

Tingsrätternas fördelning av ungdomsmål – initiativärenden efter inspektioner

Beslutet i korthet: Enligt 25 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska mål mot den som inte har fyllt 21 år handläggas av juristdomare och nämndemän som särskilt har utsetts av domstolen. JO har i anslutning till inspektioner granskat fördelningen av ungdomsbrottmål vid åtta tingsrätter.

JO konstaterar att reglerna om koncentration av ungdomsbrottmål aldrig har fått något riktigt genomslag. Skälen för en koncentration har ifrågasatts, och de reformer som har ägt rum av tingsrätternas yttre och inre organisation gör att det enligt JO:s mening nu finns skäl att avskaffa regeln om koncentration av ungdomsmålen. JO överlämnar därför ett exemplar av sitt beslut till Justitiedepartementet.

Än så länge gäller emellertid regeln om koncentration av ungdomsmål, och det ingår i JO:s uppdrag att se till att domstolarna tillämpar den. JO:s granskning har visat att två av de inspekterade tingsrätterna, Gotlands tingsrätt och Haparanda tingsrätt, trots påpekanden vid inspektionerna fortfarande inte fördelar ungdomsmålen på det sätt som föreskrivs. Enligt JO:s mening har lagmännen vid dessa tingsrätter därför åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sätt som utgör sådana tjänsteförseelser som bör leda till en disciplinpåföljd. JO överlämnar därför ärendet till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinansvar för dessa båda lagmän.

Södertörns tingsrätt fördelar inte heller ungdomsmålen på det sätt som föreskrivs i lagen. Tingsrätten har inte tidigare fått något påpekande från JO om detta. JO kritiserar nu tingsrätten för att den inte fördelar ungdomsmålen enligt lag och förutsätter att tingsrätten snarast vidtar de åtgärder som behövs för att rätta till det.

1. JO:s inspektioner av Uddevalla, Gotlands, Skaraborgs, Sundsvalls, Haparanda, Blekinge och Gävle tingsrätter

1.1 Inspektionerna och uppföljningen

Vid inspektioner 2012–2015 av Uddevalla, Gotlands, Skaraborgs, Sundsvalls, Haparanda, Blekinge och Gävle tingsrätter konstaterade jag att tingsrätterna inte fördelade ungdomsbrottmålen på det sätt som föreskrivs i 25 § första stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare, LUL. Jag förutsatte att tingsrätterna snarast skulle vidta de åtgärder som behövdes för att rätta till det (dnr 4372-2012, 2597-2013, 5451-2013, 967-2014, 2538-2014,

6003-2014 och 1830-2015). Som uppföljning av inspektionerna har jag nu uppmanat de nämnda tingsrätterna att lämna in sina aktuella arbetsordningar och yttra sig över arbetsordningens förenlighet med 25 § LUL.

1.2 Tingsrätternas svar till JO

Uddevalla tingsrätt har åtta ordinarie domare. I arbetsordningen, som fastställdes den 17 juni 2014, sägs under punkt 10.1 att tingsrätten har domare som särskilt utbildats för ungdomsmål. Lagmannen AA har i sitt yttrande med anledning av JO:s begäran om yttrande anfört följande:

En av våra domare har fått utbildning i handläggning av ungdomsmål av Domarakademien, två andra har genom humanjuristnätverk kontinuerligt uppe frågor som berör ungdomsmålen. En av de två sist nämnda ingår också i en regional referensgrupp med fokus på ungdomsmål.

Vad gäller lydelsen av bestämmelsen i arbetsordningen kan jag inte se annat än att den är förenlig med 25 § LUL, även om det möjligen hade varit bättre med en skrivning där det anges att domarna är "särskilt utsedda" eftersom inte alla har särskild utbildning.

Beträffande tillämpningen så är det inte enkelt för en domstol med relativt få ordinarie domare att strikt upprätthålla kravet på att endast vissa domare handlägger ungdomsmålen. Utan att ha fört statistik ska jag ärligt säga att det inte är ovanligt att någon annan domare – pga. semestrar, andra ledigheter, rättegångar i stora mål, uppdrag som lärare för DV eller sjukdomar – får gå in. Kravet på snabb handläggning har naturligtvis betydelse och bidrar till att alternativen ibland begränsas kraftigt.

Vi kommer nu, med anledning av att det varit ett nytt val av nämndemän, att gå ut med en förfrågan till de ny- och omvalda om de är intresserade av ungdomsmål för att fånga in dem som ska kunna utses. Vi har gjort detta tidigare och då noterat att de nämndemän som anmält intresse oftast är sådana personer som ägnat sig åt arbete med ungdomar i våra kommuner, vilket kan ställa till det ur jävssynpunkt. Detta sagt som en allmän reflexion.

Gotlands tingsrätt har tre ordinarie domare. I arbetsordningen, som fastställdes den 1 april 2015, sägs i punkt 4.5 att samtliga domare (inklusive nämndemän) uppfyller kraven i 25 § LUL om att handlägga och avgöra s.k. ungdomsmål. Lagmannen BB har yttrat följande:

Enligt min uppfattning är tingsrättens arbetsordning i detta avseende förenlig med vad som föreskrivs i 25 § första stycket LUL.

Tilläggas kan följande. Bestämmelsen i 25 § första stycket LUL anger inte annat än att en "ungdomsdomare" ska vara "särskilt utsedd". Arbetsordningens generella angivelse om att samtliga domare vid tingsrätten "uppfyller kraven" är måhända inte det mest glasklara sättet att uttrycka att de är "särskilt utsedda". Men avsikten är glasklar; samtliga domare är särskilt utsedda att delta i avgörandet av "ungdomsmål". I sak skulle en annan ordning vara ohanterbar eller i vart fall vålla tingsrätten allvarliga bekymmer – vilket skulle medföra att rättssäkerheten blev lidande.

JO har därefter inhämtat uppgifter från BB som förklarar att tingsrätten inte har någon fast fiskalsplats men att tingsrätten ibland tar emot fiskaler och att fiskalerna som tas emot inte utses särskilt att handlägga ungdomsmål.

Skaraborgs tingsrätt har tio ordinarie domare. Av arbetsordningen, som fastställdes den 14 oktober 2011 och reviderades senast den 2 september 2015, framgår att fem av de tio ordinarie domarna handlägger ungdomsmål. Vidare framgår att det finns särskilt utsedda nämndemän för ungdomsmål. Lagmannen CC har i sitt yttrande till JO skrivit att tingsrätten anser att nödvändiga åtgärder vidtagits och att arbetsordningen med bilagor är förenlig med 25 § LUL.

Sundsvalls tingsrätt hade vid tiden för JO:s inspektion åtta ordinarie domare och två tingsfiskaler. Tingsrättens arbetsordning fastställdes den 28 februari 2015. Arbetsordningens 27 § har följande lydelse:

Lagmannen förordnar genom särskilt beslut vilka ordinarie domare vid tingsrätten som ska handlägga *ungdomsmål* som omfattas av bestämmelsen i 25 § första stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Lagmannen kan genom särskilt beslut förordna att även en annan domare som tjänstgör vid tingsrätten får handlägga visst eller vissa ungdomsmål. Lagmannen kan också förordna att en erfaren tingsnotarie får handlägga ungdomsmål med tilltalad som fyllt arton år som rör brott på vilka endast böter kan följa och målet kan avgöras utan huvudförhandling.

Lagmannen beslutar årligen bland de nämndemän som erhållit tillräcklig erfarenhet vilka som får anlitas för tjänstgöring i ungdomsmål.

Lagmannen DD har i sitt yttrande till JO anfört:

Med tillämpning av arbetsordningen har lagmannen i särskilt beslut förordnat numera samtliga ordinarie domare vid tingsrätten att handlägga ungdomsmål. Tingsfiskaler som nått tillräcklig erfarenhet – vanligen tjänstgöring under minst ett år – förordnas särskilt att handlägga visst ungdomsmål [– – –]. Tingsnotarie som av lagmannen erhållit behörighet enligt 16–18 §§ tingsrättsinstruktionen kan i förekommande fall med tillämpning av 27 § andra stycket arbetsordningen förordnas särskilt att handlägga visst ungdomsmål.

Med tillämpning av 27 § tredje stycket förordnar lagmannen årligen i ett särskilt beslut de nämndemän som får anlitas för tjänstgöring i ungdomsmål. För att komma i fråga för sådan tjänstgöring ska nämndemannen ha erhållit tillräcklig erfarenhet. Arbetsordningen kommer i denna del sannolikt att förtydligas genom att hittills tillämpade krav för förordnandet skrivs in, nämligen att nämndemannen genomgått en av domstolen anordnad utbildning innefattande handläggningen av s.k. ungdomsmål och därtill tjänstgjort aktivt som nämndeman under minst ett år.

Tingsrätten anser att nuvarande arbetsordning uppfyller de krav på föreskrifter som förutsätts enligt 25 § LUL och att tingsrätten även i övrigt handlägger ungdomsmålen på sätt som anges i tillämplig lagstiftning.

Haparanda tingsrätt har tre domare. I arbetsordningen som gäller sedan den 1 juli 2015 finns under punkt 4.4 följande bestämmelse:

Ungdomsbrottmål handläggs av särskilt utsedda domare; lagmannen EE, rådmannen FF och tf. rådmannen GG. Vid avgörande ska särskilt utsedda nämndemän delta; noterade i nämndemannaförteckningen.

Lagmannen EE har i sitt yttrande till JO anfört:

Tingsrätten har i sin arbetsordning särskilt utsett domare och nämndemän för ungdomsmålen. I tingsrättens mening är detta väl förenligt med 25 § lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

JO har därefter inhämtat uppgifter från EE som förklarar att tingsrätten sedan mitten av januari 2016, i stället för en ordinarie och en tillförordnad rådmän, har två ordinarie rådmän och att arbetsordningen ändrats på så sätt att de tre ordinarie domarna vid tingsrätten nu är särskilt utsedda att handlägga ungdomsmål.

Gävle tingsrätt har sju ordinarie domare. I arbetsordningen, som gäller sedan den 14 april 2015, anges under punkt 3.7.1 att fyra av dessa domare handlägger ungdomsmål. Lagmannen HH har i sitt yttrande till JO den 4 december 2015 anfört att detta är förenligt med 25 § LUL och tillagt följande:

Tingsrätten har fortfarande inte några särskilda ungdomsnämndemän, vilket inte är förenligt med 25 § LUL, men efter årsskiftet kommer vi att ha ungdomsnämnder. Anledningen till att tingsrätten, trots JO:s kritik vid inspektionen, inte har tillsatt ungdomsnämnder är att det under hösten skulle bli nyval avseende nämndemännen. Tingsrätten kommer att ha utbildning för alla nämndemän och i samband med det kommer samtliga att tillfrågas angående uppdrag som nämndeman i ungdomsmål. De som då visar intresse kommer att få särskild utbildning.

Blekinge tingsrätt har sex ordinarie domare. I arbetsordningen, som gäller sedan den 1 maj 2015 och reviderades den 20 oktober 2015, sägs under punkt 4.9 följande om tillämpningen av 25 § LUL:

Rådmännen i Blekinge tingsrätt och nämndemän enligt en särskild lista är att anse som särskilt utsedda att handlägga ungdomsmål.

Mål där åtal väckts mot den som har fyllt 18 år och som rör brott på vilket endast böter kan följa får även handläggas av behörig tingsnotarie med nämnd vid huvudförhandling och av behörig tingsnotarie utan nämnd om målet avgörs på handlingarna.

Behöriga tingsnotarier i Blekinge tingsrätt är att anse som särskilt utsedda att på handlingarna avgöra ungdomsmål som rör brott där det ingår fängelse i straffskalan, men där det endast är aktuellt att döma till böter.

Tingsnotarier ska inte handlägga mål där tillämpning av 34 kap. brottsbalken är aktuellt.

Dåvarande lagmannen JJ har yttrat sig enligt följande:

Blekinge tingsrätts arbetsordning är reviderad så att den numera är förenlig med 25 § första stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare. Samtliga rådmän har utsetts av domstolen att handlägga mål mot den som ej har fyllt 21 år. Lagmannen är inte särskilt utsedd. För nämndemännen har en lista över särskilt utsedda sådana upprättats.

2. JO:s inspektion av Södertörns tingsrätt

2.1 Tingsrättens arbetsordning och JO:s remiss

Södertörns tingsrätt har i sin arbetsordning under punkt 8.5 följande föreskrifter om ungdomsbrottmål:

Samtliga ordinarie domare är utsedda att handlägga mål och ärenden om brott där den misstänkte inte har fyllt 21 år. Tingsfiskaler får handlägga ungdomsmål efter särskild prövning. Prövningen bör göras av chefsrådmannen eller ungdomsdomaren på avdelningen och ske i samråd med tingsfiskalen. Tingsnotarier handlägger som huvudregel inte ungdomsmål och inte under några omständigheter ungdomsmål med annat än böter i straffskalan.

Samtliga nämndemän är utsedda att delta vid avgörande av ungdomsmål.

Vid en inspektion av Södertörns tingsrätt den 14–16 december 2015 beslutade jag att ta upp tingsrättens fördelning av ungdomsbrottmål till utredning i ett särskilt ärende. Tingsrätten uppmanades att lämna upplysningar om och redovisa sin bedömning av om ungdomsmålen vid tingsrätten handläggs av särskilt utsedda domare och nämndemän på det sätt som föreskrivs i 25 § första stycket LUL.

2.2 Tingsrättens svar på remissen

Tingsrätten (lagmannen KK) svarade bl.a. följande:

Domare

Varför har tingsrätten särskilt utsett samtliga ordinarie domare att döma i ungdomsmål?

Södertörns tingsrätt är en stor domstol som har ett mycket stort antal ungdomsmål. De ungdomsmål som omfattas av den aktuella bestämmelsen kan vara såväl enkla och begränsade som svåra och omfattande. Tingsrätten har mot den bakgrunden valt att organisera sig på ett sätt som medför att handläggningen i varje enskilt ungdomsmål ska hålla en hög kvalitet, väl motsvarande lagstiftarens intentioner, och vara effektiv, bl.a. i den meningen att fristerna ska kunna hållas.

För en stor del av ungdomsmålen finns en frist om två veckor för när målet som senast ska sättas ut till huvudförhandling. I regel har de åtalade ungdomarna också försvarare i målet. I storstockholmsområdet är dock försvararna i stor utsträckning tidigt uppbokade för förhandlingar. För att kunna tillmötesgå den tilltalades val av försvarare och hålla fristerna måste i stället tingsrätten vara flexibel när det gäller vilka dagar målet kan sättas ut på. Med ett större antal domare att fördela dessa mål på ökar alltså förutsättningarna att klara fristen och tillgodose den unges val av försvarare. Som en följd av detta klarar tingsrätten också bättre av att fördela arbetet mellan domarna på ett sådant sätt att arbetsmiljön och arbetsbelastningen blir acceptabel.

Genom att inte utesluta ett antal ordinarie domare från att döma i ungdomsmål kan tingsrätten i stället satsa på att bygga upp och behålla kompetensen hos samtliga ordinarie domare. Eftersom tingsrättens ordinarie domare under många år handlagt en ansevärd mängd ungdomsmål har de naturligtvis förvärvat en gedigen erfarenhet på området. Om en grupp i och för sig lämpliga domare utesluts från arbetsuppgiften framöver kommer dessa att tappa sin kompetens och erfarenhet på området. Tingsrättens sätt att arbeta brett med specialiseringen får också till följd att kvaliteten i dömandet upprätthålls även under semesterperioder eller när många ungdomsmål pågår samtidigt i domstolen.

Av förarbetena framgår inte hur stor andel av en domstols alla domare som bör vara särskilt utsedda för att intentionen i lagstiftningen ska anses uppfylld. Som redovisas nedan har tingsrätten i sitt sätt att hantera frågan tagit fasta på lagstiftningens avsikt när det gäller den eftersträlvade kvaliteten och de goda effekterna utåt, dvs. i förhållande till de unga och deras föräldrar (prop. 2000/01:56).

Hur möter tingsrätten kravet på den särskilda kvalitet och kompetens som krävs i målen?

Det är av vikt att den särskilda kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga ungdomsmål och utdöma relevanta påföljder säkras och görs tillgänglig på varje avdelning inom tingsrätten. Riksrevisionen betonade i sin rapport 2009-06-16, Hanteringen av unga lagöverträdare (RiR 2009:12), vikten av att säkra kompetensen vid handläggning av ungdomsmål och pekade bl.a. på att kompetenssäkring kan ske genom att domstolarna utser särskilt lämpade ungdomsdomare som bör ges särskild utbildning och som bör handlägga majoriteten av ungdomsmålen (se rapporten s. 48).

Södertörns tingsrätt har i syfte att säkra kompetensen i ungdomsmål skapat en referensgrupp för specialisering i brottmål där den tilltalade är mellan 15 och 21 år, den s.k. ungdomsdomargruppen. Gruppen består av en ordinarie domare – ungdomsdomaren – från varje avdelning på tingsrätten. De domare som deltar i gruppen anlitas i möjligaste mån för att handlägga svåra eller omfattande ungdomsmål och i övrigt har de i uppgift att agera som stöd och kunskapskälla åt sina kollegor.

Ungdomsdomargruppen sammankallas några gånger om året eller vid behov för genomgång av praxis och allmänt erfarenhetsutbyte. Sammankallande är en chefsrådman som under många år arbetat med ungdomsbrottmål, först med lagstiftningsfrågor på Justitiedepartementet och därefter på olika sätt inom domstolsväsendet. Domarna i gruppen deltar också i de möten tingsrätten håller två gånger om året med företrädare för socialtjänst, åklagare, polis, frivården m.m. (se nedan). Ungdomsdomarna förväntas även delta i de särskilda utbildningar som anordnas i ungdomsmål av Domstolsakademin eller fristående aktörer. De håller också i den domstolsinterna utbildning i handläggning av ungdomsmål som regelbundet ges på tingsrätten för samtliga personalkategorier.

För att underlätta hanteringen och rutinerna kring ungdomsmålen har tingsrätten tagit fram två promemorior som stöd. En längre som innehåller utförligare information om handläggningen riktad till domare och en kortare som innehåller moment som närmast rör handläggarnas uppgifter.

På tingsrättens intranät publiceras löpande även material som kan vara till nytta vid avgörande av ungdomsmål samt protokoll från samverkansmötena med externa aktörer.

Några av de domare som ingår i ungdomsdomargruppen deltar också i det humanjuridiska nätverk som finns i Stockholm och som bl.a. behandlar frågor kring ungdomsmål. Några är dessutom med i det nationella nätverk för ungdomsmål som bildades 2015 i Domstolsverkets regi.

Från tingsrätten har även ett antal domare och handläggare deltagit i det erfarenhetsutbyte, ERFA, kring hanteringen av ungdomsmål som Domstolsverket har anordnat.

Tingsrätten kallar som nämnts ovan två gånger per år representanter från ungdomspolisen, åklagarkamrarna, socialförvaltningen, frivården m.fl. till s.k. samrådsmöten. Syftet med dessa möten är att alla intressenter ska få information om aktuella frågor och kunna lyfta gemensamma generella frågor. I mötena finns också ett utbildningsinslag.

Som redogjorts för ovan är ungdomsdomarna mycket aktiva och drivande när det gäller att inhämta kunskap om allt som kan gagna en högkvalitativ ungdomsmålshantering. Förutom att döma i de svåraste och mest omfattande ungdomsmålen är en viktig uppgift för ungdomsdomarna att vidareförmedla information och ny kunskap till övriga ordinarie domare. Detta sker såväl på tingsrättsnivå som på avdelningsnivå. Förutom att domarna på tingsrätten går Domstolsakademin kurs på området hålls således på tingsrätten regelbundna utbildningstillfällen för alla domare rörande påföljder för unga lagöverträdare och därmed sammanhängande frågor. Vidare lyfts aktuella frågor kring rättsfall

och lagändringar som rör ungdomsmålen på tingsrättens återkommande praxismöten. Ungdomsdomarna informerar och uppdaterar också sina kolleger kontinuerligt på avdelningsmöten, på domarmöten och i andra sammanhang. De fungerar naturligtvis därutöver som bollplank och diskussionspartner i allehanda frågor som kan uppkomma i denna typ av mål. Härtill kommer, som redan nämnts, att de ordinarie domarna med hänsyn till det stora antalet ungdomsmål som handläggs på domstolen har en gedigen erfarenhet av att handlägga denna typ av mål.

Sammantaget kan konstateras att de ordinarie domarna på tingsrätten med den valda organisationen har eller får den kompetens och det stöd som i förarbetena ansetts som angeläget i ungdomsmålen.

Nämndemän

Tingsrätten har hållit utbildningstillfällen för samtliga nämndemän rörande ungdomsmål. Syftet är att nämndemännen ska förstå vad som skiljer dessa mål från övriga brottmål, hur påföljdssystemet i stora drag är konstruerat såvitt avser unga lagöverträdare och något om de särskilda problem m.m. som kan krävas för att avgöra frågor i ungdomsmål. Utbildningen hålls av den domare som även utbildar tingsrättens domare och nya utbildningstillfällen ges löpande. Tilläggas bör också att tingsrätterna i Stockholmsområdet nyligen tagit fram en regiongemensam utbildning såväl för nya nämndemän som för mer erfarna. Båda utbildningarna innehåller avsnitt om handläggningen av ungdomsmål.

[--]

Tingsrättens slutsats

Av lagtexten framgår att domare och nämndemän ska vara särskilt utsedda av domstolen att handlägga ungdomsmål. Detta gäller inte om det rör mål där endast böter kan följa eller om det möter hinder. Det finns inte något krav på lämplighet. Det bakomliggande skälet för denna reglering är att säkerställa en hög kvalitet på handläggningen.

Tingsrättens sätt att organisera och hantera ungdomsmålen följer såväl lagtextens ordalydelse som dess intentioner. Tingsrätten har visserligen inte uteslutit några ordinarie domare från att handlägga ungdomsmål, förutsatt att de ansetts lämpliga att döma i ungdomsmål. I stället bedriver tingsrätten ett löpande och aktivt arbete för att se till att de särskilt utsedda ordinarie domarna på tingsrätten väl ska uppfylla de krav som lagstiftaren tänkt för dessa mål. I tidigare förarbeten (se prop. 1994/95:12) har det framförts som särskilt viktigt att ordföranden vinnlägger sig om att vara klar, tydlig och pedagogisk samt att ordföranden och nämnden är väl insatta i kriminella ungdomars problem för att finna den adekvata påföljden. När det gäller det förstnämnda, dvs. kravet på att ordföranden ska vara klar, tydlig och pedagogisk, har tingsrätten under lång tid arbetat med bemötandefrågor innefattande bl.a. hur ordföranden bör uppträda och agera mot parter i förhandlingssituationen, också i förhållande till ungdomar. Tingsrätten har vidare under flera år bedrivit ett arbete med att modernisera språket i domar och beslut, allt för att våra avgöranden ska vara lätta att begripa och tillgängliga för alla.

Vad som förs fram i förarbetena om personkontinuitet, dvs. vikten av att den unge om han eller hon återkommer efter att ha begått nya brott möter samma person (se prop. 1994/95:12), är inte realistiskt på en så stor domstol som Södertörns tingsrätt, även om domstolen skulle utesluta ett antal domare från dessa mål.

Vad som i samma förarbeten sägs om att det, med ett begränsat antal domare i ungdomsmål, är lättare att låta dessa få särskild utbildning i olika frågor som har med ungdomar att göra, har tingsrätten tillgodosett genom att ha en mycket hög ambition i fråga om utbildning och fortbildning, viss specialisering, handläggningspromemorior, stöd i arbetet av vissa utpekade ungdomsdomare

samt att vara aktiva aktörer i externa och domstolsinterna sammanhang. Tingsrätten har därutöver, mot bakgrund av tingsrättens sätt att arbeta med en beredningsorganisation, satsat på en förhöjd kompetens även på handläggarsidan.

De domare som tingsrätten utsett för ungdomsmålen har således den erfarenhet och kompetens som krävs. Som en följd av detta klarar tingsrätten också de frister som finns i målen och kan tingsrätten i större utsträckning än annars tillgodose de tilltalades önskemål om en särskild försvarare. Genom den rådande ordningen möter tingsrätten även de krav som ställs på en god arbetsmiljö, rimlig arbetsbelastning och en större möjlighet för domarna att förena arbetsliv med bl.a. föräldraskap.

3. Rättslig reglering

3.1 1995 års regler

Den 1 mars 1995 infördes nya regler om domstolarnas handläggning av ungdomsbrottmål i 25 § LUL. Reglerna hade följande lydelse (SFS 1994:1760):

Mål i tingsrätt och hovrätt mot den som inte har fyllt tjuugoett år skall, om det inte möter hinder, handläggas av lagfarna domare som, med avseende på intresse och fallenhet för arbete med unga lagöverträdare, är särskilt lämpade för uppgiften. Detsamma skall gälla i fråga om nämndemän som anlitas för tjänstgöring i sådana mål.

I mål som rör brott på vilket endast böter kan följa får andra än dem som avses i första stycket anlitas.

De mål som handlades av domare enligt paragrafen skulle enligt 4 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare i tingsrätt och hovrätt fördelas på en eller flera särskilda ungdomsrotlar. Det gällde dock inte vid de hovrätter och de mindre tingsrätter där det skulle orsaka olägenheter att införa sådana rotlar.

I förarbetena till de nya reglerna (prop. 1994/95:12 s. 53 och 82 f.) anges att det finns en rad fördelar med att det vid domstolarna finns särskilda domare som handlägger ungdomsmål. En sådan domare får särskild kunskap om och stor erfarenhet av ungdomsmål. Det sägs också att det är särskilt viktigt att ordföranden vinnlägger sig om att vara klar, tydlig och pedagogisk. Vidare är det av stor betydelse att såväl ordföranden som rättens övriga ledamöter är väl insatta i kriminella ungdomars problem för att finna den adekvata påföljden. Ytterligare en fördel med ett begränsat antal domare i ungdomsmål är att det kan vara lättare att låta dessa få särskild utbildning i olika frågor som har med ungdomar att göra. Slutligen anges att fördelarna med personkontinuitet, dvs. att den unge om han eller hon återkommer efter att ha begått nya brott möter samma person, gäller också i fråga om domare. Det anges vidare att de argument som regeringen har gett uttryck för när det gäller specialiseringen av polis och åklagare i stora delar även har bärkraft när det gäller handläggningen i domstol.

3.2 Utvärderingen av 1995 års regler

Reglerna utvärderades efter några år av en särskild utredare som redovisade utvärderingen i betänkandet Handläggning av ungdomsmål – en utvärdering av

1995 års ungdomsmålsreform (SOU 1999:108). Sammanfattningsvis framgick följande. Några tingsrätter anförde att specialiseringen hade inneburit en viss effektivisering, att kvaliteten på handläggningen hade höjts och att målen handlades med betydligt större engagemang. Många tingsrätter anförde emellertid att specialiseringen inte hade inneburit någon förändring för ungdomsmålen handläggning. De flesta tingsrätter svarade att bestämmelsen att särskilt lämpade domare skulle handlägga ungdomsmål inte tillämpades, att samtliga domare var lämpliga eller att vissa hade utsetts utan att det hade angetts några skäl till det. Vidare anförde det stora flertalet tingsrätter att det inte valdes ut några särskilda nämndemän eller att alla nämndemän ansågs lämpliga eller att åtminstone ingen kunde anses olämplig. Nästan alla tingsrätter uppgav dock att man ansåg sig ha tillgång till tillräckligt många lämpliga nämndemän. Tingsrätterna lämnade också främst synpunkter på olika praktiska svårigheter som ansågs förknippade med specialiseringen inom domstolarna. Det framfördes att det är en nackdel att andra domare som ska rycka in under t.ex. semestertider inte har ungdomsmålen aktuella för sig, vilket kan ge en kvalitetssänkande effekt. Andra påpekanden som gjordes var att det är svårt att ordna en särskild ungdomsrotel på de mindre tingsrätterna, att det är svårt att samla en särskild ungdomsnämnd till extra ting, att det är psykiskt påfrestande att döma i enbart ungdomsmål, att det kan vara problem att hitta domare som är särskilt lämpade, att det principiellt kan ifrågasättas varför endast vissa domare ska anses lämpliga samt att det finns en risk att systemet med särskilda ungdomsdomare är svårt att förena med en förändrad domstolsorganisation med t.ex. storrotlar.

3.3 2001 års regler

Regeringen bedömde efter utvärderingen att det inte längre borde anges något lämplighetskrav för domare och nämndemän som handlägger ungdomsbrottmål i lagtexten. Däremot fanns det enligt regeringen flera fördelar med att handläggningen av ungdomsbrottmål var koncentrerad till vissa domare och rotlar. En specialisering gav enligt regeringen goda effekter utåt, i förhållande till de unga och deras föräldrar. Vidare höjdes kvaliteten på handläggningen när den var koncentrerad till vissa rotlar. Rotelinnehavaren får enligt regeringen stor kunskap om de särskilda regler som gäller för just ungdomsbrottmålen och för ungdomars situation. Dessutom torde en specialisering underlätta framtida ut- och fortbildningsinsatser. Skälen för att behålla specialiseringen för domarnas del gällde enligt regeringen i hög grad också i fråga om nämndemän. Den särskilda erfarenhet av kriminella ungdomars särskilda problem m.m. som kunde krävas för att avgöra frågor i ungdomsmål gällde enligt regeringen också för nämndemännen. Fördelarna med personkontinuitet, dvs. att den unge om han eller hon återkommer efter att ha begått nya brott möter samma person, gällde enligt regeringen även för nämndemännen (prop. 2000/01:56 s. 21 f.).

Sammanfattningsvis föreslog regeringen således att kravet på att det skulle vara särskilt lämpade domare och nämndemän som handlade ungdomsbrottmål

ersattes med en bestämmelse om att de lagfarna domare och nämndemän som handlade sådana mål skulle vara särskilt utsedda för uppgiften.

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag. 25 § LUL fick sin nuvarande lydelse den 1 juli 2001 (SFS 2001:152):

Mål i tingsrätt och hovrätt mot den som inte har fyllt tjuogoett år skall, om det inte möter hinder, handläggas av lagfarna domare som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål. Detsamma skall gälla i fråga om nämndemän som anlitas för tjänstgöring i sådana mål.

I mål som rör brott på vilket endast böter kan följa får andra än dem som avses i första stycket anlitas.

Bestämmelsen om ungdomsrotlar i 4 § förordningen (1994:1763) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare behölls oförändrad. Efter att JO påpekat att bestämmelsen hade förlorat sin betydelse sedan rotelbegreppet försvunnit från förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion upphävde regeringen bestämmelsen den 1 juni 2013 (SFS 2013:199).

4. JO:s bedömning

4.1 Hur ska 25 § LUL tillämpas?

25 § LUL föreskriver alltså att ungdomsmålen ska handläggas av juristdomare som särskilt har utsetts av domstolen. Av förarbetena till 2001 års lagstiftning framgår klart att tanken med bestämmelsen var att åstadkomma en specialisering av ungdomsbrottmålen genom en koncentration till vissa domare. Uppenbarligen åstadkommer man inte detta genom att fördela ungdomsmålen till alla domstolens domare. Domstolen kan därför inte tillämpa bestämmelsen så att den utser alla domare som är anställda vid tingsrätten – alltså de ordinarie domarna, de som under en längre tid vikarierar för ordinarie domare och de fiskaler som tjänstgör på utbildningsplatser – att handlägga ungdomsbrottmål.

Däremot framgår det varken av 25 § LUL eller av lagförarbetena hur långt den föreskrivna koncentrationen ska drivas. Ju färre domare som delar på ungdomsmålen, desto närmare till hands ligger det att säga att tingsrätten uppfyller lagens krav på koncentration till vissa domare. Lagstiftaren har inte gett några riktlinjer i frågan, utan det är domstolarnas ansvar att tillämpa lagen med beaktande av att lagstiftaren velat åstadkomma en specialisering av ungdomsmålen genom en koncentration till vissa domare.

Enligt 25 § LUL ska de särskilda ungdomsdomarna användas i ungdomsmålen *om det inte möter hinder*. Det finns alltså en möjlighet att använda andra domare. I förarbetena till 1995 års regler sägs att möjligheten att låta ett ungdomsmål handläggas av en annan domare än den särskilda domaren är avsedd att användas restriktivt, i fall där det inte är praktiskt möjligt för den särskilda domaren att själv handlägga målet, t.ex. vid sjukdom eller i semestertider (prop. 1994/95:12 s. 103).

Reglerna i 25 § LUL gäller också nämndemän.

4.2 Nu finns det skäl att upphäva 25 § LUL

Specialisering för domare har under lång tid förekommit på olika sätt inom Sveriges Domstolar. Den specialisering som finns i dag kan delas in i tre huvudtyper: specialisering genom att vissa måltyper handläggs på specialdomstolar och nämnder, specialisering genom koncentration av vissa måltyper till någon eller några domstolar och specialisering genom intern uppdelning av målen inom en viss domstol. Det är den sistnämnda typen av specialisering, s.k. domstolsintern specialisering, som är i fokus i detta ärende.

En ökad grad av specialisering har länge varit en del i arbetet med att reformera domstolarna. I regeringens handlingsplan för reformeringen av domstolsväsendet (skr. 1999/2000:106) behandlas frågan om specialisering inom domstolsväsendet. Där anges att reformeringen av domstolsväsendet ska bedrivas med utgångspunkt i de krav som medborgarna har rätt att ställa på snabbhet, kvalitet och service och med beaktande av domstolarnas särskilda roll. Ett medel som anges för att uppnå dessa mål är att ge förutsättningar för en mer långtgående specialisering av domarnas arbetsuppgifter (s. 8). En bibehållen hög kvalitet i dömandet förutsätter enligt regeringen att domarna kan få särskild erfarenhet och särskilda kunskaper på olika områden. Regeringen angav slutligen att en mer långtgående specialisering än i dag behövs för att möta de behov som följer av bl.a. internationaliseringen och komplexiteten i samhället (s. 9).

Domstolsverket gjorde för några år sedan en kartläggning av tingsrätternas arbetsformer som redovisas i publikationen DV-rapport 2010:5. Där sägs följande om specialisering:

Nästan tre fjärdedelar av tingsrätterna har uppgett att det hos dem förekommer någon form av specialisering inom den dömande verksamheten. Konkurer är det enskilt vanligaste specialområdet; omkring hälften av tingsrätterna har angett dessa som föremål för specialisering. Nästan lika vanligt verkar det vara med specialisering inom ekobrottmål. Vidare är det ganska vanligt med specialisering av fastighets- och/eller fastighetsdomstolsmål.

På ett mindre antal domstolar förekommer enligt enkätsvaren specialisering inom s.k. humanjuridik, arbetsrätt, sjö- och transporträtt, utskökningsärenden, ärenden om företagsrekonstruktion, skuldsaneringsärenden, mål med internationell anknytning, miljö/miljöbrottmål samt tryckfrihetsmål.

Vid ett fåtal tingsrätter förekommer specialisering inom andra områden, bl.a. ungdomsmål, entreprenadmål, hyresmål, offentlig upphandling, djurskydd, mål om rikets säkerhet, mål om hemliga tvångsmedel, arbetsmiljömål, immaterialrättsliga mål, näringslivstvister och konkurrensmål. Det förekommer också att domstolsärenden och tvistemål behandlas som specialområden.

Ett problem med den specialisering som föreskrivs i 25 § LUL är att reglerna inte har fått genomslag trots att de funnits i mer än 20 år. Vid utvärderingen av 1995 års regler svarade de flesta tingsrätter att bestämmelsen att särskilt lämpade domare skulle handlägga ungdomsmål inte tillämpades. Det stora flertalet tingsrätter svarade också att det inte valdes ut några särskilda nämndemän eller att alla nämndemän var lämpliga eller att åtminstone ingen

kunde anses olämplig. En enkät som redovisas i DV-rapport 2003:3 visade att bara fyra av landets sex hovrätter speciallottade ungdomsmål; de återstående två hovrätterna fördelade således ungdomsmålen i strid med 25 § LUL (rapporten s. 12). I den rapport från 2010 som jag redovisat i det föregående uppges att specialisering i fråga om ungdomsmål bara förekom vid ett fåtal tingsrätter. Av de åtta tingsrätter som detta ärende handlar om var det ingen som fullt ut följde lagen när jag inspekterade dem. Och trots anmärkningarna vid inspektionerna är det två av tingsrätterna som fortfarande fördelar ungdomsmålen i strid med lagen.

Det finns alltså ett utpräglat motstånd hos domstolarna mot att tillämpa regeln om koncentration av ungdomsbrottmålen. Sannolikt ifrågasätter man skälen för specialisering. Huvuduppgiften för domstolen i ungdomsmål liksom i alla andra brottmål är att bedöma om den tilltalade är skyldig eller oskyldig. Det är svårt att se att den uppgiften kan motivera en koncentration till vissa domare. Påföljderna i ungdomsbrottmål avviker visserligen från de påföljder som vuxna kan dömas till, men det är fråga om bedömningar av bl.a. brottets straffvärde, brottets art, billighetsskäl, vårdbehov och betydelsen av återfall som varje domare är väl bekant med. Det är klart att det är viktigt att domaren i ett ungdomsmål är klar, tydlig och pedagogisk, men det är lika viktigt i andra mål som handläggs vid en muntlig förhandling.

Ett av de skäl som åberopades till stöd för en koncentration av ungdomsmålen var vikten av s.k. personkontinuitet. Om den unge återkommer efter att ha återfallit i brott skulle han eller hon möta samma domare. När reglerna infördes fanns det närmare 100 tingsrätter i landet, och de flesta av dem var små. Nu finns det 48 tingsrätter. Möjligheten för den som återfaller i brott att få träffa samma domare har minskat avsevärt och bedöms nog numera knappast vara ett tungt skäl för koncentration av ungdomsmålen.

Som framgått finns det nackdelar med en koncentration av ungdomsmålen. Tingsrättsarbetet sköts till stor del vid muntliga förhandlingar. De flesta av dessa är planerade lång tid i förväg, medan andra – företrädesvis förhandlingarna i ungdomsbrottmål och i brottmål där den tilltalade är häktad – enligt lag måste sättas ut med kort varsel. Det blir svårare att sköta en tingsrätt om inte alla domare kan dela på handläggningen av de brådskande målen. Det gäller inte minst små tingsrätter, och det är förstås ingen tillfällighet att Gotlands och Haparanda tingsrätter trots min kritik vid inspektionerna inte utsett särskilda ungdomsdomare på det sätt som föreskrivs i 25 § LUL.

Det finns alltså skäl både för och emot en koncentration. Oavsett hur man bedömer bärkraften i dessa skäl måste frågan ställas varför riksdagen ska bestämma att ungdomsbrottmålen ska koncentreras till vissa domare medan domstolarna själva får bestämma om hanteringen av t.ex. familjemål, mål om våld i familjen och ekobrottmål. Under de år som har gått sedan regeln om koncentration av ungdomsmålen infördes har tingsrätterna fått avsevärt ökade

möjligheter att bestämma om sin egen organisation. Det pågår ständigt diskussioner i domstolarna om det bästa sättet att utföra uppdraget, och det finns många exempel på lyckade projekt om bl.a. specialisering. Ett utmärkt sådant exempel är den ambitiösa hantering av ungdomsbrottmålen som beskrivs i yttrandet från Södertörns tingsrätt. Förhållandena har även i detta hänseende ändrats sedan 25 § LUL infördes, och nu är det svårt att förstå varför riksdagen och inte domstolarna själva ska bestämma om hanteringen av just ungdomsbrottmål.

Sammanfattningsvis konstaterar jag att reglerna om koncentration av ungdomsbrottmål aldrig har fått något riktigt genomslag. Skälen för en koncentration har ifrågasatts, och de reformer som ägt rum av tingsrätternas yttre och inre organisation gör att det enligt min mening nu finns skäl att avskaffa regeln om koncentration av ungdomsmålen. Jag överlämnar därför ett exemplar av detta beslut till Justitiedepartementet.

4.3 Åtgärder från JO:s sida

4.3.1 Utgångspunkter

Min uppgift är enligt 13 kap. 6 § första stycket regeringsformen att utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra föreskrifter. Oavsett vad jag tycker om regeln i 25 § LUL är den fortfarande gällande lag. Det ingår alltså i mitt uppdrag att se till att domstolarna tillämpar den.

Som framgått anser jag att regleringen i 25 § LUL innebär följande: Tingsrätten ska särskilt utse de juristdomare och de nämndemän som ska döma i ungdomsmålen. Det är inte tillåtet att utse alla juristdomare som är anställda vid tingsrätten och det är inte tillåtet att utse alla nämndemän. Hur många av tingsrättens juristdomare respektive nämndemän som ska utses är en fråga som varje tingsrätt har att bedöma med utgångspunkt från syftet med lagstiftningen.

4.3.2 Uddevalla, Skaraborgs, Sundsvalls, Gävle och Blekinge tingsrätter

Skaraborgs tingsrätt och Gävle tingsrätt har utsett ungdomsdomare helt i enlighet med syftet med regleringen i 25 § LUL. Som jag tolkar redovisningen från Uddevalla tingsrätt är så fallet även där.

Sundsvalls tingsrätt och Blekinge tingsrätt har utsett nästan alla juristdomare till ungdomsdomare. Det kan ifrågasättas om det innebär en meningsfull koncentration av hanteringen, men jag finner inte tillräckliga skäl att underkänna den bedömning som tingsrätterna har gjort.

Uddevalla, Skaraborgs, Sundsvalls, Gävle och Blekinge tingsrätter har utsett eller avser att utse särskilda ungdomsnämndemän.

Det finns alltså inte tillräcklig anledning för mig att vidta några åtgärder med anledning av redovisningen från Uddevalla, Skaraborgs, Sundsvalls, Gävle och Blekinge tingsrätter.

4.3.3 Gotlands och Haparanda tingsrätter

När det gäller Gotlands tingsrätt gör jag följande överväganden: Vid min inspektion av tingsrätten den 21–23 maj 2013 anmärkte jag på att ungdomsbrottmålen inte handlades av särskilt utsedda domare och nämndemän på det sätt som föreskrivs i 25 § LUL. Jag uttalade att jag förutsatte att tingsrätten snarast skulle vidta de åtgärder som behövdes för att rätta till det. Som framgått fördelar tingsrätten fortfarande ungdomsmålen i strid med föreskrifterna i 25 § LUL. I sin egenskap av lagman är BB enligt 1 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion ansvarig för att tingsrättens verksamhet bedrivs i enlighet med gällande rätt. Enligt min mening har BB, genom att inte se till att ungdomsmålen handläggs av särskilt utsedda juristdomare och nämndemän i enlighet med vad som föreskrivs i 25 § LUL, åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sätt som utgör en sådan tjänsteförseelse som enligt 14 § lagen (1994:260) om offentlig anställning, LOA, bör leda till en disciplinpåföljd.

Jag gör följande överväganden när det gäller Haparanda tingsrätt: Vid min inspektion av tingsrätten den 20–22 maj 2014 anmärkte jag på att tingsrättens dåvarande arbetsordning inte innehöll några föreskrifter om att ungdomsbrottmålen ska handläggas av särskilt utsedda domare och nämndemän på det sätt som föreskrivs i 25 § LUL. Jag uttalade att jag förutsatte att tingsrätten snarast skulle vidta nödvändiga åtgärder för att rätta till det. Tingsrätten har nu rättat till problemet i fråga om nämndemännen. Däremot strider fördelningen mellan juristdomare fortfarande mot bestämmelsen i 25 § LUL. I sin egenskap av lagman är EE enligt 1 § förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion ansvarig för att tingsrättens verksamhet bedrivs i enlighet med gällande rätt. Enligt min mening har EE, genom att inte se till att ungdomsmålen handläggs av särskilt utsedda juristdomare i enlighet med vad som föreskrivs i 25 § LUL, åsidosatt sina skyldigheter i anställningen på ett sätt som utgör en sådan tjänsteförseelse som enligt 14 § LOA bör leda till en disciplinpåföljd.

Enligt 34 § LOA är det Statens ansvarsnämnd som ska ta ställning till frågan om disciplinansvar. Med stöd av 6 § tredje stycket lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän beslutar jag därför att överlämna ärendet till Statens ansvarsnämnd för prövning av frågan om disciplinansvar för BB och EE. Någon annan påföljd än en varning är enligt min mening inte påkallad.

4.3.4 Södertörns tingsrätt

Södertörns tingsrätt har utsett alla ordinarie juristdomare till ungdomsdomare; det är bara tingsfiskalerna som är undantagna. I enlighet med min bedömning av fördelningen i Sundsvalls tingsrätt och Blekinge tingsrätt ifrågasätter jag om det innebär en meningsfull koncentration av hanteringen, men jag finner inte tillräckliga skäl att underkänna tingsrättens bedömning. Däremot har tingsrätten

inte utsett särskilda ungdomsnämndemän, vilket strider mot bestämmelsen i 25 § LUL.

Tingsrätten har inte tidigare fått något påpekande från JO om fördelningen av ungdomsbrottmål. Nu förtjänar tingsrätten kritik för att den inte har utsett särskilda ungdomsnämndemän, och jag förutsätter att tingsrätten snarast vidtar åtgärder för att rätta till problemet.

Ärendet gentemot Södertörns tingsrätt avslutas (dnr 282-2016).

Ärendet gentemot de övriga tingsrätterna hålls öppet tills JO:s anmälan för vidtagande av disciplinär åtgärd i fråga om lagmännen BB och EE har prövats av Statens ansvarsnämnd (dnr 6615-2015).