

Domstolkommisjonen

v/ utvalgssekretær Martin Eiebakke



JURIST
FORBUNDET

Dommerfullmektigforeningen

Steinkjer, 29. april 2020

UTTALELSE TIL DOMSTOLKOMMISJONEN

Styret i dommerfullmektigforeningen vil på vegne av medlemmene komme med en uttalelse til Domstolkommisjonens arbeid.

Dommerfullmektigforeningen er en interesse- og arbeidstakerorganisasjon under Juristforbundet, og organiserer en stor andel av dommerfullmektigene i Norge. I det følgende vil vi si litt om dommerfullmektigordningen i dag, kommentere enkelte innvendinger som har blitt framsatt mot ordningen og gi vårt syn på hvordan vi mener ordningen bør se ut i framtida.

HVA ER DOMMERFULLMEKTIGORDNINGEN OG HVEM ER LANDETS DOMMERFULLMEKTIGER?

Dommerfullmektigordningen har lang tradisjon i Norge. I en artikkel av Hans Eyvind Næss i boken «For rett og rettferdighet i 400 år – Sorenskriverne i Norge 1591-1991» framgår det at dommerfullmektigordningen kan spores helt tilbake til 1660, om ikke lenger. Rammene for ordningen har nok endret seg vesentlig siden den gang. I dag følger rammene for dommerfullmektigenes myndighet og ansettelsesvilkår hovedsakelig av domstoloven, dommerfullmektigavtalen og Rundskriv G-46/1999.

I dag er det rundt 160 dommerfullmektiger i Norge. Dommerfullmektigene ansettes for en periode på to år, med mulighet for forlengelse i inntil ett år til. Oslo tingrett har en egen ordning hvor ansettelsesperioden kan forlenges inntil totalt fem år. Dommerfullmektiger har mange av de samme arbeidsoppgavene som embetsdommere i tingrettene, med enkelte begrensninger. Dommerfullmektigene behandler ikke straffesaker med strafferamme over 6 år. Det er også flere andre sakstyper som dommerfullmektigene som hovedregel ikke skal behandle. Dette omfatter skjønn, vergemål, saker etter barneloven og overprøving av fylkesnemndas vedtak i barnevernssaker. Dommerfullmektigene skal ikke behandle de mest komplekse og krevende sakene, og det er opp til domstolsleder å vurdere hvilke saker som anses som egnet.

Dommerfullmektigstillingen er en opplæringsstilling. Alle dommerfullmektiger får en strukturert introduksjon i egen domstol, og tilbud om å delta på nasjonale introduksjonskurs gjennom DA. I tillegg skjer selvsagt svært mye læring gjennom praksis og håndtering av egne saker.

Dommerfullmektigforeningen gjennomfører medlemsundersøkelser med jevne mellomrom. Av undersøkelsen for 2019 framgår det at foreningens medlemmer i gjennomsnitt hadde 4,2 års

arbeidserfaring etter fullførte studier før de ble ansatt som dommerfullmektiger. Tidligere undersøkelser viser at dette tallet har ligget nokså jevnt på rundt 5 år. 84 % av dommerfullmektigene har tidligere jobbet som advokater eller advokatfullmektiger.

INNVENDINGER MOT DOMMERFULLMEKTIGORDNINGEN

MANGLENDE UAVHENGIGHET OG UPARTISKHET

Et sentralt tema i domstolkommisjonens mandat er domstolenes uavhengighet. Kravet til domstolenes uavhengighet er fastslått i Grunnloven og i EMK. Dommeres uavhengighet er blant annet sikret ved at de er uavsettelige og ikke kan instrueres i sin dømmende virksomhet. Fra enkelte hold blitt framsatt noen innvendinger mot dommerfullmektigordningen som særlig gjelder uavhengighet. Vi vil i det følgende kommentere disse.

UAVHENGIGHET TIL DOMSTOLLEDER

I likhet med embetsdommere er dommerfullmektiger uavsettelige og kan ikke instrueres i sin dømmende virksomhet. På noen områder kan det likevel innvendes at dommerfullmektiger er mer avhengige av domstolleders godvilje enn embetsdommere.

For det første er dommerfullmektigen til en viss grad avhengig av sorenskriverens godvilje dersom han eller hun ønsker å få forlenget sitt engasjement fra to til tre år. Slik ordningen er i dag er spørsmålet om forlengelse en skjønnsmessig vurdering som ligger til sorenskriveren. Dommerfullmektigforeningen anerkjenner at det kan ligge noen prinsipielle betenkeligheter i dette. I vurderingen av om det har noen reell påvirkning på dommerfullmektigenes uavhengighet må man imidlertid ta med i betraktningen at det er en relativt marginal problemstilling. For det første gjelder det en forlengelse som kan skje én gang, for ett år. Det gjelder altså en svært liten del av en dommerfullmektigs karriere, og hvorvidt man får en slik forlengelse eller ikke har svært liten betydning for videre karrierevei. I tillegg er gjennomsnittlig ansettelsesperiode for dommerfullmektiger på 18 måneder. En stor andel sier altså opp stillingen før det har gått to år, og har ikke noe ønske om forlengelse.

Dommerfullmektigforeningen mener at eventuelle prinsipielle betenkeligheter ved dagens ordning enkelt kan avhjelpes ved at det skal gis tre års engasjement fra ansettelse, eller automatisk rett til forlengelse ved to års tjenestetid. Ved en slik endring vil man unngå muligheten for at en dommerfullmektig lar et ønske for forlengelse påvirke ham i sin dømmende virksomhet.

Videre er det sorenskriveren som avgjør når dommerfullmektigene skal gis begrenset og alminnelig fullmakt til å administrere og avsi dom i saker. Også her er det Dommerfullmektigforeningens syn at det som i dag er en skjønnsmessig vurdering i større grad kan standardiseres for å sikre uavhengighet. Man kan for eksempel tenke seg en ordning hvor dommerfullmektigene får alminnelig fullmakt etter en gitt tidsperiode eller etter å ha fått en gitt mengde opplæring og arbeidserfaring.

Sett bort fra disse to punktene kan vi ikke se at dommerfullmektigene er mindre uavhengige i sin dømmende virksomhet enn embetsdommerne. I enhver virksomhet vil ledelsen være

overordnet de ansatte og det er uunngåelig at det vil være en viss ubalanse i maktforholdet mellom dem. Vi mener imidlertid at dommerfullmektiger er sikret tilstrekkelig uavhengighet fra sorenskriverne. Det at dommerfullmektigene etter endt tid skal over i en ny jobb og vil ønske å få en god referanse fra sorenskriver, kan vi ikke se at utgjør verken noe prinsipielt eller praktisk problem. Vi mener også at situasjonen i stor grad er den samme for dommerfullmektiger som for embetsdommere. Også embetsdommere søker seg jevnlig over til andre domstoler eller andre sektorer og vil på lik linje med dommerfullmektiger ønske å få en god attest.

UPARTISKHET OVERFOR AKTØRER I RETTEN

Vi er sikre på at dommerfullmektiger opptrer med den samme upartiskhet og profesjonalitet som andre dommere overfor eksterne aktører i retten. Gjennom jusutdannelsen og i arbeidslivet blir unge jurister sosialisert inn i en juriststand med høy etisk standard, der faglig integritet står høyt.

Slik vi ser det er det ikke egnet til å svekke tilliten til en dommerfullmektig at han senere i karrieren skal gå over til en annen stilling. Blant aktørene i retten står ikke dommerfullmektigene i noen særstilling ved å ha andre tidligere eller framtidige arbeidsgivere. Dersom det er uheldige bindinger mellom noen av aktørene i retten, har man et sett med habilitetsregler som er utformet nettopp med sikte på slike situasjoner.

Vi tror heller ikke at man som dommerfullmektig selger seg inn som en god kandidat til en potensiell arbeidsgiver ved å avsi dommer i dennes favør. Derimot tror vi at en dommerfullmektig gjør godt inntrykk på aktørene i retten ved å opptre upartisk og rettferdig, og å avgjøre sakene basert på en god vurdering av loven og de fremlagte bevisene i saken. Dersom en dommer legger vekt på usaklige hensyn ved avgjørelsen av en sak vil dette både utgjøre ankegrunn og grunnlag for klage til tilsynsrådet for dommere. Vi kjenner ikke til avgjørelser som tilser at dette er en reell problemstilling. Man kan selvfølgelig aldri garantere seg mot at det forekommer enkelttilfeller av korrupsjon, og denne risikoen er etter vårt syn like stor både for embetsdommere, prosessfullmektiger og andre aktører.

UERFARNE JURISTER – EN BAKDØR INN I DOMMERROLLEN

Det har også blitt framholdt at dommerfullmektigordningen er en slags bakdør inn i dommerrollen, der relativt ferske jurister settes til å behandle for komplekse saker. Som nevnt innledningsvis er det fastsatt noen begrensninger for hvilke saker dommerfullmektiger bør behandle. Disse retningslinjene er skjønnsmessige, og det kan gjøres unntak. Bakgrunnen for dette er at noen dommerfullmektiger kan ha en slik bakgrunn at det er naturlig at vedkommende kan behandle for eksempel saker etter barneloven.

I praksis har imidlertid disse retningslinjene bare delvis blitt etterlevd i praksis. Dommerfullmektigforeningens medlemsundersøkelse i 2019 viste at 47 % av medlemmene behandler barnelovssaker, mens 33 % har barnevernssaker. I tillegg er vi kjent med at dommerfullmektiger i de minste domstolene i perioder fungerer som konstituert sorenskriver. Domstolkommisjonen påpekte i sin første delutredning om domstolstruktur at denne praksisen er uheldig.

Dommerfullmektigforeningen er enig med domstolkommisjonen i at dette kan være prinsipielt uheldig og i strid med anbefalte retningslinjer. Det at dommerfullmektiger i enkelte domstoler settes til å behandle også de spesielle sakstypene skyldes hovedsakelig mangel på kapasitet og ressurser. I små domstoler med bare to-tre dømmende årsverk har en slik ansvarsfordeling vært nødvendig. Dette har også domstolkommisjonen påpekt i strukturutredningen. Med den foreslåtte strukturendringene vil hver rettskrets bli vesentlig større, og man vil ha flere embetsdommere å trekke på. Såfremt strukturendringen blir gjennomført, mener dommerfullmektigforeningen at denne problemstillingen vil forsvinne.

DOMMERFULLMEKTIGORDNINGEN I FRAMTIDA

UTREDERSTILLING?

Dommerfullmektigforeningen er kjent med at det er tatt til orde for at dommerfullmektigstillingen skal endres til en utrederstilling, etter modell fra den ordningen som finnes i lagmannsrettene.

Vi stiller spørsmål om hvorvidt det er behov og plass for en slik utrederstilling i tingrettene. I lagmannsrettene forbereder utrederne avgjørelser om ankesiling i anker over kjennelser og beslutninger. Tilsvarende oppgaver finnes ikke i tingrettene. Det er også begrenset hvor mange oppgaver knyttet til saksforberedelse som synes egnet til å legge til en utrederstilling. Mange saksbehandlere skriver allerede utkast til dom og kjennelser i sakstyper som tvangssalg, konkurs og farskapssaker. Enedommersaker som førerkortbeslag, tilståelsessaker og liknende behandles så raskt og effektivt at å sette en utreder til å forberede disse sakene i stor grad ville ført til dobbeltarbeid, ettersom dommeren uansett vil måtte sette seg inn i sakens dokumenter.

Tingrettene har behov for å sikre en effektiv saksavvikling slik at det rettsøkende publikum kan få avgjort sakene sine innen rimelig tid. Tingrettene behandler mange saker av mindre omfang og kompleksitet. Disse sakene trenger ikke å bli utredet, men avgjort. I dag står dommerfullmektiger for behandlingen av mange slike saker. Dersom det er behov for utredning og bistand til å forberede enkelte større saker, antar vi at dommerfullmektiger kan utføre slike oppgaver også under dagens ordning. Å gjøre om dommerfullmektigstillingene til utrederstillinger vil etter vårt syn gjøre domstolene mindre effektive.

Vi vil også påpeke at 90 % av våre medlemmer rapporterte at de gikk ned i lønn da de begynte som dommerfullmektiger. I snitt dreide det seg om en lønnsnedgang på om lag 200 000 kroner er år. Motivasjonen for å søke seg til domstolene ligger for de fleste i de faglige utfordringene som stillingen fører med seg. Det som skiller seg ut som attraktivt ved stillingen som dommerfullmektig er nettopp det å få lede rettsmøter, møte parter og advokater og å skrive egne avgjørelser. En utrederstilling som ikke omfatter slike arbeidsoppgaver framstår for oss som vesentlig mindre attraktiv. Vi tror derfor at det vil kunne bli vanskelig å rekruttere gode kandidater til en slik stilling.

VÅRT SYN

Dommerfullmektigforeningen mener at dommerfullmektigordningen fungerer godt og i det vesentlige bør videreføres som i dag. Den foreslåtte strukturendringen med større rettskretser gjør at domstolene vil ha større fleksibilitet og flere ressurser å trekke på. Dette vil legge til rette for at dommerfullmektigordningen kan praktiseres i tråd med de foreliggende retningslinjene. Dette betyr at de største betenkelighetene som i dag finnes med ordningen vil bli avhjulpet.

Som vi har redegjort for lenger oppe kan rammene for dommerfullmektigenes ansettelsesvilkår og myndighet med fordel samles og tydeliggjøres, slik at man oppnår en mest mulig ensartet praksis. Mindre skjønnsmessige vurderinger vil også sikre større uavhengighet mellom dommerfullmektigene og sorenskriverne.

Vi mener at dommerfullmektigene har en viktig rolle i å sikre effektivitet i domstolene. Dommerfullmektigene administrerer et høyt antall saker og bidrar til å holde saksbehandlingstiden i domstolene nede, til en lavere lønnskostnad sammenlignet med en embetsdommer.

Videre vet vi at ordningen er en viktig rekrutteringskanal for nye dommere. Om lag 80 % av nyutnevnte dommere har erfaring som dommerfullmektiger. Vi tror dommerfullmektigordningen både inspirerer mange til å søke en videre karriere i domstolen og bidrar til å hindre feilutnevnelser, ettersom mange av dommerne har erfaring med dommerrollen allerede.

Videre mener vi at dommerfullmektigene er et positivt og viktig bidrag til utvikling, kompetansebygging, og arbeidsmiljø i domstolene. I et arbeidsmiljø som for øvrig er svært statisk, er dommerfullmektigene et mer dynamisk element som sikrer en viss utskiftning og tilførsel av nye synspunkter, variert erfaring og fersk kunnskap.

For styret i Dommerfullmektigforeningen,

Anne Ingeborg Reiestad
Styrets leder