

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 27. april 2021

Høring: NOU 2020:11 – Den tredje statsmakt

Norges Juristforbund viser til departementets høringsbrev 27. oktober 2020, med frist for høringsuttalelse til 27. april 2021.

Denne høringsuttalelse avgis av Juristforbundets hovedstyre. Ved behandlingen har deltatt; Håvard Holm (president), Katrine Bratteberg (visepresident) og styremedlemmene Lars Marius Heggberget, Tone Helen Brodal, Sverre Bromander, Anders Schrøder Amundsen, Benedicte Gram-Knutsen, Kirsten Bleskestad, Nasjida Noorestany og Karoline Amundsen Dystebakken. Vi viser for øvrig til egne høringsuttalelser fra følgende av våre foreninger; Den norske Dommerforening, Dommerfullmektigforeningen og Juristforbundet Trygderetten, som vi i noen grad kommer tilbake til nedenfor.

Innledning

Juristforbundet vil innledningsvis gi uttrykk for stor tilfredshet med at regjeringen nedsatte Domstolkommisjonen, og at mandatet ble så omfattende at det nå er lagt et godt grunnlag for å løse blant annet en rekke problemstillinger knyttet til domstolvesenet, hvorav mange er av særlig prinsipiell karakter.

Flere av problemstillingene som behandles i kommisjonens utredning, ble også behandlet av den forrige domstolkommisjonen (NOU 1999:19). Samfunnsutviklingen, både i Norge og internasjonalt, tilsier at det er tid for å diskutere disse spørsmålene på nytt. Og etter Juristforbundets syn er det nå grunn til å lande på andre konklusjoner i noen spørsmål, enn ved forrige korsvei.

Innholdet i høringsuttalelsen

Juristforbundet har ikke ambisjon om å uttale seg om alle spørsmål som drøftes i utredningen, men vi vil konsentrere oss om de spørsmål vi mener er de viktigste, med utgangspunkt i en sentral del av forbundets overordnede foreningspolitiske plattform; vernet om og utviklingen av rettsstaten.

Vi vil på denne bakgrunn gå nærmere inn på følgende spørsmål:

- Et helhetlig grunnlovsvern for domstolene (punkt 1)
- Domstolenes institusjonelle rammeverk, særlig om sammensetningen av Domstoladministrasjonens styre, Tilsynsutvalget for dommere og Innstillingsrådet for dommere (punkt 2)
- Utnevnelse av dommere, særlig om forholdet mellom Innstillingsrådet og regjeringen (punkt 3)
- Disiplinærordningen for dommere, særlig om klageadgang over Tilsynsutvalgets avgjørelser, og om domstolsprøving av Tilsynsutvalgets vedtak (punkt 4)
- Finansieringen av domstolene, særlig om budsjettprosessen (punkt 5)
- Lønnsfastsettelse for dommere (punkt 6)
- Midlertidige dommere, særlig om dommerfullmektigordningen (punkt 7)
- Domstolene og forvaltningen (punkt 8)
- Saksfordeling i domstolene (punkt 9)

1. Et helhetlig grunnlovsvern for domstolene

Juristforbundet er enig med Domstolkommisjonen i at enkelte garantier for uavhengige domstoler i vårt rettssystem er så viktige at de bør gis et særskilt grunnlovsfestet vern.

De viktigste prinsipper som skal sikre domstolenes uavhengighet bør ikke kunne endres raskt av et (kanskje knapt) alminnelig flertall i Stortinget, gjennom endring av formell lov. Selv om et slikt scenario under dagens samfunnsforhold ikke fremstår som nærliggende i vårt land, kan det etter Juristforbundets syn ikke utelukkes at dette vil kunne stille seg annerledes i fremtiden. Utviklingen internasjonalt, også i enkelte europeiske land, viser at det også i demokratiske stater kan etableres politiske flertall som ønsker å utøve innflytelse over rettsvesenet på en måte som alvorlig truer domstolenes uavhengighet.

Vi er videre enig med kommisjonen i at et grunnlovsvern må bygges ut i tider hvor domstolenes uavhengighet ikke er truet, og også i at et slikt vern vil kunne ha en viktig bevisstgjørende funksjon i samfunnet, og gi økt forståelse for domstolenes stilling i vår statsforfatning.

Juristforbundet slutter seg til kommisjonens vurdering av hvilke forhold som er så sentrale for domstolenes funksjonsevne og uavhengighet at de bør gis et særskilt vern i Grunnloven; domstolshierarkiet, høyeste antall dommere i Høyesterett, prosedyren for utnevnelse av dommere, dommernes stillings- og forflytningsvern og prinsippet om at statens myndigheter skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene.

Det er etter Juristforbundets syn viktig at forslag til grunnlovsendringer blir behandlet i neste stortingsperiode, jf. det representantforslag som er fremsatt fra representanten Frølich.

Om aldersgrense for dommere

I tilknytning til dommernes stillingsvern (utredningens punkt 18.6.6), anbefaler kommisjonen at også dommernes aldersgrense fastsettes i Grunnloven, og at aldersgrensen settes til 70 år.

Juristforbundet er enig i at aldersgrensen for dommere bør grunnlovsfestes, og slutter seg til kommisjonens begrunnelse. Vi støtter imidlertid ikke forslaget om at aldersgrensen settes til 70 år.

Dersom aldersgrenseloven endres, jf. forslaget i høringsnotat fra Arbeids- og sosialdepartementet 3. desember 2020, slik at aldersgrensen i staten kommer i samsvar med den alminnelige aldersgrensen i arbeidsmiljøloven på 72 år, legger vi til grunn at den nye aldersgrensen også vil gjelde for dommere. Vi kan i et slikt tilfelle ikke se sterke grunner som taler for at det skal grunnlovsfestes en lavere aldersgrense enn dette.

Domstolkommisjonen peker på at det vanskelig kan gjøres individuelle vurderinger av om dommere bør fortsette utover en viss alder. Det er Juristforbundet enig i, men kan ikke se at det foreligger noe empirisk grunnlag for å anta at ikke dommere, i alminnelighet, vil kunne oppfylle sine embetsplikter fullt ut i alderen 70-72 år. Enkelte individuelle unntak vil selvsagt kunne forekomme blant dommere som blant andre arbeidstakere i denne aldersgruppen, men det er etter vårt syn ikke noe som tilsier at dette bør utelukke det store flertall av dommere som måtte ønske det, å stå i stillingen til fylte 72 år, såfremt aldersgrenseloven endres.

Uavhengig av det sterke stillingsvernet, vil det etter Juristforbundets syn også overfor dommere være adgang til å iverksette tiltak dersom skulle oppstå svikt av betydning for utøvelsen av embetet, eller tilrettelegging dersom det er behov for det, i tråd med plikten arbeidsgiver har til det etter arbeidsmiljøloven, for eksempel grunnet alder jf. aml §§10-2 og 4-2.

Samfunnsmessig tilsier den demografiske utviklingen at flest mulig bør stå lenger i arbeidslivet. Pensjonssystemet tilsier på individuelt nivå det samme. Disse hensyn gjør seg også gjeldende i relasjon til dommernes pensjonsalder.

2. Domstolenes institusjonelle rammeverk

Forvaltningen av domstolene er i dag fordelt mellom Stortinget, regjeringen og særskilte organer opprettet i medhold av lov. Domstolene, og i særlig grad Høyesterett, har imidlertid betydelig grad av frihet i administrative spørsmål.

Ved opprettelsen av Domstoladministrasjonen, Innstillingsrådet for dommere og Tilsynsutvalget for dommere i 2002, som foreslått av flertallet i Smith-kommisjonen (NOU 1999:19), ble den sentrale administrative styringen av domstolene overført fra Justisdepartementet til disse organer. Den sentrale begrunnelse for endringen, var å styrke og synliggjøre domstolenes uavhengige stilling.

Etter Juristforbundets syn var endringene i 2002 et viktig første skritt mot institusjonell uavhengighet for domstolene. Etter vårt syn er det nå grunn til å ta noen ytterligere skritt. Vi erkjenner imidlertid at det er vanskelig å ha bastante oppfatninger om hvordan balansen mellom statsmaktenes innflytelse på dette området bør være.

Domstolkommisjonen uttaler at den har som siktemål å finne løsninger som ikke bare hver for seg er gode, men som også samlet sett bidrar til å realisere hensynet til domstolenes demokratiske legitimitet og rettsstatsrolle og hensynet til effektivitet og utviklingsevne. Vi slutter oss til et slikt utgangspunkt. For øvrig er vi enig i at den internasjonale utvikling og vedtakelsen av Grunnloven § 95 annet ledd tilsier en fornyet vurdering av hvordan staten best kan sikre domstolenes uavhengighet.

Forvaltningen av domstolene må, som kommisjonen påpeker, sikre den dømmende uavhengigheten og legge til rette for en god uavhengighetskultur. Samtidig må domstolene og dommerne, som utøvere av betydelig samfunnsrett, ansvarliggjøres i sin maktutøvelse.

Som påpekt av Domstolkommisjonen, kan den sentrale administrasjonen av domstolene organiseres på forskjellige måter, og det vises til Europarådets rekommandasjon fra 2010, hvor etablering av domstolråd er beskrevet som ett alternativ. I Norge har en slik organisering særlig vært trukket frem som den foretrukne løsning av Den norske Dommerforening, jf også foreningens høringsuttalelse punkt 5.1. Juristforbundet er enig med Dommerforeningen i at en organisering med domstolråd burde vært nærmere utredet av Domstolkommisjonen.

Når dette alternativet ikke er utredet, støtter Juristforbundet Domstolkommisjonens hovedanbefaling om å bygge videre på dagens ordning med en frittstående domstolforvaltning basert på domstoladministrasjonsmodellen.

Vi er også enig i at den norske demokrati- og rettsstatstradisjonen tilsier at alle de tre statsmaktene bør være involvert i forvaltningen av domstolene, og at dette gjøres ved å inkludere alle statsmaktene i prosessen for oppnevning av medlemmer til domstolenes forvaltningsorganer. På denne måten beholdes et parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for regjeringen og ansvarlig statsråd, og gir samtidig domstolene økt uavhengighet.

Juristforbundet gir full tilslutning til Domstolkommisjonens vurdering om at det er viktig å styrke domstolenes institusjonelle uavhengighet overfor den utøvende makt.

Juristforbundet slutter seg også til anbefalingen om at forvaltningsoppgavene knyttet til domstolene fortsatt bør være fordelt på flere uavhengige organer, og at hovedlinjene i forvaltningsordningen bør ligge fast. Vi har heller ikke noe å bemerke til at navnet «Domstoladministrasjonen» beholdes.

Når det gjelder forholdet mellom regjeringen og Domstoladministrasjonen, støtter Juristforbundet forslaget om at domstoloven § 33 tredje ledd oppheves, og erstattes av en bestemmelse om at Domstoladministrasjonen ikke kan instrueres i sin virksomhet. Videre støtter vi forslaget om at Kongen i statsråd ikke bør være klageorgan for vedtak

truffet av Domstoladministrasjonens styre, jf forslaget til endring i domstoloven § 33 b første ledd annet punktum, og forslaget om å fjerne regjeringens adgang til å avsette styret i Domstoladministrasjonen etter domstoloven §33 a fjerde ledd.

Om sammensetningen av Domstoladministrasjonens styre, Innstillingsrådet for dommere og Tilsynsutvalget for dommere.

I det følgende vil vi kommentere tre forhold som reiser den samme prinsipielle problemstilling; sammensetningen av Domstoladministrasjonens styre, Innstillingsrådet for dommere og Tilsynsutvalget for dommere.

Problemstillingen er hvorvidt det i de aktuelle organer bør være et flertall av dommere, eller ikke. Det er dissens i Domstolkommisjonen med hensyn til dette spørsmål for alle tre organer.

Juristforbundet tar i sin vurdering for det første utgangspunkt i noe som ikke er omstridt, nemlig at de tre organene må ha en representasjon som ivaretar hensynet både til demokratisk kontroll, og til bredde og kompetanse. Dette må sikres gjennom oppnevning av representanter for allmennheten og for rettsvesenets øvrige aktører; advokater/påtalemyndighet.

Det er videre av sentral betydning at virksomheten i de tre organene er transparent, og, i størst mulig utstrekning, offentlig tilgjengelig.

For det andre tar vi utgangspunkt i de hensyn som ligger til grunn for Domstolkommisjonens forslag om å grunnlovsfeste de sentrale bestemmelser som skal sikre domstolenes uavhengighet. Forslaget bygger på et føre var-prinsipp, nemlig at de politiske forhold, også i vårt land, kan endres, og at domstolenes uavhengighet kan bli satt under press fra de øvrige statsmakter.

I et slikt perspektiv vil etter Juristforbundets syn et dommerflertall i de aktuelle organer innebære at disse vil være mer robuste til å stå imot forsøk på illegitim påvirkning av den dømmende virksomhet.

Vi kan for øvrig ikke se noen reell fare for at et dommerflertall i de aktuelle organer ville ønske, eller kunne, misbruke sitt flertall til å opptre på en måte som vil være egnet til å skade domstolenes anseelse, eller være i strid med brede samfunnsinteresser. Vi viser i denne forbindelse også til det vi har fremhevet ovenfor angående sammensetningen av organene, og betydningen av transparens og offentlighet.

Når det gjelder sammensetningen av Domstoladministrasjonens styre vil vi fremheve viktigheten av sterk domstolfaglig kompetanse, hvor blant annet alle tre instanser er representert. Representasjonen bør også omfatte både domstolledere og alminnelige dommere.

Juristforbundet mener at Domstoladministrasjonens styre, Innstillingsrådet for dommere og Tilsynsutvalget for dommere bør ha et flertall av dommere, slik det er

foreslått av de respektive mindretall i Domstolkommisjonen. Vi slutter oss også i hovedsak til disse mindretalls nærmere begrunnelser.

Med hensyn til Innstillingsrådet, vil vi særlig påpeke viktigheten av at både sammensetning og organets instrumenter sikrer at dommerutnevnelser ivaretar hensynet til likestilling og mangfold.

3. Utnevning av dommere

Prosedyrene for utnevning av dommere har sentral betydning for domstolenes virksomhet. De må for det første sørge for at utnevnte dommere holder høy kvalitet, ved å sikre en god vurdering av søkerens faglige og personlige egenskaper. Videre må prosedyrene sørge for at domstolenes uavhengighet blir ivaretatt. De nevnte hensyn må sikres på en måte som i størst mulig grad er transparent, og som er egnet til å gi både domstolenes brukere, søkere til dommerembeter og allmennheten, tillit til det etablerte systemet.

Vi har under punkt 2 ovenfor gitt uttalelse om Innstillingsrådets sammensetning og oppnevning av medlemmer. Vi vil her knytte noen bemerkninger til forholdet mellom Innstillingsrådet og regjeringen (jf utredningen punkt 11.6).

Juristforbundet er enig med Domstolkommisjonen i at det bør innføres visse begrensninger i regjeringens adgang til å fravike Innstillingsrådets innstilling.

Selv om regjeringen ikke siden 2010 har fraveket Innstillingsrådets innstillinger, er det etter vårt syn viktig at de formelle rammene for eventuell slik fravikelse, blir strammere enn i dag.

Vi støtter på denne bakgrunn forslaget om at regjeringen må orientere Innstillingsrådet dersom den har valgt å fravike rangeringen i innstillingen, altså utnevne en annen enn den Innstillingsrådet mener er best kvalifisert. Vi støtter også at beslutningen må begrunnes og være tilgjengelig for offentligheten.

Videre støtter vi forslaget om at regjeringen ikke kan gå utenom innstillingen, det vil si utnevne en søker som ikke er innstilt, samt at regjeringen kun én gang kan forkaste innstillingen og sende saken tilbake til Innstillingsrådet for en ny vurdering av søkerne. Dersom Innstillingsrådet ikke finner grunn til å endre sin innstilling, skal stillingen utlyses på nytt. Ved annengangs innstilling etter ny utlysning, kan regjeringen kun velge blant de innstilte søkerne. Dersom rangeringen i et slikt tilfelle fravikes, gjelder det som er sagt ovenfor om begrunnelse og offentliggjøring.

Juristforbundet er enig i at en fremgangsmåte som skissert vil balansere hensynet til domstolenes uavhengighet mot hensynet til demokratisk legitimitet på en god måte.

4. Disiplinærordningen for dommere

Vi har under punkt 2 ovenfor gitt uttalelse om Tilsynsutvalgets sammensetning og oppnevning av medlemmer. Vi vil her knytte noen bemerkninger til spørsmålet om

administrativ klageadgang over Tilsynsutvalgets avgjørelser og om domstolsprøving av Tilsynsutvalgets vedtak.

Klageadgang over Tilsynsutvalgets avgjørelser

Det foreligger i dag ingen forvaltningsrettslig klageadgang i det norske systemet for disiplinærsaker mot dommere. Ordningen innebærer at det er gjort unntak fra den alminnelige klageadgangen i forvaltningsloven, jf domstolloven § 239 første ledd. Unntaket ble ved etableringen av disiplinærordningen begrunnet med hensynet til Tilsynsutvalgets uavhengighet. Som påpekt i utredningen, kan imidlertid dette hensynet ivaretas ved at også klageorganet er uavhengig av regjering/departement.

Det er etter Juristforbundet syn ingen tungtveiende hensyn som taler mot at vedtak om disiplinærreaksjoner mot dommere skal kunne påklages administrativt. En disiplinærreaksjon, særlig i form av en advarsel, er alvorlig for den vedtaket gjelder, og kan blant annet få karrieremessige konsekvenser. Dette tilsier at det bør være adgang til overprøving. Juristforbundet bemerker at mangelen på administrativ klageadgang fremstår som særlig betenkelig sammenholdt med begrensningene i domstolsprøvingen, jf domstolloven § 239 tredje ledd. Dersom Domstolkommisjonens forslag om å gi domstolene full prøvingsadgang blir tatt til følge, jf nedenfor, vil dette etter vårt syn i noen grad redusere behovet for et administrativt klageorgan.

Juristforbundet støtter likevel Domstolkommisjonens anbefaling om at spørsmålet om et administrativt klageorgan utredes videre. Det legges her særlig vekt på belastningen og kostnadene for den enkelte dersom overprøving kun kan skje gjennom søksmål. Vi slutter oss til de overordnede synspunkter kommisjonen trekker opp med hensyn til utformingen av et slikt organ i punkt 13.6. Vi vil særlig bemerke at det bør opprettes et særskilt organ, og at klagebehandlingen ikke bør legges til Domstoladministrasjonens styre.

Domstolsprøving av Tilsynsutvalgets vedtak

Etter gjeldene rett kan domstolene bare prøve lovligheten av Tilsynsutvalgets vedtak, jf domstolloven § 239 tredje ledd.

Juristforbundet er enig med Domstolkommisjonen i at det er utilfredsstillende at det i disse sakene er en avgrenset prøvingsadgang, og slutter seg til forslaget om å gi domstolene full prøvingskompetanse.

Det bør være adgang til reell rettslig overprøving av slike til dels inngripende administrative vedtak, av hensyn til den vedtaket retter seg mot. Dagens ordning innebærer også at den praksis Tilsynsutvalget har etablert over de siste snart 20 år, ikke er gjenstand for ekstern kontroll, i alle fall ikke med utgangspunkt i de rettslige rammer for utvalgets virksomhet, og de regler og prinsipper som utvalget skal håndheve. Herunder er det etter Juristforbundets syn uheldig at anvendelsen av den rettslige standard «god dommerskikk», jf. domstolloven § 236 første ledd, i disiplinærsaker ikke kan gjøres til gjenstand for prøving i domstolene, og da i siste instans av Høyesterett.

5. Finansiering av domstolene

Juristforbundet slutter seg til de innledende bemerkninger i utredningen kapittel 16, hvor det heter at Grunnlovens krav om at staten skal sikre domstolenes uavhengighet, vanskelig kan oppfylles uten at domstolene får den finansieringen de trenger for å fylle rollen de er satt til. Som det også påpekes, er det, til tross for domstolenes rolle som statsmakt, vanskelig å se at finansieringen av domstolene kan finne sted på annen måte enn budsjettvedtak i Stortinget.

Juristforbundet er enig i at domstolenes konstitusjonelle stilling likevel tilsier at de underlegges en noe annen budsjettprosess enn andre statlige virksomheter. Vi vil i denne sammenheng bemerke at det – i alle fall fra vårt ståsted – kan være vanskelig å se at domstolene budsjettmessig behandles annerledes enn de ulike etater som sorterer under Justisdepartementet, for eksempel politietaten og kriminalomsorgen.

På denne bakgrunn er vi enig i at det er behov for endringer i dagens budsjettordning.

Ut fra domstolenes konstitusjonelle stilling, ville det etter Juristforbundets syn prinsipielt vært mest naturlig at forslag til domstolbudsjett fremmes av Domstoladministrasjonen direkte overfor Stortinget. Under henvisning til Domstolkommisjonens drøftelse av en slik fremgangsmåte i utredningen punkt 16.6.4, går vi ikke nærmere inn på dette spørsmålet.

For øvrig vil vi kort bemerke at innsatsstyrt finansiering (stykkprisfinansiering), som omhandles i utredningen punkt 16.6.3, fremstår som en finansieringsform som verken synes egnet eller ønskelig for norske domstoler.

Juristforbundet slutter seg til den skisse til budsjettprosess som trekkes opp i utredningen punkt 16.7. Vi støtter forslaget om å lovfeste plikt for departementet til å drøfte rammene for domstolenes budsjett med Domstoladministrasjonen, og plikten for regjeringen til å legge ved domstolenes budsjettforslag til budsjettproposisjonen, dersom regjeringens forslag etter drøftelser avviker fra Domstoladministrasjonens forslag.

Med utgangspunkt i vårt prinsipielle utgangspunkt, vil ordning som skissert riktignok måtte sies å representere en minimumsløsning med hensyn til å styrke domstolenes posisjon i budsjettspørsmål, men vi innser at det neppe er realistisk å oppnå noe mer i denne omgang.

6. Lønnsfastsettelse for dommere

Juristforbundet er enig med Domstolkommisjonen i at det er grunn til å fastsette en ny fremgangsmåte for lønnsfastsettelse for dommere i lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene. Vi kommer ikke nærmere inn på lønnsfastsettelsen for dommere i jordskifterettene.

Dagens system for lønnsfastsettelse for dommerne i første og andre instans, ble etablert etter forhandlinger mellom staten og hovedorganisasjonene i arbeidslivet, og er forankret i en protokoll datert 4. oktober 1999. Dommerne ble med dette tatt ut av virkeområdet for hovedtariffavtalene i staten, og endringen kom som en erkjennelse,

også fra statens side, av at dommernes lønnsutvikling ikke ble tilstrekkelig ivaretatt gjennom det tariffestede forhandlingsystemet.

Endringen medførte umiddelbart en betydelig lønnsøkning for dommerne i tingrettene og lagmannsrettene, og det er neppe tvilsomt at dette var en sentral årsak til at de prinsipielle betenkeligheter med å akseptere ensidig lønnsfastsettelse fra departementet (nå KMD), kom i bakgrunnen.

Over tid har ordningens legitimitet blitt betydelig svekket, ikke minst som følge av økt oppmerksomhet rundt rammeverket for domstolenes virksomhet i et uavhengighetsperspektiv. Systemet for lønnsfastsettelse for dommerne er et viktig element i en slik sammenheng, og det norske systemet står seg dårlig i internasjonale sammenligninger. Uenighet mellom dommerne v/Dommerforeningen og staten om forståelsen og praktiseringen av protokollen av 4. oktober 1999, har også bidratt til å svekke ordningens legitimitet.

På denne bakgrunn mener Juristforbundet at det må etableres en ny ordening for dommernes lønnsfastsettelse. Domstolkommisjonen uttrykker at det er av avgjørende betydning for tilliten til domstolene at lønnsystemet ikke kan gi noe grunnlag for mistanke om at statlige myndigheters tilfredshet eller misnøye med domstolenes avgjørelser kan påvirke lønnsfastsettelsen. Dette slutter vi oss fullt ut til.

I liket med kommisjonen, legger Juristforbundet til grunn at det ikke er aktuelt å bringe dommerne i første og andre instans tilbake under hovedtariffavtalen.

Når det gjelder andre ordninger for lønnsfastsettelse, hadde det etter Juristforbundets syn vært ønskelig om Domstolkommisjonen hadde gått nærmere inn i de modellene som professor Evju presenterer i sin utredning. Vi slutter oss uansett til anbefalingen om at regjeringen følger opp utredningen, og ber om at dette skjer så raskt som mulig. Spørsmålet om systemet for lønnsfastsettelse kan behandles uavhengig av de øvrige spørsmål som omhandles i Domstolkommisjonens utredning, og bør følges opp som en separat sak.

Når det konkret gjelder valg av modell for lønnsfastsettelse, nøyer Juristforbundet seg i denne omgang med å peke på at en uavhengig lønnskommisjon fremstår som den prinsipielt beste og mest hensiktsmessige ordening.

7. Midlertidige dommere

Midlertidige dommere omfatter konstituerte dommere, tilkalte dommere, ekstraordinære dommer (i lagmannsrettene) og dommerfullmektiger.

Domstolkommisjonen viser til at bruken av midlertidige dommere i tingrettene og lagmannsrettene er omfattende, og disse utgjør om lag en tredjedel av totalt ca 700 dommere. Det fremgår også av utredningen at omtrent halvparten av fagdommerne som dømmer i tingrettene i løpet av et år, er dommerfullmektiger.

Den samlede bruk av midlertidig ansatte dommere i Norge, er uten sidestykke i internasjonal sammenheng, og Domstolkommisjonen reiser spørsmål ved om denne bruken samlet sett utfordrer de konstitusjonelle og internasjonale normene for bruk av midlertidige dommere.

Juristforbundet slutter seg til Domstolkommisjonens overordnede vurdering om at verken de konstitusjonelle eller internasjonale normene om domstolenes uavhengighet er til hinder for bruk av midlertidige dommere.

Domstolkommisjonen uttaler videre at det er føringer både i Grunnloven og i EMK artikkel 6 som tilsier at bruken av midlertidige dommere bør begrenses til det strengt nødvendige. Juristforbundet bestrider ikke denne konklusjonen, men bemerker at kriteriet «strengt nødvendig» i utgangspunktet synes noe vanskelig å forene med en videreføring av dommerfullmektigordningen.

Når det gjelder midlertidige dommere generelt, mener Juristforbundet at bruken må reduseres betydelig, og at reduksjonen må omfatte alle kategorier midlertidige dommere.

Om dommerfullmektigordningen

Innledningsvis vil vi knytte noen bemerkninger til bruken av dommerfullmektiger. Bruken synes å ha økt betraktelig de senere år, og har nå nådd et nivå som ikke kan anses bærekraftig, jf ovenfor. Det kan være ulike årsaker til denne utviklingen, men det er etter Juristforbundets syn nærliggende å peke på økonomiske/budsjettmessige årsaker. Sammenlignet med embetsdommere har dommerfullmektiger svært lav lønn, og grovt sett kan det ansettes to dommerfullmektiger i stedet for én embetsdommer. Det synes som dette i flere tilfeller har blitt valgt, ut fra domstolenes budsjettsituasjon.

Dommerfullmektigens lønn er for øvrig ikke lav bare sammenlignet med tingrettsdommere, men også ut fra andre stillinger som vil være aktuelle for disse juristene. Som opplyst i utredningen, går mange dommerfullmektiger kraftig ned i lønn ved overgangen til stillingen.

Lønnsforholdene er selvfølgelig kjent for de som søker dommerfullmektigstillinger, og det dreier seg for den enkelte om frie og kalkulerede valg. Det er imidlertid stor fare for at lav lønn bidrar til ensidig rekruttering inn i stillingen av personer som er i stand til å bære et større økonomisk tap. Ordningen bør ha som mål å bidra til en bred rekruttering og sikre et mangfold inn i disse stillingene.

Som arbeidstakerorganisasjon vil Juristforbundet også påpeke at ordningen i noen grad fremstår som en form for utnyttelse fra statens side av høyt kvalifisert, men billig, arbeidskraft. Dersom resultatet av Domstolkommisjonens forslag blir en nedskalering av dommerfullmektigordningen, vil dommerfullmektigens lønns- og arbeidsvilkår være et viktig anliggende for forbundet fremover.

Det er i Juristforbundet, også i hovedstyret, ulike oppfatninger om hvilke konsekvenser de prinsipielle betenkeligheter med dommerfullmektigordningen som

Domstolkommisjonen trekker frem, bør få for ordningen i fremtiden. Dette gjelder særlig det forhold at en så stor andel av avgjørelsene i tingrettene treffes av midlertidig ansatte dommere med begrenset erfaring i forhold til embetsdommere.

Ulike syn på ordningen illustreres godt gjennom høringsuttalelsene fra henholdsvis Dommerforeningen og Dommerfullmektigforeningen, og vi viser til disse.

Det er imidlertid enighet om at det ved en videreføring av ordningen må gjøres endringer i den eksisterende ordning, og vi vil i det følgende konsentrere vår uttalelse om dette.

Som påpekt av Domstolkommisjonen, har dommerfullmektigordningen en sterk forankring i det norske domstolsystemet og i norsk rettsliv. Det er hevet over tvil at dommerfullmektigene gjennomgående holder et høyt faglig nivå, jf også at det etter Domstolkommisjonens syn ikke er grunnlag for å konkludere med at det er kvalitetsforskjeller mellom dommerfullmektiger og dommere. Dommerfullmektigstillinger er også utvilsomt en viktig rekrutteringsbase for dommerstillinger. Disse forhold bidrar samlet til at det etter Juristforbundets syn er forsvarlig å videreføre en revidert dommerfullmektigordning.

Når det gjelder dimensjoneringen av en fremtidig dommerfullmektigordning, foreslår Domstolkommisjonen at antallet dommerfullmektiger ikke skal overstige 20 % av dømmende årsverk i en rettskrets, og at et rettssted må ha minst tre embetsdommere for også å kunne ha en dommerfullmektig.

En viktig del av reformen vil være å redusere antallet dommerfullmektiger i forhold til antallet embetsdommere. Juristforbundet er enig i at det på et rettssted bør være minimum tre embetsdommere for også å kunne ha en dommerfullmektig. Dette vil blant annet sikre at det er tilstrekkelig kapasitet til å gi dommerfullmektigen nødvendig oppfølging.

Når det gjelder andelen dommerfullmektiger i en rettskrets, tar vi i denne omgang ikke stilling til kommisjonens forslag, men understreker at det er viktig at det ved lov fastsettes et forholdstall. Dette særlig for å hindre en utvidelse av bruken av dommerfullmektiger ut fra økonomiske hensyn.

Det må også være en forutsetning for reformen at reduksjonen i antall dommerfullmektiger motsvares av en tilsvarende økning av antallet embetsdommere.

Juristforbundet er enig med Domstolkommisjonen i at det må etableres et mer strukturert opplæringsopplegg for dommerfullmektiger. Det må settes av tilstrekkelig tid til dette, og opplæringen må innføres i tjenestetiden på en hensiktsmessig måte. Det bør utvikles en plan for utvikling av dommerfullmektigenes dommerfaglige kompetanse, og etableres en ordning med rett til veileder. Disse ordningene må ses i sammenheng med en gradvis og planmessig utvidelse av dommerfullmektigenes avgjørelseskompetanse.

Juristforbundet er også enig i at det bør foretas justeringer med hensyn til hvilke saker som kan behandles av en dommerfullmektig, særlig når det gjelder adgangen til å lede hovedforhandling og avsi dom.

Med hensyn til absolutte skranker, er det etter Juristforbundets syn naturlig å videreføre begrensningen i straffesaker til saker med strafferamme inntil seks år. Hvorvidt det i tillegg bør være aktuelt å unnta visse sakstyper, er vi mer i tvil om. For enkelte av de sakstypene som trekkes frem i utredningen, terrorhandlinger og saker knyttet til grunnleggende nasjonale interesser, antar vi at det normalt ikke vil være aktuelt å tildele slike saker til en dommerfullmektig. Det er etter vårt syn heller ikke gitt at dommerfullmektiger ikke i noe tilfelle skal kunne behandle saker om mishandling i nære relasjoner, eller hvor siktede er mindreårig.

Med hensyn til tvistesaker, er Juristforbundet i tvil om det bør settes en absolutt grense knyttet til tvistesum. Det er ikke nødvendigvis noen sammenheng mellom tvistesummen og sakens kompleksitet eller vanskelighetsgrad, eller sakens betydning for partene. Saker om prøving av administrative tvangsvedtak og saker etter vergemålsloven og barneloven, kan det etter vårt syn være grunn til å unnta.

Ved vurderingen av hvordan dommerfullmektigenes saksportefølje bør reguleres, må det ses hen til at en diskresjonær tildeling av saker vil ha en side mot tilfeldighetsprinsippet, jf punkt 9 nedenfor. Dette taler i utgangspunktet for en fast regulering. Men som påpekt ovenfor, vil dette kunne gi et mer rigid system enn nødvendig. Det bør også ses hen til hvilke konsekvenser en fast regulering for dommerfullmektigene vil kunne ha for embetsdommernes saksportefølje, og spørsmålet bør etter vårt syn utredes nærmere.

Med hensyn til tjenestetiden for dommerfullmektiger, er Juristforbundet enig i at denne bør være fast, dvs. uten mulighet til forlengelse. Tjenestetiden bør etter vårt syn settes til tre år. Som Domstolkommisjonen påpeker, vil dette innebære at særordningen med stillinger som dommerfullmektig I i Oslo tingrett vil opphøre. Etter Juristforbundets syn er dette mer å anse som hjelpe dommerstillinger, som bør erstattes med ordinære dommerstillinger. Vi viser i denne forbindelse til det vi har sagt ovenfor om betydningen av dommerfullmektigenes lønnsforhold.

Juristforbundet støtter også forslaget om å endre tilsettingsprosedyrene for dommerfullmektiger, og forslaget om at dommerfullmektiger aldri skal kunne konstitueres som domstolleder.

Etter Juristforbundets syn må endringer i dagens ordning balanseres. Det innebærer at endringene må være egnet til å avhjelpe eller dempe de innvendinger som kan gjøres gjeldende mot ordningen, samtidig som stillingenes attraktivitet for unge, dyktige jurister i størst mulig grad opprettholdes. I tilknytning til dette bemerkes også at det etter vårt syn er tvilsomt i hvilken utstrekning utrederstillinger kan være egnet for tingrettene, og om slike stillinger i tilfelle ville være tilstrekkelig attraktive for unge, dyktige jurister.

8. Domstolene og forvaltningen

Juristforbundet vil knytte noen bemerkninger til Domstolkommisjonens funn angående domstolkontrollen med forvaltningen.

Det er etter vårt syn bekymringsfullt at norske domstoler overprøver forvaltningsvedtak i liten grad sammenlignet med andre europeiske land. Vi er på denne bakgrunn enig med Dommerforeningen i at det er behov for en videre utredning av spørsmålet om domstolene fyller sin rolle som kontrollør av forvaltningen (høringsuttalelsen punkt 3.2).

Vi deler også Dommerforeningens bekymring knyttet til om kostnadene ved domstolprøving er en mulig forklaring på at få forvaltningssaker bringes inn for domstolene, og er enig i at spørsmål om sakskostnader og rettshjelp i forvaltningssaker må utredes nærmere. Disse spørsmål bør utredes uavhengig av oppfølgingen av Domstolkommisjonens øvrige forslag.

9. Saksfordeling i domstolene

Juristforbundet er enig med Domstolkommisjonen i at det er behov for å regulere saksfordelingen i domstolene.

Vi slutter oss i denne forbindelse til Dommerforeningens høringsuttalelse punkt 10, og støtter forslaget til regulering fra Domstolkommisjonens mindretall.

Med vennlig hilsen

Håvard Holm
president