

# Kommittédirektiv

## Ett modernt nämndemannasystem



Dir.  
2012:51

Beslut vid regeringssammanträde den 31 maj 2012

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska genomföra en översyn av nämndemannasystemet. Utredaren ska överväga åtgärder för att skapa ett modernt nämndemannasystem som även i framtiden kan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. I uppdraget ingår att överväga åtgärder för att

- reformera rekryteringsförfarandet,
- säkerställa att de som tjänstgör som nämndemän är lämpliga för uppdraget,
- skapa moderna tjänstgörings- och ersättningsvillkor för uppdraget,
- förbättra informationen till och grundutbildningen av nämndemän, och
- göra nämndemännens medverkan i domstolarna mer ändamålsenlig.

Utifrån sina överväganden ska utredaren lämna de förslag till förändringar som bedöms lämpliga.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2013.

### Nämndemannasystemets funktion

Nämndemannasystemet ska bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna genom att nämndemän – i egenskap av allmänhetens representanter – får insyn i, och inflytande över, domstolarnas avgöranden. Med denna funktion medverkar nämndemän i avgöranden av dels brottmål och familjemål i tingsrätt och hovrätt, dels vissa typer av mål i förvaltningsrätt och kammarrätt.

För att nämndemännen ska anses vara allmänhetens representanter krävs det att nämndemannakåren speglar sammansättningen av befolkningen i fråga om ålder, kön och etnisk bakgrund. För att kunna bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna krävs det också att de enskilda personer som utses till nämndemän är lämpliga för uppdraget.

### **Behovet av en översyn av nämndemannasystemet**

Nämndemannasystemet har gamla traditioner i Sverige och det finns en bred politisk enighet om att systemet har en viktig demokratisk funktion i den dömande verksamheten.

Under årens lopp har nämndemannasystemet utvärderats och reformerats i olika omgångar. En återkommande utmaning har varit att skapa en allsidigt sammansatt nämndemannakår. Den senaste översynen av systemet gjordes av Nämndemannakommittén, som lämnade sitt betänkande för tio år sedan (SOU 2002:61). Den efterföljande reformen genomfördes år 2006 och syftade till att skapa dels en mer allsidig sammansättning av nämndemannakåren, dels garantier för att den som tjänstgör som nämndeman är lämplig för uppdraget (prop. 2005/06:180).

Den gällande ordningen är att nämndemän utses av kommun- och landstingsfullmäktige på förslag av de politiska partier som är representerade i församlingarna. Vid den senaste reformen genomfördes inga förändringar av rekryteringsförfarandet. I propositionen uttalades dock att förändringar av rekryteringsförfarandet skulle föreslås om de nominerande och väljande organen misslyckas med att rekrytera en allsidigt sammansatt nämndemannakår.

Inför 2006 års och 2010 års nämndemannaval genomförde Domstolsverket informationsinsatser, riktade till dem som rekryterar nämndemän och till allmänheten, i syfte att skapa en mer allsidig sammansättning. Efter 2006 års nämndemannaval utvärderade Domstolsverket hur fullmäktigeförsamlingarna och de politiska partierna arbetade med rekryteringen av nämndemän. I en rapport från 2011 konstaterade Domstolsverket att nämndemännen alltjämt är betydligt äldre än ett genomsnitt av befolkningen.

Under hösten 2011 inledde Justitiedepartementet en kartläggning av behovet av att reformera nämndemannasystemet. Ett antal berörda aktörer, bl.a. vissa domstolar och kontaktpersoner för de politiska partierna, fick tillfälle att lämna skriftliga synpunkter om reformbehovet. Justitieministern bjöd därefter in berörda aktörer till ett uppföljande samtal. Justitiedepartementets kartläggning visar att det bland berörda aktörer finns en bred enighet om behovet av en översyn av nämndemannasystemet. Under senare år har det också i den allmänna debatten riktats kritik mot nämndemannasystemet, bl.a. när det gäller rekryteringen och lämplighetskontrollen.

Mot denna bakgrund är det angeläget att genomföra en översyn av nämndemannasystemet med den övergripande målsättningen att skapa ett modernt system som även i framtiden kan bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Översynen bör inriktas på rekryteringsförfarandet, villkoren för uppdraget, informationen till och grundutbildningen av nämndemän, reglerna om entledigande och avstängning samt frågan om i vilka mål och domstolsinstanser nämndemän bör delta. Frågorna är tätt sammankopplade med varandra och översynen behöver därför genomföras med ett helhetsperspektiv.

## **Uppdraget att skapa ett modernt nämndemannasystem**

### *Reformerad rekrytering*

I Sverige gäller sedan länge att nämndemän utses genom val av en lokal politisk församling. Som nämnts ovan utses nämndemännen på förslag av de politiska partier som är företrädare i kommun- och landstingsfullmäktige. Det finns inget krav på partimedlemskap för att komma i fråga för uppdraget men de allra flesta nämndemän är politiskt aktiva.

I ett internationellt perspektiv finns det två metoder för att utse lekmän i domstol. Den ena är valmetoden som tillämpas i Sverige och i andra nordiska länder. Den andra är lottningsmetoden, som används i bl.a. USA.

Vid den senaste reformen infördes ett lagfäst lämplighetskrav för den som ska utses till nämndeman. Endast den bör utses till nämndeman som är lämplig för uppdraget med hänsyn

till omdömesförmåga, självständighet, laglydnad och övriga omständigheter. Vid val av nämndemän ska eftersträvas att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning med hänsyn till ålder, kön, etnisk bakgrund och yrke.

Vid Justitiedepartementets kartläggning framfördes förslag om att reformera rekryteringen i syfte dels att föryngra nämndemannakåren, dels att bredda rekryteringen utanför den partipolitiska kretsen, exempelvis genom införande av en s.k. fri kvot. Vidare framfördes att det är en vanligt förekommande uppfattning att det finns en risk för att nämndemännen ägnar sig åt partipolitik i sitt dömande eftersom de är politiskt tillsatta. I den allmänna debatten har det framförts krav på att valförsamlingarna ska kunna kontrollera nämndemannakandidater i belastningsregistret.

Nämndemän utses i dag av lokala folkvalda församlingar. Dessa organ har demokratisk förankring i varje domstolsområde och allmänheten kan genom allmänna val påverka deras sammansättning. Syftet är att därigenom säkerställa att nämndemännen är allmänhetens representanter i domstolarna.

Valsystemets legitimitet kräver dock att den faktiska rekryteringen går till på ett sätt som gör att allmänheten upplever att nämndemännen är deras representanter. Rekryteringsförfarandet behöver därför vara öppet och samtidigt innehålla garantier för att de som utses till nämndemän är lämpliga för uppdraget och så långt möjligt svarar mot ett genomsnitt av befolkningen när det gäller kön, ålder och etnisk bakgrund.

De politiska partierna bedriver ett omfattande arbete med att rekrytera nämndemän. Det kan förutsättas att partierna strävar efter att rekrytera lämpliga personer som är väl insatta i att uppdraget går ut på att döma efter lagen och inte företräda partiets ståndpunkt i domstolarna. För att upprätthålla systemets legitimitet kan det dock finnas behov av att tydliggöra att nämndemannauppgiftet inte är ett politiskt uppdrag.

Utredaren ska överväga olika åtgärder för att

- reformera rekryteringen av nämndemän med målsättningen att dels säkerställa att nämndemannakåren får en allsidig sammansättning, dels skapa ga-

rantier för att de som blir nämndemän är lämpliga för uppdraget, och

- tydliggöra att nämndemannauppdraget inte är ett politiskt uppdrag.

### *Moderna villkor för nämndemannauppdraget*

En nämndeman tjänstgör under fyra år och i förarbetena uttalas att en nämndeman bör tjänstgöra ca 10 dagar per år. Den som tjänstgör som nämndeman får normalt ett sammanträdesarvode om 500 kr och blir därutöver ersatt för eventuell inkomstförlust och resekostnader som uppkommer på grund av tjänstgöringen.

Vid Justitiedepartementets kartläggning framfördes att villkoren för uppdraget kan utgöra hinder mot en förnygring av nämndemannakåren. Tjänstgöringen upplevs ofta som omfattande och svårplanerad för bl.a. yrkesverksamma och småbarnsföräldrar. Vidare framfördes att antalet tjänstgöringsdagar per år kan variera stort mellan enskilda nämndemän. Det framkom också att domstolarna av praktiska skäl ofta använder nämndemän som är pensionerade för brådskande mål och mål som beräknas pågå över flera dagar. Vidare framkom att det förekommer att domstolar av olika skäl inte kallar nämndemän som är bosatta långt ifrån domstolen. När det gäller ersättningsvillkoren uttrycktes behov av vissa förbättringar, bl.a. införande av övertidsersättning.

Moderna tjänstgörings- och ersättningsvillkor för uppdraget lägger grunden för möjligheterna att rekrytera en nämndemannakår som till sin sammansättning speglar befolkningen. Det är av stor vikt att nämndemannauppdraget kan utföras vid sidan av en heltidssysselsättning och att det går att kombinera med att vara förälder. För att förverkliga målsättningen med en allsidigt sammansatt nämndemannakår är det viktigt att alla de nämndemän som har valts också tjänstgör i domstolen. Det är även viktigt för att bibehålla den demokratiska förankringen om domstolens nämndemän har valts av olika valförsamlingar. Samtidigt får strävandena efter en jämn tjänstgöring bland nämndemännen inte leda till alltför omfattande administration

för domstolarna eller skapa hinder för domstolarnas handläggning av bl.a. brådskande mål.

Utredaren ska överväga

- åtgärder för att säkerställa att nämndemännens tjänstgöringsvillkor gör det möjligt för yrkesverksamma och föräldrar att åta sig uppdraget,
- åtgärder för att säkerställa att alla nämndemän som har valts också tjänstgör i domstolen, och
- behovet av att förändra nämndemännens ersättningsvillkor.

#### *Förbättrad information och grundutbildning*

Domstolsverket har sammanställt information om nämndemannauppdraget som finns tillgänglig för dem som rekryterar nämndemän och för dem som är intresserade av uppdraget. De enskilda domstolarna har hand om den fortlöpande informationen till de nämndemän som tjänstgör vid domstolen. Det är också de enskilda domstolarna som tillhandahåller den introduktionsutbildning som erbjuds nyvalda nämndemän.

Vid Justitiedepartementets kartläggning framfördes att det förekommer att nämndemän lämnar sitt uppdrag i förtid för att de inte kände till villkoren för uppdraget. Vidare framfördes att den fortlöpande informationen från domstolarna borde förbättras. Det framfördes också att den erbjudna introduktionsutbildningen varierade i kvalitet beroende på domstol och att det ofta lämnas åt den enskilda juristdomaren att ge nämndemännen den utbildning som krävs för uppdraget. Vidare framfördes att domstolarnas administration kring nämndemännen var omfattande, bl.a. på grund av sena återbud till tjänstgöringsdagar.

Den som kandiderar till nämndeman ska vara väl insatt i villkoren för uppdraget. Därigenom säkerställs att den som väljs till nämndeman också kan fullfölja uppdraget i praktiken. Den som tjänstgör som nämndeman ska också få sådan fortlöpande information som möjliggör planering av kommande tjänstgöring. Den grundutbildning som nämndemän behöver för att kunna utföra sitt uppdrag ska ges på lika villkor i hela landet och förläggas vid sidan av själva tjänstgöringen.

Väl fungerande kontakter mellan domstolarna och nämndemännen skapar flera positiva effekter. Domstolarna kan bedriva sin verksamhet, bl.a. handläggningen av brådskande mål eller mål som pågår över lång tid, på ett smidigt och effektivt sätt. God information och gott bemötande från domstolarna gör vidare att nämndemännen upplever att de värdesätts för sina insatser.

Utredaren ska överväga åtgärder för att

- förbättra informationen om nämndemannauppdraget,
- förbättra den löpande informationen, och övriga kontakter, mellan domstolarna och nämndemännen, och
- förbättra nämndemännens grundutbildning.

#### *Tydligare regler om entledigande och avstängning*

Vid den senaste reformen infördes regler om entledigande och avstängning av nämndemän. En nämndeman som genom att begå brott eller på annat sätt har visat sig uppenbart olämplig ska entledigas av den domstol där han eller hon tjänstgör. En nämndeman som blivit entledigad eller avstängd får överklaga beslutet till Överklagandenämnden för nämndemannauppdrag.

Vid Justitiedepartementets kartläggning framfördes att det borde krävas mindre för att entlediga nämndemän på grund av bristande lämplighet. Det efterfrågades också vägledning i fråga om vilka omständigheter som kan utgöra grund för entledigande. Vidare framfördes att det är tveksamt om en domstol kan entlediga en nämndeman på grund av omständigheter, t.ex. tidigare brottslighet, som varit kända för valförsamlingen.

Endast om de enskilda personer som väljs och tjänstgör som nämndemän är lämpliga för uppdraget kan nämndemannasystemet bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Regelverket om entledigande och avstängning har nu varit i kraft i cirka sex år och det är angeläget att överväga om reglerna är ändamålsenligt utformade.

Utredaren ska överväga

- behovet av att ändra reglerna om entledigande och avstängning av nämndemän och föreslå eventuella förändringar av regelverket.

#### *Ändamålsenlig nämndemannamedverkan i domstolarna*

I tingsrätt och hovrätt medverkar nämndemän i de flesta brottmål och familjemål. I förvaltningsrätt medverkar nämndemän i de flesta typer av mål medan de i kammarrätt från den 1 juli i år endast medverkar i mål om tvångsanhändertagande. I underrätt deltar normalt tre nämndemän tillsammans med en juristdomare och i överrätt deltar två nämndemän tillsammans med tre juristdomare.

Vid Justitiedepartementets kartläggning framfördes förslag om bl.a. att avskaffa nämndemän i överrätt, att utvidga möjligheterna till att avgöra mål i underrätt utan nämndemän och att minska antalet nämndemän till två i underrätt.

Vid nämndemannasystemets tillkomst medverkade nämndemän endast vid avgörande av brottmål. Därefter har nämndemännens medverkan gradvis ökat såväl när det gäller typer av mål som domstolsslag och instanser. Sedan nämndemän infördes i förvaltningsrätterna och överrätterna på 1970-talet har det inte gjorts någon samlad översyn av omfattningen av nämndemännens medverkan. Under dessa år har det skett stora förändringar i domstolarnas organisation och de processuella regelverken. Målen har också blivit fler och mer komplicerade vilket ökat kraven på domstolarnas handläggning.

Som nämnts ovan är grundtanken med nämndemannasystemet att nämndemännen genom sin medverkan ska bidra till att upprätthålla allmänhetens förtroende för domstolarna. Det har tidigare uttalats att nämndemännens medverkan har ett särskilt värde när det gäller t.ex. bevisvärdering och skälighetsbedömningar. Det har dock inte gjorts någon samlad genomgång av de faktorer som särskilt talar för nämndemannamedverkan i olika typer av mål eller domstolsinstanser. För närvarande har emellertid Straffprocessutredningen (Ju 2010:10) i uppdrag att bl.a. överväga frågan om i vilka fall och i vilka sammansättningar som nämndemän bör medverka i brottmål (dir. 2010:78). Straffpro-



cessutredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 28 mars 2013.

För närvarande finns det ca 8 600 nämndemän, varav ca 60 procent tjänstgör i tingsrätt och ca 30 procent tjänstgör i förvaltningsrätt. Nämndemännen medverkar i över 100 000 domstolsavgöranden per år. Kostnaderna för nämndemannasystemet har ökat under senare år och uppgår för närvarande till drygt 150 miljoner kronor. Därtill ska läggas de kostnader för administration av nämndemannasystemet som uppkommer hos domstolarna och Domstolsverket.

I ett modernt nämndemannasystem bör omfattningen av nämndemännens medverkan bestämmas genom en avvägning mellan å ena sidan intresset av allmänhetens insyn i, och inflytande över, domstolens avgörande och å andra sidan intresset av att domstolarna avgör mål skyndsamt och använder resurserna effektivt.

Utredaren ska

- överväga vilka faktorer som särskilt talar för att nämndemän ska medverka i olika typer av mål och domstolsinstanser,
- väga intresset av nämndemännens medverkan i olika typer av mål och domstolsinstanser mot intresset av att domstolarna handlägger mål skyndsamt och använder resurserna effektivt, och
- föreslå eventuella förändringar av omfattningen av nämndemännens medverkan i domstolarna.

Vid sina överväganden och i sina förslag ska utredaren beakta de förslag om nämndemäns medverkan i brottmålsprocessen som lämnas av Straffprocessutredningen.

### **Uppdragets genomförande**

Utredaren ska undersöka relevanta delar av nämndemannasystemet i några jämförbara nordiska länder.

I uppdraget ingår att, utifrån de förändringar som föreslås, lämna fullständiga författningsförslag. Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Det är viktigt att de förändringar som föreslås också får genomslag i praktiken och utredaren ska ägna uppmärksamhet åt hur förändringarna kan förverkligas.

Utredaren ska samråda med Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Sveriges advokatsamfund och Nämndemännens riksförbund samt andra berörda myndigheter och organisationer. Utredaren ska även samråda med Straffprocessutredningen.

Till stöd för utredaren ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas.

Utredaren ska bedöma de kostnader och konsekvenser i övrigt som förslaget kan komma att medföra. Om förslaget förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2013.

(Justitiedepartementet)