

Nämndemannauppdraget

– breddad rekrytering och kvalificerad medverkan

Betänkande av Nämndemannautredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:49

Sammanfattning

Uppdraget

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

- göra nämndemännens *medverkan* i domstolarna mer ändamåls-enlig,
- reformera *rekryteringen* av nämndemän,
- överväga behovet av att ändra reglerna om *entledigande och av-stängning* av nämndemän,
- skapa moderna *tjänstgörings- och ersättningsvillkor* för nämndemannauppdraget och
- förbättra *informationen* till och *grundutbildningen* av nämndemän samt den löpande informationen och övriga kontakter mellan domstolarna och nämndemännen.

Utredningens utgångspunkter

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

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

Ändamålsenlig nämndemannamedverkan i domstolarna

Allmänt

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

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

Antalet nämndemän och nämndemännens rösträtt

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

Nämndemännens medverkan i tingsrätten

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

Utredningen föreslår inga förändringar beträffande nämndemännens medverkan i familjemål.

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

Nämndemännens medverkan i förvaltningsrätten

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

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

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

Nämndemännens medverkan i hovrätten och kammarrätten

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

Lämpliga nämndemän

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

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

Rekrytering och val av nämndemän

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Entledigande och avstängning

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

Utredningen föreslår ingen ändring av reglerna om avstängning av nämndemän.

Ersättnings- och tjänstgöringsvillkor

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

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

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

Information och utbildning som riktas till nämndemän

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

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

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

Konsekvenser av förslagen

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

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

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

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

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

Ikraftträdande och genomförande

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

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

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