, lagen om besvärnämnden för arbetspensionsärenden och lagen om trafik- och patientskadenämnden ändras. Samtidigt upphävs lagen om registret över domares bindningar och bisysslor.

Enligt propositionen ska uppgifterna om de bindningar som medlemmarna i besvärnämnderna inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde har i fortsättningen registreras i det elektroniska register som förs av Rättsregistercentralen och där domares bindningar och bisysslor registreras. Bestämmelserna om domstolarna och deras personal ändras inte.

8.5 Utbildning

Bestämmelser om utbildningen för domare och domarutbildningsnämnden finns i domstolslagen. I regeringens proposition med förslag till domstolslag och lagstiftning som har samband med den (RP 7/2016 rd, s. 60) ansågs det att domstolarna i och med att utbildningen för domare utvecklas förbättras domstolarnas effektivitet, rättskipningens kvalitet, rättssäkerheten och medborgarnas rättsskydd. Genom utbildning kan domstolarna också spara kostnader.

Enligt 9 kap. 4 § i domstolslagen är domare skyldiga att upprätthålla och utveckla sin lagkunskap, sitt juridiska kunnande och sin yrkesskicklighet. Det ska således erbjudas tillräckligt med utbildning för domare och de ska ha möjlighet att delta i den. För utbildningen av domare svarar domarutbildningsnämnden, som bland annat har till uppgift att i samarbete med Domstolsverket och domstolarna sköta planeringen av den utbildning som ordnas för domstolsledamöter, föredragande, beredare, tingsnotarier och övrig personal vid domstolarna. Nämndemännen har ingen skyldighet att utbilda sig.

Om man beslutar att ändra sättet att välja nämndemän, finns det skäl att i samband med ändringen närmare utreda och bedöma också det behövliga antalet nämndemän samt den utbildningsskyldighet som eventuellt åläggs dem. Syftet med denna bedömnings-

promemoria är inte att utvärdera dessa omständigheter, men man torde i princip kunna anta att en mer heltäckande utbildning och ett större antal sammanträden än för närvarande förbättrar nämndemännens beredskap att delta i handläggningen av ärenden.

För närvarande ordnar Domstolsverket med fyra års mellanrum en utbildning för nämndemännen som en del av domarutbildningsnämndens utbildningsplan. Utbildningen är riktad till nya nämndemän och genomförs i samarbete med Finlands Lekmannadomare rf. Föreningen utbildar också själv sina medlemmar. År 2022 ordnades två utbildningstillfällen, ett på finska och ett på svenska. Utbildningarna direktsändes och sparades för att senare kunna visas. Kostnaderna per utbildningstillfälle har varit cirka 1 500–2 000 euro, så de totala kostnaderna uppgår till cirka 3 000–4 000 euro under fyra års tid.

Målet med utbildningen är att introducera de nämndemän som sitter sin första mandatperiod till domstolsväsendets verksamhet och till nämndemännens roll som ledamöter vid domstolarna. I programmet ingår bland annat en introduktion till straffprocessen samt anföranden om nämndemannaetik och nämndemännens verksamhet vid sammanträden. Deltagarna ombeds på förhand bekanta sig med en broschyr om nämndemän vid tingsrätterna och de etiska principerna för domare.

Enligt uppgift från Domstolsverket har det förts diskussioner om huruvida nämndemännen kan utnyttja upptagningar riktade till tingsnotarier. Problemet har dock varit att upptagningarna för tingsnotarierna finns i ett system (eOppivas Moodle) till vilket nämndemännen inte kan ges tillträde utan att det skulle medföra extra kostnader för domstolsväsendet. Det kan vara problematiskt att utnyttja utbildningen för tingsnotarier i utbildningen av nämndemän också för att tingsnotarierna har avlagt en högre juridisk examen vid ett universitet, vilket nämndemännen åtminstone i allmänhet inte har.

Utöver Domstolsverket kan också enskilda domstolar ordna utbildningar för nämndemän.

9 Om kostnaderna

Om sättet att välja nämndemän ändras kommer det att ha kostnadseffekter som det i detta skede är ändamålsenligt att endast lägga fram några preliminära, riktgivande kommentarer om.

De personal- och kostnadseffekter inom domstolsväsendet som ändringar av kandidatuppställningen, sättet att välja nämndemän och utnämningförfarandet medför kommer knappast att vara helt obetydliga. Det finns ett behov av att vid förfarandet vid val av nämndemän förutom att regelbundet ställa upp, välja och utnämna kandidater också förbereda sig på enskilda personbyten.

Om de administrativa uppgifter som hänför sig till valet av nämndemän överförs till Domstolsverket eller domstolarna, är det med beaktande av antalet nämndemän sannolikt att det behövs ett informationssystem för förfarandet vid val av nämndemän. Det har inte ännu i detta sammanhang varit ändamålsenligt att bedöma kostnaderna för att bygga och driva ett sådant system. Enligt domstolslagen (19 a kap. 2 §) har Domstolsverket till uppgift att sköta förvaltningen och utvecklandet av domstolarnas informationssystem. Därför bör Domstolsverket få ändamålsenliga ekonomiska resurser och personalresurser för att kunna definiera, bygga upp och upprätthålla eventuella system.

Om en begränsad säkerhetsutredning skulle utföras för att kontrollera nämndemannakandidaternas bakgrunder skulle engångskostnaderna för utredningarna för 1 300 nämndemannakandidater enligt den nuvarande kostnadsnivån (60 euro för en begränsad säkerhetsutredning) uppgå till ca 78 000 euro. Eftersom det är fråga om en ny administrativ uppgift, kräver begäran om och genomgången av utredningar likaså behövliga resurser för antingen Domstolsverket eller domstolarna.

10 Sammanfattning

Olika modeller för kandidatuppställning, personval och utnämning av nämndemän kan identifieras och kombineras på olika sätt. I denna promemoria har de inte sinsemellan ställts i prioritetsordning. Utöver de nämnda skedena vid valet av nämndemän kommer det i samband med bedömningen oundvikligen fram andra frågor som gäller nämndemännens bakgrund och deras närvaro vid domstolar. Det är bäst om det görs en skild helhetsbedömning av nämndemannasystemet som är mer omfattande än denna promemoria. Även i Statsrådets redogörelse för rättsvården som publicerades i november 2022 (Statsrådets publikationer 2022:67 s.59) framförs det som ett åtgärdsförslag att ändamålsenligheten hos nämndemannasystemet ska granskas som en helhet.

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-470-1 (PDF)