

Domstoladministrasjonen
v/ seksjonssjef Robert Envik

(Sendes kun elektronisk:
postmottak@domstoladministrasjonen.no)

Oslo, 20. mars 2023

Hørings svar fra Dommerforeningen til rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen «Fremtidens dommerfullmektigordning» av 23. januar 2023

1 Innledning

Den norske Dommerforening organiserer embetsdommere i de alminnelige domstolene, i alle instanser. Foreningens formål er å verne rettsstaten og å samle dommere til felles arbeid for deres interesser og oppgaver for reformer innen rettslivet. Dommerforeningens høringsarbeid er organisert i fagutvalg. Denne høringsuttalelsen er utarbeidet av styret i Den norske Dommerforeningen, eller innspill fra fagutvalget for privatrett og sivilprosess. Styret har i tillegg mottatt innspill fra de tillitsvalgte i Oslo tingrett.

2 Saksbehandlingen og høringen

Arbeidsgruppen som ble satt ned av Domstolsadministrasjonen fikk i mandat å utarbeide et forslag til fremtidig utvikling og organisering av dommerfullmektigordningen. Bakgrunnen for at arbeidsgruppen er satt ned er begrunnet med at:

Styrende myndigheter har [...] fokusert på kommisjonens første delrapport, som gjelder domstolstrukturen i første instans. Justis- og beredskapsdepartementet har ikke kunnet si når behandlingen av fremtidens dommerfullmektigordning vil skje.

Domstolkommisjonen delrapport II (NOU 2020:11 pkt 12.7) delte seg som kjent i ett flertall som ønsket å videreføre dommerfullmektigordningen men i en noe endret form, og et mindretall som ønsket å avvikle ordningen.

Flertallet foreslo et tak på antall dommerfullmektiger på 20 % og ønsket at det skulle være mer en utdanningsstilling enn det er i dag, med en progresjon i hva slags arbeid de kunne gjøre og med en ansettelse på tre år. Mindretallet ønsket å erstatte dommerfullmektigordningen med flere fast utnevnte embetsdommere kombinert med utredere i tingrettene særlig i lys av de internasjonale perspektivene. Utredere kan utføre saksforberedelser og andre ikke-dømmende oppgaver som i dag utføres av faste dommere og dommerfullmektiger.

Slik Dommerforeningen leser Domstolsadministrasjonens mandat forskutterer man at løsningen skal være i tråd med flertallets forslag i NOU 2020:11. Det mener Dommerforeningen det er liten grunn til å fastslå allerede nå. Utredningen ble undergitt en grundig høringsrunde der det ble spilt inn en rekke hensyn som nå ikke blir vurdert.

I dette bildet hører med at arbeidsgruppens rapport ble sendt på høring den 6. februar 2023 med høringsfrist den 6. mars 2023, altså én måned. Selv om dette ikke er en høring som faller inn under utredningsinstruksen, så er det alminnelig å bruke en tre måneders høringsfrist, og ikke en kortere frist enn seks uker, se utredningsinstruksen § 3-3. Det er i oversendelsesbrevet ikke kommentert hvorfor det opereres med en så kort høringsfrist som én måned. Dommerforeningen mener dette kan reise spørsmål om Domstoladministrasjonen har til hensikt å ivareta høringsinstansenes syn.

Arbeidsgruppens mandat og rapport legger i hovedsak opp til en videreføring av dagens ordning. Mandatet reflekterer ikke merknadene i NOU 2020:11 som viser til internasjonal bekymring og til at ordningen burde begrenses til det som er strengt nødvendig.

Dommerforeningen mener derfor at Domstoladministrasjonens håndtering av spørsmålet om fremtidens dommerfullmektigordning på flere områder har vært lite tillitvekkende.

Med dette som bakteppe stiller Dommerforeningen spørsmål ved at det foretas en utredning av dommerfullmektigordningen nå, før det er konkludert med om man skal ha dommerfullmektiger fremover. Som fremholdt synes det som om Domstoladministrasjonen forskutterer en beslutning som ennå ikke er tatt.

3 Prinsipielle utgangspunkt

Samtlige internasjonale anbefalinger understreker betydningen av permanente dommerutnevnelser for å sikre reell uavhengighet, og at midlertidige tilsetninger må skje ved betryggende prosedyrer. Venezia-kommisjonen har vært kritisk til bruken av for eksempel prøvetidsordninger og har uttalt at slike ordninger kan utgjøre en reell trussel mot domstolenes uavhengighet. De anbefaler faste stillinger frem til pensjonsalder. Ordningene med midlertidige dommere i Norge har blitt kritisert av Europarådets overvåkningsorgan for korrupsjon. Overvåkningsorganet rådet i 2014 og i 2016 Norge til å redusere bruken av midlertidige dommere.

I Norge har man ansett at det konstitusjonelle utgangspunktet har vært at dommere skal utnevnes faste dommerstillinger. Det har vært lagt til grunn at bruken av midlertidige stillinger bør

begrenses til det strengt nødvendige, og at hensynet til domstolenes uavhengighet må vektlegges i betydelig grad ved praktiseringen av regelverket.¹

I realiteten se man i Norge at disse føringen ikke har vært overholdt. Om lag en tredjedel av dommerne i tingrettene var dommerfullmektiger i 2018.² Domstolkommisjonen peker på at det grunn til å stille spørsmål ved om både reguleringen i domstolloven og omfanget av bruken i for stor grad utfordrer de konstitusjonelle og internasjonale normene.³ Kommisjonen samlet sett konkluderte med at bruken av midlertidige dommere bør begrenses i langt større grad enn i dag.

Dommerforeningen har i tidligere høringer til Domstolskommisjonens rapporter foreslått at dagens ordning burde avvikles og erstattes av flere faste dommerembeter i tingrettene, samtidig som en videreføring av utdanningsstillinger i tingrettene bør vurderes i en annen form.

Til Domstolkommisjonens rapport NOU 2020:11, skrev Dommerforeningen:

Det vil være delte oppfatninger blant norske dommere og domstolledere om hvilken ordning som vil være mest hensiktsmessig i framtiden.

Dommerforeningen vil peke på at den norske dommerfullmektigordningen står i en særstilling internasjonalt, se innstillingen punkt 12.7.1 side 146 første spalte. Tidligere forsøk på å begrense den har, som mindretallet peker på, ikke lyktes. Selv om verken Grunnloven, EMK eller internasjonale anbefalinger forbyr bruk av midlertidige dommere, bør omfanget av midlertidighet reduseres til et vesentlig lavere nivå enn i dag.

Prinsipielle hensyn knyttet til domstolenes og dommernes uavhengighet taler for å

¹ NOU 2020:11 pkt 12.2

² NOU 2020:11 side 136

³ NOU 2020:11 side 139

avvikle dommerfullmektigordningen. Det samme gjør historikken. Dommerforeningen viser til mindretallets vurdering i punkt 12.7.4 på side 149 andre spalte:

Betenkeligheter knyttet til dommerfullmektigordningen ble redegjort for blant annet av den forrige domstolkommisjonen. Til tross for dette er det i praksis ikke blitt gjort noe for å redusere dette sterke innslaget av midlertidighet i det norske dommerkorpset. Mindretallet mener det er god grunn til å anta at omfanget av dommerfullmektigordningen neppe vil bli vesentlig og tilstrekkelig redusert så lenge ordningen eksisterer.

Når det gjelder den økonomiske kostnaden med å avvikle dommerfullmektigordningen, viser Dommerforeningen til at kommisjonens analyse, viser at det ikke blir dyrere å avvikle dommerfullmektigordningen og erstatte den med flere embetsdommere og utredere i tingretten enn å justere den i tråd med flertallets forslag.

Samtidig anerkjenner Dommerforeningen at dommerfullmektigordningen har sterke tradisjoner i norsk rettsliv. Ordningen har skapt attraktive stillinger for unge jurister, tilført domstolene unge, dyktige medarbeidere og skapt en rekrutteringsbase for dommerstillinger, der mange gode kandidater har forutgående erfaring fra domstolene. I likhet med kommisjonens flertall mener Dommerforeningen at det særlig er rekrutteringshensynet som kan begrunne en videreføring av dommerfullmektigordningen i en innstrammet form. Det må antas at utrederstillinger i tingrettene ikke vil være like attraktive som stillinger der man får delta direkte i dømmende virksomhet. Det kan også være vanskeligere å finne hensiktsmessige oppgaver for et stort antall utredere i tingrettene.

Dommerforeningen peker på at siden denne høringsuttalelsen ble avgitt er det igangsatt en prøveordning med utredere i enkelte tingretter. Denne prøveordningen er ikke avsluttet og det er derfor for tidlig å konkludere med hvordan dette har fungert i praksis. Et inntrykk fra utredere i Oslo tingrett, er at de er veldig fornøyde med de faglige oppgavene de får. Det er derfor antakeligvis for tidlig å mene slik Dommerforeningen syntes å forutsette ved forrige høringsrunde, at disse stillingene ikke er like attraktive som dommerfullmektigstillinger. Utrederne er unge mennesker med solid faglig kompetanse, og vil i stor grad kunne tilføre samme faglige og sosiale bidrag inn i et kollegium som det dommerfullmektigene gjør i dag. Det kan derfor ikke utelukkes at løsningen som mindretallet i NOU 2020:11 skisserte, kan være en god løsning.

Sammen med en rekke andre forslag fra domstolkommisjonen, burde spørsmålet om en avvikling eller videreføring av dommerfullmektigordningen vært fulgt opp politisk etter at domstolkommisjonens rapport forelå. Det er behov for en nærmere prinsipiell tilnærming til ordningen.

Som nevnt er det ulike syn blant dommere og domstolledere om videreføring av dommerfullmektigordningen. Dommerforeningen vil påpeke at dersom dommerfullmektigordningen skal videreføres, må det skje i en innstrammet form. Det er helt nødvendig at ordningen strammes betydelig inn, at det blir en reell opplæringsstilling og at sentrale begrensninger lovfestes. Vi kan ikke se at forslaget innebærer en slik nødvendig innstramming, men fremstår snarere som en videreføring av ordningen slik den er i dag.

4 Konkrete innspill til forslaget fra arbeidsgruppen

Dommerforeningen vil, til tross for sitt primære standpunkt om at dommerfullmektigordningen ikke bør videreføres i sin nåværende form, komme med følgende innspill til arbeidsgruppens forslag:

1. Ansettelsen i dag er to år med mulighet til å forlenge med ett år. I Oslo tingrett har man en særskilt ordning med mulighet til ytterligere to års ansettelse gjennom Dommerfullmektig I-ordningen. Totalt kan man per i dag være dommerfullmektig i inntil fem år.

Arbeidsgruppen foreslår å utvide ansettelsen til tre år på generelt grunnlag og å avvikle dommerfullmektig I-ordningen.

Dommerforeningens styre støtter på sin side arbeidsgruppen om at det bør være et ensartet innhold for alle dommerfullmektiger i deres opplæringsløp. Tre år fremstår som et tidsintervall som kan begrunnes i nettopp at det er en opplæringsstilling. En mulighet til å være dommerfullmektig i hele fem år, gir stillingen mer en karakter av å være en midlertidig dommerstilling.

2. Dommerforeningen støtter forslaget om at dommerfullmektiger ikke kan konstitueres som domstolledere. Det vises til at det skal være en opplæringsstilling.
3. Forholdstallet mellom dommere og dommerfullmektiger: Arbeidsgruppens forslag skiller seg fra flertallet i Domstolkommisjonen. Domstolkommisjonen foreslo at det maksimalt

kunne være 20 % dommerfullmektiger, mens arbeidsgruppen foreslår at det bør kunne være opptil 25 % dommerfullmektiger. Arbeidsgruppen viser til et vedtak i Domstoladministrasjonen sitt styre fra 14. juni 2010. Arbeidsgruppen viser videre til at det vil gi et faglig miljø av en viss størrelse og at det vil sikre bedre læringsmiljø og god rekruttering.

På prinsipielt grunnlag mener Dommerforeningen at det ikke er grunnlag for å trekke andre konklusjoner enn det flertallet har lagt opp til i Domstolkommisjonens rapport. Dommerforeningen er av den oppfatning at det særlig i mindre domstoler kan bety at det blir en for stor andel midlertidige ansatte. I Dommerforeningens høringsuttalelse til Domstolkommisjonens første delutredning uttalte vi at kommisjonen hadde dokumentert en utstrakt – og etter vårt syn – uakseptabel bruk av dommerfullmektiger, spesielt i de minste tingrettene. I høringssvar til NOU 2022:11 sluttet Dommerforeningen seg til forslaget om at det maksimalt skal være en andel på 20 % dommerfullmektiger og uttalte at det er viktig at også slike begrensninger lovfestes dersom lovgiver velger å videreføre dommerfullmektigordningen.

Dersom en absolutt grense vil få utilsiktede og uhendige konsekvenser for eksempel for tingretter med mange rettssteder, bør det i tilfelle være retningslinjer for hvordan forholdstallet beregnes, og mulighet til å fravike i særskilte tilfeller.

4. Arbeidsgruppen foreslår at dommerfullmektiger skal ansettes av et ansettelsesråd, og ikke lenger av den enkelte sorenskriver. Dommerforeningen støtter forslaget og mener dette bidrar til å sikre uavhengigheten.

Dommerforeningen støtter også forslaget om en sentral intervju med felles kvalifikasjonskrav. Det vises til at det er viktig at ansettelsesprosessen blir likere i tingrettene, slik at prosessene rundt utvelgelse, intervju og ansettelse blir transparente.

5. Arbeidsgruppen har gått igjennom hvilken saklig kompetanse dommerfullmektigene skal ha i løpet av ansettelsesperioden og legger til grunn at det skal være en faglig opptrapping. Arbeidsgruppen har foreslått at dommerfullmektiger ikke kan ha:

- Kjennelser i saker etter straffeprosessloven kapittel 15 a, 16a, 16b, 16 c og 16 d (skjulte tvangsmidler, som kommunikasjonskontroll, romavlytting, dataavlesing, skjult kameraovervåkning mv.)
- Hovedforhandling og dom i:
 - Straffesaker om terror og grunnleggende nasjonale interesser der strafferammen er under 6 år
 - Straffesaker med forsterket rett der strafferammen er under 6 år, jf. tilsvarende lovregulering for tvistesakene.

Dette kommer i tillegg til de skranker som allerede er fastsatt i lov om at dommerfullmektiger ikke kan ha saker med strafferamme på mer enn 6 år.

Dommerforeningen er kjent med at mange tingretter nettopp benytter dommerfullmektiger i saker om skjulte tvangsmidler for å skjerme tingrettsdommerne som høyst sannsynlig må behandle sakene når de kommer opp som straffesaker. Det er

også bemerket av Riksadvokaten at det er en stor andel dommerfullmektiger som behandler denne type saker.

Dommerforeningen er enig med arbeidsgruppen i at habilitetsproblemer bør kunne løses på andre måter. Saker om tvangsbruk er svært inngripende for den enkelte, dommere som behandler sakene kan ikke diskutere dem med andre ettersom sakene er graderte og det er dessuten liten rettspraksis som ligger ute på Lovdata som kan tjene som veiledning for den enkelte dommer. Det er derfor betenkelig at det er de mest uerfarne dommerne som settes til å behandle begjæringer om tvangsmiddelbruk.

Ut over det har Dommerforeningen ingen merknader til forslaget.

6. Arbeidsgruppen har foreslått at dommerfullmektiger det første året ikke skal kunne behandle følgende sakstyper:
 - Barnesakene (foreldretvister og barnevern)
 - Rettsmekling i allmennprosess
 - Lede hovedforhandling og avsi dom i saker om mishandling i nære relasjoner

Dommerforeningens fagutvalg for privatrett har særlig sett på forslaget om behandling av barnesaker, som omfatter både barnelovssaker og barnevernssaker. Fagutvalget har pekt på:

Barnevernssakene og barnelovsakene er blant de viktigste sivile sakene som avgjøres av domstolene, fordi de har store konsekvenser for barn og foreldre.

Foreldretvistsaker er noe av det vanskeligste dommere behandler, og særlig i de

saksforberedende rettsmøtene er det lite juss og mye psykologi, mennesker i krise og sårbare barn. Dommeren skal foreta en vanskelig avveining mellom hensynet til foreldre og barn. En uriktig avgjørelse kan ha store negative konsekvenser for barnet på kort og lang sikt. Både i barnevernssakene og i barnelovsakene settes det, kort sagt, særlige krav til dommerens erfaring, barnefaglige kunnskap og psykologiske innsikt. Dommeren må være moden og ha livserfaring.

Dommerforeningen viser også til Prop. 11 L (2020-2021) kap. 3.4.6 om domstolstruktur, der det heter med referanse til Særdomstolsutvalgets anbefalinger:

Noen av avgjørelsene er dessuten de mest alvorlige og inngripende samfunnet kan treffe overfor et individ. Ifølge utvalget stiller dette krav om at de som skal avgjøre slike saker ikke bare må ha god juridisk kompetanse, men også psykologfaglig og barnefaglig innsikt, og de må være forankret i et sterkt fagmiljø.

Arbeidsgruppens forslag til at noen dommerfullmektiger kan behandle barnesaker etter første ansettelsesår, er ikke i samsvar med det som her uttales og den store vekt som er lagt på behovet for særlig faglig innsikt i disse sakene. Som det fremgår, er dette også en viktig premiss for strukturreformen. Et annet aspekt er brukernes tillit til retten når en dommer i opplæringsstilling og med kort dommererfaring skal avgjøre en sak av stor viktighet for barn og foreldre.

Dommerforeningen mener derfor at de beste grunner tilsier at barnesaker ikke skal behandles av dommerfullmektiger.

7. Når det gjelder saker som bare skal tildeles etter en særskilt vurdering, har arbeidsgruppen pekt på følgende sakstyper:

- Psykisk helsevern
- Fratakelse av rettslig handleevne
- U-18-saker
- Saker med dødsfølge
- Grov kroppsskade
- Kommersielle tvistesaker med store verdier involvert
- Saker med stor offentlig interesse

Dommerforeningen er enig i at det bør vurderes konkret om dommerfullmektiger skal kunne behandle såkalt U18-saker, altså der tiltalte på gjerningstidspunktet var under 18 år. Det kan være et selvstendig moment at den tiltalte møter et voksent, erfarent menneske som administrerer saken av hensyn til den autoritet dommeren og dommen skal ha. Dette er saker hvor ofte både gjerningspersoner og fornærmede er under 18 år og er medlemmer av kriminelle miljøer.

Dommerforeningen mener også at det bør utvises varsomhet med å overlate saker med stor offentlig interesse til dommerfullmektiger av hensyn til domstolenes autoritet og anseelse i offentligheten.

8. Arbeidsgruppen foreslår en lokal og en nasjonal opplæringsplan. Dommerforeningen støtter forslagene og viser til at det er ønskelig å sikre at alle dommerfullmektiger får en

kvalitativt god og lik opplæring over hele landet. På denne måten vil fremtidige arbeidsgivere vite hva dommerfullmektigene har fått opplæring i.

5 Avsluttende merknader

Hensyn knyttet til domstolenes og dommernes uavhengighet tilsier at det fortsatt er behov for en prinsipiell gjennomgang av dommerfullmektigordningen. Arbeidsgruppen har ikke hatt dette som mandat, men kun sett nærmere på ordningen med utgangspunkt i utfordringene domstolkommisjonen trakk frem og så utarbeidet forslag til en fremtidig ordning. Sett hen til diskusjonene som har vært omkring dommerfullmektigordningen, mener Dommerforeningen det er behov for en bred politisk drøftelse av ordningen. Det må vurderes om den skal videreføres eller erstattes av andre ordninger før det det konkluderes med hvordan fremtidens løsning skal være.

Med vennlig hilsen



Kirsten Bleskestad,
leder av Den norske Dommerforening