



JURIST  
FORBUNDET

Dommerfullmektigforeningen

Justis- og beredskapsdepartementet  
Sivilavdelingen

Oslo/Helgeland, 26. april 2021

## Høringsuttalelse NOU 2020:11 Den tredje statsmakt – domstolene i endring

### 1. Innledning

Vi viser til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 30. september 2020, og takker for invitasjonen til å delta i høringen.

Dommerfullmektigforeningen (DFF) er en interesse- og arbeidstakerorganisasjon under Juristforbundet, som organiserer de fleste av landets over 180 dommerfullmektiger. Dommerfullmektigstillingen er en opplæringsstilling i tingrettene. I praksis utfører dommerfullmektiger i hovedsak de samme oppgavene som en embetsdommer, med unntak av straffesaker om lovbrudd med strafferamme over seks år.

Domstolkommisjonen omtaler dommerfullmektigordningen i utredningens punkt 12.7. Her mener flertallet at dommerfullmektigordningen ikke bør videreføres i sin nåværende form, og et mindretall i kommisjonen foreslår å avvikle ordningen. DFF er sterkt uenig i at ordningen skal avvikles, og mener også at kommisjonens flertall går for langt i sitt forslag. Dommerfullmektigordningen er velfungerende og har vært en del av domstolene og vår rettskultur i svært lang tid. Vi mener ordningen må bestå, men med visse justeringer.

I det videre vil vi uttale oss om den delen av utredningen som omhandler dommerfullmektigordningen. Dette ved å presentere fordelene ved dagens ordning, de sentrale motargumentene, og vårt konkrete syn på kommisjonens forslag. Utredningen tar også opp mange andre og viktige forhold som berører dommerfullmektigenes arbeidshverdag. Størstedelen av disse vil likevel ikke bli kommentert da DFFs hovedansvar er viktigheten av å videreføre dommerfullmektigordningen. For utredningens kapittel 7, 22, 24 og 25 er DFF samstemte med Den norske Dommerforening. Vi viser derfor her til deres høringsuttalelse ved kapitlene 3, 16, 17 og 18.

DFF deltar gjerne i det videre arbeidet med oppfølging av utredningen, og står til disposisjon for eksempel dersom departementet vil opprette en arbeids- eller referansegruppe for et eventuelt proposisjonsarbeid.

### 2. Overordnede synspunkter

#### 2.1. *Behovet for dommerfullmektigordningen*

DFF vil peke på følgende argumenter for å videreføre dommerfullmektigordningen i det vesentlige som i dag:

1. Dommerfullmektigene administrerer et høyt antall saker på en god måte og bidrar til å holde saksbehandlingstiden i domstolene nede. Dette til en vesentlig lavere lønnskostnad enn embetsdommere – en dommerfullmektig tjener omtrent 40 prosent av embetsdommerlønn i dag. Det er ingen indikasjoner på at kvaliteten i avgjørelsene til dommerfullmektigene er dårligere enn for embetsdommerne. Selv om det er DFFs syn at dommerfullmektigene i dag har for lav lønn, vil hovedpoenget – at ordningen bidrar til mye rettssikkerhet for pengene for både staten og borgerne – fortsatt være gyldig dersom dommerfullmektiglønnen heves til minimum 50 prosent av embetsdommernes lønn, som er DFFs krav.
2. Dommerfullmektigene tilfører domstolene jevnlig nye ressurser med fersk juridisk og digital kunnskap. Som blant annet den såkalte Nav-skandalen har vist, er det nødvendig at domstolene er faglig oppdatert. Vi mener dommerfullmektigordningen bidrar positivt til dette: Dommerfullmektigene har som regel studert jus relativt nylig og besitter oppdatert kunnskap, herunder i komplekse fag som menneskerettigheter og EØS-rett. Koronapandemien har videre vist behovet for digitalt kompetente dommere, noe dommerfullmektigene gjennomgående er. Videre bidrar ordningen til utskiftning og revitalisering i et ellers statisk arbeidsmiljø, slik også kommisjonen peker på. Den sikrer også tilførsel av dyktige jurister med fersk kunnskap til mindre rettssteder og rettskretser i distriktene.
3. Dommerfullmektigordningen er kanskje den viktigste rekrutteringskanalen for nye dommere. Om lag 80 % av nyutnevnte dommere har erfaring som dommerfullmektig. Dommerfullmektigordningen 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. Det er derfor ikke problematisk at dommerfullmektigene blir kortvarig i tingretten, da de kommer tilbake på et senere tidspunkt.
4. Etter vårt syn er det viktig at mange jurister får god kjennskap til domstolene ved å jobbe som dommerfullmektig. Behandling av store mengder enkeltsaker innenfor et bredt utvalg juridiske fagfelt gir kunnskap, erfaring og lederevner som kommer både den enkelte og samfunnet til gode: Det fremmer effektivitet i rettspleien at de som fatter vedtak som kan prøves av domstolene og de som prosederer saker for domstolene selv har dommererfaring. Dette gjør seg gjeldende både for politijurister som har ansvar for å føre straffesaker, og private advokater som skal sikre klientenes rettigheter og interesser.
5. Mye av saksavviklingen i domstolene består i håndtering av store mengder saker av begrenset omfang (mindre sivile saker og straffesaker, fengslinger, konkurs, osv.). Dommerfullmektigordningen bidrar til en effektiv og faglig god håndtering av disse sakene og frigjør kapasitet hos embetsdommere til de deler av saksavviklingen som krever større grad av faglig spesialisering og erfaring.

Oppsummert er dommerfullmektigordningen nødvendig for god saksavvikling og et positivt og viktig bidrag til utvikling og kompetansebygging både i og utenfor domstolene.

## *2.2. Dommerfullmektigordningens attraktivitet bør styrkes, ikke svekkes*

De dømmende oppgavene, ansvar og faglig utvikling er det som trekker mange søkere til dommerfullmektigstillinger. Det er viktig å bevare de sidene ved ordningen som gjør stillingen som dommerfullmektig attraktiv for de dyktigste juristene. Medlemsundersøkelsene våre har over flere år vist at rundt 90 % av dommerfullmektigene gikk ned i lønn da de startet i stillingen, i snitt så mye som 220 000 kroner per år (2021-tall). Det innebærer både at det er erfarne kandidater som søker og at stillingen er så attraktiv at disse velger å se bort fra lønnsnivået.

Domstolkommisjonens forslag innebærer å strippe dommerfullmektigstillingen for de mest engasjerende og faglig utfordrende oppgavene. Det vil føre til at de dyktigste juristene ikke søker. En flink jurist med to til fem års erfaring vil trolig ikke være interessert i å slutte i en attraktiv jobb som advokat, byråkrat eller

politijurist for å ta en dommerstilling dersom det tar et halvår før man får reell erfaring med dømmende virksomhet i jobben, og det deretter legges sterke begrensninger på hvilke saker en kan behandle som dommerfullmektig.

### *2.3. Utrederer kan ikke erstatte dommerfullmektigene*

Mindretallet i kommisjonen vil erstatte dommerfullmektigordningen med en utrederordning, som finnes hos enkelte ankesdomstoler. Størstedelen av arbeidet til utrederne er der ankesiling eller saksforberedelse i større saker. Tilsvarende behov finnes ikke for tingrettene. DFF mener derfor for det første at en utrederordning er uhensiktsmessig og at forslaget ikke er tilpasset tingrettene. For det andre vil utrederstillingene ikke tiltrekke seg de samme søkerne som dommerfullmektigstillinger gjør i dag, hvilket innebærer tap av kompetanse for tingrettene. For det tredje vil det ikke være mulig med utrederer på rettssteder og i rettskretser der bemanningen er mindre. Antallet rettssteder skal opprettholdes også etter domstolsreformen. For det fjerde kan dommerfullmektiger eventuelt gjøre utrederoppgaver dersom det likevel skulle vise seg å være et behov for dette, samtidig som hensynet til saksavvikling i tingrettene fortsatt ivaretas ved dommerfullmektigenes øvrige oppgaver. Mindretallets forslag er derfor både uhensiktsmessig og urealistisk. Når det gjelder de prinsipielle grunner mindretallet har for sitt forslag vil vi kommentere det under neste punkt.

## **3. Motforestillinger mot dommerfullmektigordningen**

### *3.1. Innledning*

Domstolkommisjonens innvendinger mot dommerfullmektigordningen fremstår som i all hovedsak prinsipielt begrunnet og knytter seg til uavhengigheten til domstolleder og partene/aktørene i saken. De praktiske innvendingene knytter seg til dommerfullmektigenes manglende erfaring.

### *3.2. Avhengighet av domstolleder*

EMD har stilt som krav at midlertidige dommeres stillingsvern må være sikret innenfor den periode de er tilsatt for. I likhet med embetsdommere er dommerfullmektiger uavsettelige – innenfor ansettelsesperioden – og kan ikke instrueres i sin dømmende virksomhet.

Det prinsipielt betenkelige for dommerfullmektigenes uavhengighet sammenlignet med embetsdommere er domstolleders skjønnsmessige adgang til å utvide ansettelsesperioden til den enkelte dommerfullmektig fra to til tre år. Ut fra våre medlemmers erfaringer mener ikke DFF dette er et reelt problem i domstolene i dag. Det er likevel svært enkelt å bøte på denne prinsipielle betenkeligheten: Som kommisjonen foreslår vi å sette tjenestetiden til tre år og ta fra domstolleder muligheten til å forlenge kontrakten. En fast kontrakt vil skape mer forutsigbarhet for dommerfullmektigene og redusere avhengigheten til domstolleder. Samtidig vil en ansettelsesperiode på tre år sikre tilstrekkelig tid til opplæring for dommerfullmektigene og større kontinuitet i domstolene.

Domstolleder er også alene ansvarlig for å ansette dommerfullmektiger. Kommisjonen peker på at ordningen øker fare for selvrekuttering til domstolene, og ikke er i tråd med regler som ellers gjelder for ansettelser i staten. DFF er enig i at tilsettingsprosessen bør formaliseres mer. Ved å innføre tilsettingsråd vil tilsetting skje etter samme modell som for øvrige ansettelser i staten, og domstolleders innflytelse vil bli mindre. Like kriterier for hele landet for tilsetting av dommerfullmektiger er viktig når dommerfullmektiger utgjør en så stor andel av de dømmende årsverk, og bruk av tilsettingsråd vil formalisere hvordan disse kriteriene anvendes. Samtidig må ikke prosessen med ansettelse være for omstendelig, ettersom stillingen som dommerfullmektig er midlertidig. Vi mener derfor ikke at tilsettingsprosessen bør være lik som for dommere.

### *3.3. Upartiskhet*

Det er ikke egnet til å svekke tilliten til en dommerfullmektig at vedkommende senere i karrieren skal gå over i en annen stilling. Dommerfullmektigene står ikke i noen særstilling ved å ha tidligere eller

framtidige arbeidsgivere. Dette gjelder også for dommere som ikke blir i embetet ut tjenestetiden. Dersom det er uheldige bindinger mellom noen av aktørene i retten er habilitetsreglene utformet nettopp med sikte på slike situasjoner.

DFF er overbevist om at dommerfullmektiger ikke selger seg inn til potensielle arbeidsgivere ved å avsi dommer i deres favør. Derimot vet vi at dommerfullmektigene gjør et godt inntrykk på aktørene i retten ved å opptre upartisk og rettferdig, og avgjøre sakene basert på riktige vurderinger av faktum og jus. Dette som en følge av dommerfullmektigenes integritet og dømmekraft, utviklet gjennom en felles rettskultur. Dersom en dommer legger vekt på usaklige hensyn ved avgjørelsen av en sak, vil det både utgjøre ankegrunn og grunnlag for klage til tilsynsrådet for dommere. DFF kjenner ikke til avgjørelser som tilser at dette er en reell problemstilling, og understreker at domstolene og dommerfullmektigene har svært høy tillit i samfunnet.

### *3.4. Uerfarne dommere i komplekse saker*

Det har blitt framholdt at dommerfullmektigordningen er en slags bakdør inn i dommerrollen, der relativt ferske jurister settes til å behandle komplekse saker. Domstolkommisjonen viser til at det trekkes frem som en svakhet ved ordningen at dommerfullmektiger får for komplekse saker, men kommisjonen konkluderer også med at foreliggende data ikke gir grunnlag for å anta at dommerfullmektigers arbeid holder lavere kvalitet enn dommeres (utredningen s. 146). Som nevnt er også tilliten til dommerfullmektiger høy, noe som underbygges av den lave andelen klager på dommerfullmektiger (utredningen s. 145).

Dommerfullmektigene er likevel under opplæring, noe som begrenser hvilke saker dommerfullmektigene bør ha. Det er derfor fastsatt begrensninger i lov ved at dommerfullmektigene ikke kan ha straffesaker med mer enn seks års strafferamme, i tillegg til at Stortinget har uttalt at dommerfullmektiger ikke bør ha såkalte barnesaker (etter barneloven og barnevernloven). Retningslinjene for barnesaker er skjønnsmessige, og det kan gjøres unntak fra dem. I praksis etterleves retningslinjene bare delvis, og i mange domstoler er det nok i større grad ressursituasjonen enn en vurdering av den enkelte dommerfullmektigens kompetanse som styrer saksfordelingen. Her er vi enige i at det er nødvendig med en innskjerping. Dette er imidlertid ingen reell innvending mot dommerfullmektigordningen, men mer en kritikk av domstolene og domstolleders praktisering av retningslinjene.

## **4. Konkrete innspill til kommisjonens forslag**

### *4.1. Reduksjon i sakstyper som dommerfullmektigene kan håndtere - lovforslaget til endring i domstolloven § 23*

Kommisjonen foreslår å innføre flere begrensninger for hvilke saker dommerfullmektigene kan ha. DFF er kritisk til de begrensningene som foreslås. Vi mener de regler og retningslinjer som allerede finnes er tilstrekkelige. Domstolkommisjonen foreslår også en kategorisering av sakstyper ut fra kriterier som ikke er hensiktsmessige. Sakene må fordeles etter de retningslinjer som foreligger per nå, supplert av en konkret vurdering av hvilke saker dommerfullmektigen bør ha.

DFF mener kommisjonens manglende konkretisering av hvilke sakstyper dommerfullmektigene kan og bør ha nettopp er et utslag av hvor konkret en slik vurdering er. Det er likevel som et eksempel foreslått at det kan settes et tak på tvistesum tilsvarende for småkravssaker (250 000 kroner). DFF vil advare mot et slikt sakshierarki, som vil sende uheldige signaler til brukerne av domstolen. En småkravssak kan relativt sett ha mye større betydning for en enkeltperson enn en tvist etter allmenprosessen for et stort selskap. I tillegg kan småkravssaker være mer krevende å håndtere, da partene sjeldnere er representert ved advokat og derfor trenger mer veiledning underveis i prosessen. De hensyn som bærer småkravprosessen som prosessordning er videre andre enn de som gjør seg gjeldende når dommerfullmektigens porteføljer skal begrenses, og vi mener beløpsgrenser ikke er egnet for å fordele saker mellom dommerfullmektiger og andre dommere.

Når det gjelder saker etter barneloven og barnevernloven, mener DFF at dagens retningslinjer som sier at slike saker ikke bør behandles av dommerfullmektiger, fortsatt bør gjelde. Vi mener også at disse retningslinjene bør tydeliggjøres, slik at ikke uerfarne dommerfullmektiger får barnesaker til behandling for eksempel på grunn av ressursituasjonen i den enkelte domstol. Det bør heller ikke være helt opp til domstolleders personlige skjønn om dommerfullmektigen skal håndtere barnesaker. Det grunnleggende hensynet bak begrensningen er imidlertid at barnesaker bør håndteres av dommere med livserfaring og (ideelt sett) erfaring fra saksområdet. Dette tilsier at en dommerfullmektig som har lang erfaring for eksempel som barnerettsadvokat, bør kunne ha barnesaker. Vi mener det sentrale er at retningslinjene for saksfordeling praktiseres likt over hele landet.

#### *4.2. Tettere oppfølging og mer opplæring*

Sammen med flere begrensninger på sakstyper har kommisjonen foreslått et mer konkret opplæringsløp enn det som er i dag. DFF er positive til all opplæring av dommerfullmektigene og har selv bidratt aktivt sammen med Domstoladministrasjonen til dette. Vår siste medlemsundersøkelse, gjennomført i mars 2021, viser også at våre medlemmer etterlyser mer strukturert opplæring og oppfølging i arbeidet.

Kommisjonens forslag om seks måneder tilnærmet uten saksavvikling er likevel u hensiktsmessig både for dommerfullmektigene og domstolene. Dommerfullmektigenes kompetanse utnyttes ikke, og graden av ansvar og selvstendighet som gjorde at dommerfullmektigen søkte seg til stillingen forsvinner. DFF frykter for rekrutteringen ved et så rigid opplæringsløp. Samtidig vil saksavviklingen ved den enkelte domstol lide.

DFF mener en gradvis opptrapping i løpet av de første månedene vil være mer hensiktsmessig og riktig. For å lære oppgavene, må man utføre dem. De første 14 dagene bør etter vårt syn settes av til grunnleggende innføring i rollen, der man observerer rettsmøter og kontoroppgaver og eventuelt får prøve seg på de første enedommersakene. Videre den første måneden kan opplæringen utvides til hovedforhandling i straffesak og behandling av konkurs, gjeldsordning og tvangssaker. I dette arbeidet må dommerfullmektigen selvfølgelig få faglig oppfølging av tingrettsdommer eller en erfaren dommerfullmektig. I løpet av de tre første månedene kan opplæringen gå videre til gjennomføring av hovedforhandling i sivile saker og rettsmekling. Prinsippet bør være at dommerfullmektigen får følge en sak med en embetsdommer, før vedkommende selv får prøve seg med veiledning. Vi mener også at dommerfullmektigkursene skal være obligatoriske i denne første perioden, og at domstolleder og Domstoladministrasjonen er ansvarlige for at dommerfullmektigen får deltatt på kursene innen tidsfristen. Kursene bør også videreutvikles og gjøres større i omfang.

Med slike føringer for dommerfullmektigenes oppfølging ivaretas både de prinsipielle og praktiske hensyn som det argumenteres med for å endre dagens ordning, samtidig som det fortsatt vil skje saksavvikling på en hensiktsmessig måte. Dersom den skisserte opplæringsperioden også knyttes til de ulike fullmaktstyper dommerfullmektigene i dag har, som per nå bestemmes av domstolsleder, vil også dommerfullmektigenes uavhengighet styrkes

#### *4.3. Absolutt tak på antall dommerfullmektiger*

Kommisjonens flertall foreslår at andelen dommerfullmektiger aldri skal overstige 20 prosent i rettskretsen (utredningen s. 149). DFF mener at forslaget ikke er praktisk gjennomførbart slik rettskretsene er innrettet i dag, med flere mindre rettssteder. Ut fra tall fra Domstoladministrasjonen mener vi at kommisjonens forslag vil innebære en reduksjon på omkring 70 dommerfullmektiger, hvilket utgjør godt over en tredjedel av dagens dommerfullmektigstillinger. For å opprettholde saksavviklingen må dommerfullmektigene erstattes med nye embetsdommerstillinger. Gitt en noe høyere effektivitet hos disse anslår vi at behovet vil være på omkring 50 dommere. Det vil føre til vesentlig høyere lønnskostnader for dagens domstoler. På bakgrunn av domstolenes nåværende økonomiske situasjon mener DFF at forslaget fremstår både u hensiktsmessig og urealistisk.

Vi støtter derimot grunntanken om at dommerfullmektigene har behov for oppfølging fra embetsdommerne, og at det av den grunn er nødvendig med et forholdstall. DFF foreslår et forholdstall på en tredjedel dommerfullmektiger, både i hver rettskrets og på hvert rettssted, som veiledende

retningslinje. Dette vil innebære en reduksjon hos enkelte rettssteder, samtidig som det må opprettes nye stillinger der forholdstallet er for lavt.

#### *4.4. Avvikling av særordningen i Oslo tingrett*

Kommisjonen har foreslått at ordningen i Oslo tingrett med samlet tjenestetid på opptil fem år må avvikles. DFF støtter forslaget og mener at ansettelsesperioden for dommerfullmektiger skal være lik for alle domstolene, altså tre år. Selv om Oslo tingrett er landets største domstol kan ikke DFF se at det er særlige hensyn som gjør seg gjeldende der sammenlignet med de øvrige domstolene.

Dersom særordningen i Oslo tingrett vil bli avviklet er det et absolutt krav fra DFF at ingen nåværende dommerfullmektiger blir berørt. Dette følger uansett av det særskilte stillingsvernet for dommere og dommerfullmektiger. Det må tilrettelegges for en overgangsordning som ivaretar dommerfullmektigene hos Oslo tingrett på best mulig måte.

#### *4.5. Konstitusjon som domstolleder*

DFF mener en dommerfullmektig ikke skal ha ansvaret som domstolleder. Dette er ikke forenlig med en opplæringsstilling. Med de nye rettskretsene vil forhåpentligvis ikke problemstillingen bli like aktuell som i dag. Hvis det likevel er slik at en dommerfullmektig blir pålagt de arbeids- og ansvarsområdene som domstolleder har, skal vedkommende bli konstituert og ha stedfortredergodtgjørelse.

På vegne av Dommerfullmektigforeningen,

Henrik Rode Evensen  
styreleder

Ingrid Hvidsten  
styremedlem