



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 44

(2000-2001)

Om lov om endringer i domstoloven
m.m. (den sentrale
domstoladministrasjon og dommernes
arbeidsrettslige stilling)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 2. mars 2001,
godkjent i statsråd samme dag.*

1 Proposisjonens hovedinnhold

1.1 Bakgrunn og formål

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 8. mars 1996 for å utrede domstolenes administrative stilling m.m. Kommisjonen la fram sin utredning, *NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet*, 20. april 1999. I utredningen fremmes forslag om endringer i organiseringen av den sentrale administrasjon av domstolene og utnevnelsesordningen for dommere, en ny klage- og disiplinærordning for dommere, redusert bruk av midlertidige dommere og rettslig regulering av dommernes sidegjøremål.

Denne odelstingsproposisjon er en oppfølging av Domstolkommisjonens arbeid. Hovedformålet med å fremme proposisjonen er å foreslå en reform av den sentrale administrasjon av domstolene. Administrasjonsordningen for domstolene og de øvrige temaer Domstolkommisjonen drøfter i sin utredning, har ikke vært tatt opp til prinsipiell og grunnleggende vurdering på svært mange år.

Noen av de temaer som berøres av Domstolkommisjonen vil bli fulgt opp på annen måte. Det gjelder bl.a. lekdommerinstituttet og fremtidig organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet. Enkelte særdomstolers administrasjonsordning mv. vil bli gjort til gjenstand for særskilt utredning.

1.2 Oversikt over domstolordningen i Norge

Hovedtyngden av den dømmende virksomhet i Norge utøves at de alminnelige domstolene, dvs. Høyesterett, Høyesteretts kjæremålsutvalg, lagmannsrettene og herreds- og byrettene. Også forliksrådene hører med blant de alminnelige domstoler. Vi har seks lagmannsretter, 92 herreds- og byretter og ca. 440 forliksråd.

Svært mange sivile saker starter i forliksrådet med obligatorisk megling. Hvis meglingen ikke fører frem, har forliksrådet en relativt omfattende mulighet til å avsi dom i saken. Saker som pådømmes i forliksrådet, kan ankes inn for herreds- og byretten. Alle straffesaker starter i herreds- og byrettene. Med visse begrensninger kan herreds- og byrettens dommer ankes inn for lagmannsrettene. Høyesterett dømmer i siste instans, men Høyesteretts kjæremålsutvalg har en vid adgang til å nekte å fremme en anke for Høyesterett.

På landsbasis var herreds- og byrettene pr. 1. januar 2000 bemannet med 315 ordinære dommere, 162 dommerfullmektiger og 874 stillinger uten dømmende oppgaver. I lagmannsrettene var det på samme tidspunkt 127 lagdommerstillinger og 88 funksjonærstillinger. Høyesterett hadde pr. 1. januar 2001 20 dommere inkludert justitiarius, og i tillegg en direktør, et sekretariat med 15 utredere og 22 kontor- og funksjonærstillinger.

I tillegg til de alminnelige domstoler har vi enkelte særdomstoler som er opprettet for å behandle spesielle, avgrensede sakstyper. Arbeidsretten, Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms og jordskifterettene er våre vik-

tigste særdomstoler. Overprøving av særdomstolenes avgjørelser skjer i noen grad innenfor det ordinære domstolshierarkiet, men slik at særdomstolene fungerer som første instans.

Enkelte forvaltningsorganer karakteriseres som domstollignende fordi de har som hovedoppgave å løse rettslige tvister. Trygderetten, Utlendingsnemnda og fylkesnemndene for sosiale saker er eksempler på slike domstollignende forvaltningsorganer. Avgjørelser truffet av disse organene kan overprøves av de alminnelige domstoler, vanligvis med herreds- og byrett som første instans.

Det er vanlig å skille mellom fagdommere og lekdommere. Fagdommere i de alminnelige domstoler vil alltid være jurister, mens det i særdomstolene finnes fagdommere med annen bakgrunn enn den juridiske, for eksempel i jordskifterettene. I de alminnelige domstolene er det et betydelig lekdommerinnslag, og disse er vanligvis folkevalgte. Forlikrådet består utelukkende av lekdommere. I sivile saker for by- og herredsrett og lagmannsrett deltar lekdommere som meddommere dersom partene krever det eller retten finner det ønskelig. Ved behandling av ordinære straffesaker deltar lekdommere både i by- og herredsrett og i lagmannsrett, og de er alltid i flertall. I Høyesterett behandles ingen saker med lekdommere. Ved særdomstolene er det et betydelig innslag av lekdommere.

Ansvar for den sentrale administrasjonen av de alminnelige domstolene er lagt til Justisdepartementet. Den sentrale administrasjonen av domstolene innebærer bl.a. økonomiforvaltning, utarbeidelse av statistikk over saksmengde og saksavvikling, leie av lokaler til domstolene, ansvar for informasjonsteknologi, personalforvaltning, organisasjons- og kompetanseutvikling, målstyring, planlegging og effektivisering. De siste 10-15 årene har det skjedd en omfattende delegering av administrative oppgaver og myndighet til den enkelte domstolleder.

Det administrative ansvaret for særdomstolene følger ingen enhetlig modell.

1.3 Internasjonale prinsipper og domstoler

Prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet står sentralt i en rekke internasjonale dokumenter. Den fundamentale bestemmelse er *artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950*. En av rettsikkerhetsgarantiene i artikkel 6 er det enkelte individs rett til å få avgjort saken av «en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov». Det er opprettet en egen domstol - Den europeiske domstol for menneskeretter - som skal sikre at medlemsstatene overholder konvensjonen. Konvensjonsteksten er i atskillig utstrekning utfylt og presisert gjennom en rekke avgjørelser fra denne domstolen, bl.a. er det et sentralt element i uavhengighetskravet at den utøvende makt ikke kan fjerne en dommer, med mindre helt spesielle forhold foreligger. Den europeiske menneskerettskonvensjonen ble en del av norsk rett gjennom Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), vedtatt av Stortinget 21. mai 1999.

Artikkel 14 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966 er i sin utforming og fokusering på uavhengige domstoler, meget lik artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjon. Også denne konven-

sjonen er folkerettslig bindende og har stilling som norsk lov, jf. menneskerettsloven § 2.

FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary vedtatt av FNs generalforsamling 13. desember 1985 og *Europarådets Rekommendasjon nr. R (94) 12 om Independence, efficiency and role of judges* fra 1994 er ikke bindende for medlemsstatene, men fremstår som anbefalinger om å integrere prinsippene i de nasjonale rettssystemene. Dokumentene har sitt utspring i *Verdenserklæringen av 1948 artikkel 10* og Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6, og representerer en videreutvikling og klargjøring av hva prinsippet om uavhengige domstoler bør inneholde mv. I FNs Basic Principles slås bl.a. fast at domstolens uavhengighet skal garanteres av staten, enten i konstitusjonen eller i lov, og respekteres av den utøvende makt og de øvrige samfunnsinstitusjoner.

Det internasjonale rettssamfunnet har etablert flere domstoler til løsning av rettstvister, både globalt og regionalt. Enkelte av disse domstoler er av særlig interesse, herunder *Den internasjonale domstol i Haag*. Denne domstolen er FNs øverste dømmende myndighet, og løser i hovedsak tvister mellom medlemsstatene. *Den europeiske domstol for menneskeretter* er opprettet i medhold av artikkel 19 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen, og har sitt sete i Strasbourg. Domstolens oppgave er å sikre at de stater som har ratifisert Den europeiske menneskerettskonvensjonen, oppfyller forpliktelsene de har påtatt seg etter konvensjonen. *EF-domstolens* oppgave er å sikre at lov og rett respekteres i henhold til medlemmenes traktatforpliktelser, både når det gjelder de enkelte medlemsstater og EUs institusjoner. Domstolen har sitt sete i Luxemburg. I tillegg ble det i 1989 opprettet en førsteinstansdomstol - *De europeiske fellestapets rett i første instans* - med et saklig begrenset virkeområde. *EFTA-domstolen*, som også har sitt sete i Luxemburg, avgjør EØS-spørsmål som melder seg innenfor EFTA. Den 17. juli 1998 ble det vedtatt vedtekter for *en ny, permanent og global internasjonal straffedomstol* på en FN-konferanse i Roma. Domstolen har sitt sete i Haag, og skal behandle saker vedrørende folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser mv. Domstolen vil tre ikraft når 60 stater har godkjent vedtektene.

1.4 Generelle hensyn og prinsipper

Domstolens hovedoppgave er å løse rettslige tvister. Domstolene utøver også samfunnsmessig tvang i form av å idømme straff og beslutte sivil tvangsfullbyrdelse. Domstolene har dernest en rettsutviklende funksjon som et supplement til Stortingets lovgivningsvirksomhet, og den utøvende makts avgjørelser kan overprøves av domstolene.

Demokratihensynet tilsier at domstolene og domstoladministrasjonen må være i harmoni med vår demokratiske statsform, fordi domstolens arbeid utgjør viktige sider ved offentlig myndighetsutøvelse.

Spørsmålet om hvor sterk styring med domstolene Stortinget kan og bør ha som vår øverste demokratiske myndighet, avhenger av hvilke sider ved domstolens virksomhet som styringen gjelder. For styring av domstolens dømmende virksomhet fastslår Grunnloven at det er Stortinget som gir de generelle regler som domstolene dømmer etter. Folkesuverenitetsprinsippet

går imidlertid ikke så langt at Stortinget har myndighet til å instruere domstolene om hvordan en konkret rettssak skal avgjøres. Dommerne er uavhengige i den konkrete avgjørelse av den enkelte sak, og Høyesteretts avgjørelser kan ikke overprøves av andre myndigheter.

Domstolenes uavhengigheter en uomtvistet del av vår statsforfatning. Med uavhengighet forstås i denne sammenheng frihet fra eller vern mot påvirkning, først og fremst fra de andre statsmaktene. Den uavhengighet som følger av Grunnloven gjelder domstolenes dømmende virksomhet. Når man vurderer om administrasjonen av domstolene skal skje i større eller mindre grad av uavhengighet fra den utøvende makt, er begrunnelsen i tilfelle å markere klare enn i dag at den dømmende uavhengigheten blir bedre sikret.

Rettsikkerhetshensyne innebærer at domstolene og deres rettergang må tilfredsstillende grunnleggende krav til bl.a. rimelig saksbehandlingstid, et akseptabelt kostnadsnivå for domstolenes brukere og faglig gode avgjørelser.

Domstolene må ha folks *tillit* for å kunne fylle sin oppgave. Domstolenes autoritet og legitimitet forutsetter at folk flest har respekt for deres virksomhet og kan stole på at virksomheten faglig holder mål. Det er ikke tilstrekkelig at domstolene reelt sett er uavhengige og arbeider på et høyt faglig nivå. Dette må også være synlig utad.

Departementet vil også fremheve *den samiske dimensjon*. Grunnloven § 110 a gir statens myndigheter plikt til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Dette innebærer også at det stilles krav til domstolenes organisasjon og dommernes kompetanse, innsikt og holdninger.

1.5 Grunnlovsfesting av domstolenes uavhengighet

Prinsippet om domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet er forutsatt i Grunnloven, og bekreftet gjennom statsrettslig praksis og teori. Prinsippet er imidlertid ikke kommet direkte til uttrykk i Grunnloven.

Domstolkommisjonens flertall har foreslått at prinsippet om domstolenes uavhengighet skal grunnlovsfestes, og har bl.a. begrunnet dette med at prinsippet har en så grunnleggende verdi at det bør komme klart frem gjennom en egen bestemmelse i Grunnloven. Dette vil bedre forståelsen av domstolenes stilling i vår statsforfatning og vise at domstolene ikke kan instrueres i sin dømmende virksomhet av de andre statsmaktene. Og skulle det oppstå noen form for krisetid slik som landet var utsatt for under okkupasjonen i 1940-45, vil en grunnlovsfesting kunne styrke domstolenes stilling som garantist for rettsikkerheten.

Kommisjonens mindretall går mot en endring av Grunnloven under henvisning til at domstolenes og dommernes uavhengighet i den dømmende virksomhet aldri har vært omtvistet i Norge. Konstitusjonell sedvanerett har medført betydelige endringer i norsk statsliv, uten at dette har kommet til uttrykk i Grunnlovens tekst. Parlamentarismen er det fremste eksempel. Terskelen for grunnlovsfesting er høy, og det er ingen eksempler på at grunnleggende prinsipper som fra før følger av Grunnlovens system, er brakt til uttrykk i Grunnlovens tekst ved en grunnlovsendring.

Justisdepartementet tar ikke standpunkt til om prinsippet om domstolenes uavhengighet bør grunnlovsfestes, men nøyer seg med å trekke frem argumenter for og imot grunnlovsfesting. Følgende argumenter kan etter departementets syn tale for grunnlovsfesting: En grunnlovsfesting kan bedre forståelsen for domstolenes stilling i vår statsforfatning og styrke domstolenes stilling som garantist for rettssikkerheten i eventuelle krisetider. Argumentet mot grunnlovsfesting er først og fremst at en inkorporering i Grunnloven av enkelte prinsipper som bygger på konstitusjonell sedvanerett og ikke andre, vil kunne skape uklarhet i den balansen som finnes mellom Grunnlovens bestemmelser og den øvrige konstitusjonelle sedvanerett. Det skal også nevnes at domstolenes uavhengighet allerede er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 med forankring i grunnloven § 110 c.

En eventuell ny grunnlovbestemmelse kan gis slik ordlyd:

«Alle Dommere bør være uafhængige i deres dømmende Gjerning.»

Grunnlovbestemmelsen kan eventuelt plasseres i den ledige § 89, i Grunnlovens kapittel D om den dømmende makt.

1.6 Organisering av den sentrale domstoladministrasjon

Den sentrale administrasjonen av de alminnelige domstolene er lagt til Domstolavdelingen i Justisdepartementet. Domstolavdelingen har ansvar for personaladministrasjonen for domstolene, for utarbeiding av domstolenes budsjett og fordeling av budsjettet på de enkelte domstoler, for at domstolene har tjenlige lokaler og hensiktsmessig utstyr, for opplæring og annen kompetanseutvikling og for utvikling av domstolenes organisasjon. I tillegg er Rettsvesenets IT- og Fagtjeneste (RIFT) etablert som en selvstendig organisasjon under Justisdepartementet. RIFTs hovedoppgaver er forvaltning og utvikling av IT-området for domstolene mht. teknologi, opplæring og rutineutvikling, samt å være sentral regnskapsfører for domstolene og sekretariat for etterutdanningsarbeidet for de domstolansatte. Den samlede sentrale domstoladministrasjon utgjør pr. i dag 68 årsverk.

Justisdepartementet foreslår at det opprettes en domstoladministrasjon utenfor Justisdepartementet. Det er selve kjernen i rettsstaten at domstolene ikke skal stå under noen politisk styring eller kontroll i sin domsfunksjon. En av grunnsetningene som ble vedtatt av Riksforsamlingen på Eidsvoll fastslo at den dømmende makt skulle være adskilt fra den lovgivende og den utøvende makt. Det sentrale element i denne grunnsetningen er domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet. Begrunnelsen for en større uavhengighet også i administrativ henseende er i særlig grad at dette støtter opp om og synliggjør utad uavhengighet i dommerarbeidet.

Justisdepartementet har følgende hovedbegrunnelser for forslaget til endring:

- *Sammenhengen med organiseringen av den øvrige justisforvaltningen.* Justisdepartementet har de siste årene gjennomgått betydelige endringer i form av delegering av store administrasjonsoppgaver og enkeltsaksoppgaver. Etter at det er etablert et nytt politidirektorat og gjennomført en regionalisering av administrasjonsordningen for kriminalomsorgen, er domstolene en av de siste større og landsdekkende offentlige virksomheter

som administreres direkte fra et departement. Siktemålet med omorganiseringen av Justisdepartementet og det alminnelige forvaltningspolitiske synet på departementenes rolle gjør det lite aktuelt å fortsette å ha den sentrale domstoladministrasjon med en rekke detaljoppgaver i Justisdepartementet.

- *Ønsket om klarere skille mellom domstolene og departementene.* Det har vært framført som en innvending mot den nåværende domstoladministrative ordning at staten, representert ved regjeringens forvaltning, er part i et stort antall rettssaker, samtidig som forvaltningen er administrativt overordnet domstolene.
- *Høringsinstansenes syn.* En majoritet av høringsinstansene har gitt sin støtte til flertallsforslaget i Domstolkommisjonen.
- *Økt legitimitet overfor domstolene.* Det legges til grunn at en ny og mer uavhengig domstoladministrasjon vil ha større legitimitet og gjennomslagskraft enn Justisdepartementet når det må gripes inn overfor uheldige administrative forhold ved den enkelte domstol. Justisdepartementet har særlig i forhold til klagesaker mot dommere vært tilbakeholdne ut fra hensynet til domstolenes uavhengige stilling.
- *Organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen i Danmark, Island og Sverige.* I Danmark og Island har man nylig gjennomført reformer av det domstoladministrative arbeidet, med større grad av fristilling. I Sverige har man i mange år hatt et eget Domstolsverk med betydelig handlefrihet i forhold til det svenske Justisdepartementet.

Følgende organisasjonsformer fremstår som aktuelle for den sentrale domstoladministrasjon:

- *Departementsmodellen,* som ligger nær opp til dagens ordning, men med et eksternt korrektiv i form av et bredt sammensatt domstolråd
- *Direktoratsmodellen,* som kjennetegnes ved at det skjer mindre politisk detaljstyring i praksis enn overfor en departementsavdeling, samtidig som det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret beholdes
- *Sentralbanklov-modellen,* som kjennetegnes ved at man etablerer en instruksjonsrett for regjeringen, men ikke for Justisdepartementet, og knytter slike vilkår til instruksjonsretten at domstoladministrasjonen får en betydelig faktisk selvstendighet
- *Frittstående domstoladministrasjon* med regjerings- eller stortingstilknytning, der tilknytningen fortrinnsvis tenkes opprettholdt ved at regjeringen eller Stortinget har myndighet til å oppnevne og avsette styret for administrasjonen
- *Domstoladministrasjon styrt direkte av domstolene,* som vil innebære at Høyesterett eller organer valgt av dommerne selv får ansvaret og myndigheten når det gjelder domstolenes administrasjon

Ved vurderingen av modellene har Justisdepartementet vektlagt at det fortsatt må ligge et ansvar hos en parlamentarisk ansvarlig. Det er ingen statlig virksomhet som ikke sorterer under et departement og en minister, slik at ministeren og regjeringen har parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for virksomheten (eller deler av den).

Justisdepartementet foreslår at det utvikles en administrasjonsordning for domstolene som gir regjeringen og Stortinget innflytelse i form av utforming av sentralt fastsatte retningslinjer i den årlige budsjettproposisjonen og instruksjonsrett for regjeringen ved kongelig resolusjon.

Justisdepartementet foreslår at samspillet mellom Stortinget, regjeringen og den nye domstoladministrasjonen reguleres av følgende hovedprinsipper:

- Justisdepartementet skal ikke lenger ha alminnelig instruksjonsrett over domstoladministrasjonen eller den enkelte domstol i administrative spørsmål.
- Gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen gis sentralt fastsatte generelle retningslinjer for de ansvarsområder som tilligger domstoladministrasjonen.
- Styring av domstoladministrasjonen skjer ved lov, forskrift eller plenarvedtak i Stortinget på vanlig måte.
- Regjeringen skal ved kongelig resolusjon kunne instruere domstoladministrasjonen i forhold til administrative enkeltsaker (gjelder ikke dømmende virksomhet). Instruksjonsretten forankrer statsrådets konstitusjonelle ansvar. Instruksjonsretten forutsettes brukt kun i unntakstilfelle. Før regjeringen bruker sin instruksjonsrett, skal domstoladministrasjonen ha hatt anledning til å uttale seg. Stortinget skal gis orientering om bruk av instruksjonsretten i de årlige budsjettproposisjonene. Instruksjonsmyndigheten skal ikke kunne delegeres til et enkelt departement.

Det foreslås ingen forleggelsesplikt eller plikt for domstoladministrasjonen til å forhåndskonsultere Justisdepartementet om konkrete saker. Det forutsettes imidlertid avholdt regelmessige kontaktmøter mellom Justisdepartementet og domstoladministrasjonen. På disse møtene forutsettes det gitt informasjon om arbeidet i domstoladministrasjonen, herunder orientering om saker av viktighet.

Domstoladministrasjonen og domstolene vil fortsatt være underlagt Riksrevisjonen på linje med andre statlige virksomheter. Riksrevisjonens arbeid utføres både i form av tradisjonell regnskapsrevisjon og en systematisk forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjonen vil gi Stortinget en etterfølgende kontrollmulighet overfor domstolenes virksomhet, både med hensyn til hvordan ressursene utnyttes og i hvilken grad målsettinger om god service og rask saksbehandling nås, og er dermed en viktig forutsetning for å etablere en egen domstoladministrasjon med en så vidt begrenset instruksjonsmyndighet fra den utøvende makt som foreslått.

Offentlighetsloven kommer til anvendelse på de vesentlige deler av domstoladministrasjonens virksomhet. Gjennom opprettelse av en egen domstoladministrasjon, og gjennom etablering av et eget styre for denne, ønsker Justisdepartementet å sikre domstoladministrasjonens legitimitet og tillit hos publikum. En økt grad av selvstendighet bør kombineres med en større grad av åpenhet og mulighet for offentlig innsyn enn det som praktiseres i dag. Det foreslås at styrets vedtak overfor domstolene som hovedregel skal være offentlige. Det samme gjelder dissenser i styret for domstoladministrasjonen. Når det gjelder skriftlige styrevedtak som er rettet innad til direktøren og administrasjonen, vil de ordinære regler om offentlighet gjelde. Hovedregelen vil være at disse er offentlige, hvis det ikke er saklig grunn for å nekte innsyn i dokumentet.

Et viktig element i modellen for ansvarsdelingen er at det oppnevnes et styre for domstoladministrasjonen. Dette er foreslått å skulle bestå av syv medlemmer; tre dommere og to advokater oppnevnt av regjeringen og to representanter for allmennheten valgt av Stortinget. Selv om det som hoved-

regel bør oppnevnes tre dommere som medlemmer av styret, bør det åpnes opp for at Kongen i statsråd kan erstatte ett av de tre dommermedlemmene med en annen særlig kvalifisert representant for domstolene. De advokater som oppnevnes bør ha prosedyrerfaring fra retten. De kan være privatpraktiserende advokater eller offentlig ansatte advokater, herunder advokater hos Regjeringsadvokaten og aktører i påtalemyndigheten. Styret representerer således både domstolfaglig kompetanse, kompetanse fra brukersiden i form av aktivt praktiserende advokater samt representanter for allmennheten, som kan gi verdifull kompetanse fra helt andre livs- og samfunnsområder enn justisforvaltningen.

Ved å la domstoladministrasjonen ledes av et styre med selvstendig ansvar, oppnår man at viktige beslutninger i administrasjonen av domstolene fattes av et bredt sammensatt organ hvor også interesser utenfor domstolsfæren blir ivaretatt, og at faglige og samfunnsmessige hensyn blir veiet mot hverandre når det treffes beslutninger. Et styre vil også kunne bidra til at den sentrale domstoladministrasjonen får styrket tillit og legitimitet, sett både fra domstolenes og publikums side.

Styret skal være øverste myndighet i domstoladministrasjonen, og tilsetter direktøren for domstoladministrasjonen i åremålsstilling. Styret bestemmer hvilke fullmakter som skal gis til domstoladministrasjonen i den daglige virksomheten. Styret bør selv behandle saker av større eller prinsipiell betydning.

Kongen i statsråd bør ha adgang til å avsette styret dersom det ikke følger opp kritikk fra Riksrevisjonen, retningslinjer og vedtak gitt av Kongen i statsråd eller det regelverk som gjelder for Domstoladministrasjonens virksomhet. Avsettelse bør også kunne skje dersom det treffes vedtak i strid med det alminnelige lovverk. Regjeringen må orientere Stortinget umiddelbart dersom styret avsettes.

Forslaget om en ny sentral domstoladministrasjon innebærer ingen endringer i Stortingets myndighet til å fastsette de overordnede prinsipper for organiseringen av domstolene.

Justisdepartementet foreslår at domstoladministrasjonens og domstolenes budsjett fortsatt skal inngå som en del av regjeringens samlede budsjettfremlegg for Stortinget. Domstoladministrasjonen forutsettes å ha ansvar for å utarbeide budsjettforslag for sin egen og domstolenes virksomhet. Regjeringen bør som i dag ha ansvaret for den samlede koordineringen og prioriteringen mellom de ulike offentlige sektorene i forbindelse med sitt forslag til statsbudsjett. Domstoladministrasjonens budsjettforslag skal således kunne bearbeides under regjeringens budsjettforslag, og inngå i regjeringens samlede budsjettfremlegg. Domstoladministrasjonen bør selv kunne sende sitt budsjettforslag til Stortinget, som på denne måten gjøres kjent med det.

Gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen gis sentralt fastsatte retningslinjer for domstoladministrasjonens arbeid. De årlige retningslinjene overfor domstoladministrasjonen forutsettes trukket opp i den tekstlige omtale i budsjettproposisjonen, som på vanlig måte vil bli behandlet i Stortinget som en del av budsjettbehandlingen. Sentralt fastsatte retningslinjer må forelegges Stortinget for behandling for å bli bindende for domstoladministrasjonen.

Ved å bruke budsjettproposisjonen på en slik måte vil regjeringen både angi hvilke økonomiske rammer som gjelder for domstolene og domstoladministrasjonens arbeid, og samtidig fastsette målsettinger og trekke opp generelle retningslinjer og forventninger til domstolarbeidet. Denne samlede fremstilling av rammebetingelsene for domstoladministrasjonens arbeid, som årlig undergis behandling i Stortinget, vil definere handlingsrommet for domstoladministrasjonen. Innenfor dette rommet og disse økonomiske rammene forutsetter Justisdepartementet at domstoladministrasjonen skal ha betydelig handlefrihet i forhold til utforming av delmål og valg av virkemidler.

Normalt forutsettes det ikke å være behov for å gripe inn med nye eller endrede sentralt fastsatte retningslinjer i tidsperioden mellom de årlige budsjettforeleggene. Dersom det unntaksvis er nødvendig å gripe inn i mellomperioden, er regjeringen henvist til å gjøre bruk av sin instruksjonsrett eller fremme eget forslag.

Fagdepartementene skal som i dag ha ansvaret for lovgivningen på sitt område. Justisdepartementet legger imidlertid til grunn at domstolene og domstoladministrasjonen skal trekkes nært inn i arbeidet med både ny prosesslovgivning og lovgivning innenfor de forvaltningsområdene domstolene i fremtiden skal ha ansvaret for.

Det daglige arbeidet med effektivisering og organisasjonsutvikling i domstolene bør ligge i den nye domstoladministrasjonen. Et konkret og praktisk viktig område er arbeidet med å følge opp de fastsatte målene for domstolenes gjennomsnittlige saksavviklingstid.

Arbeid med regnskap, budsjettildeling og budsjettoppfølging er løpende oppgaver som naturlig bør overtas av den nye domstoladministrasjonen. Det er naturlig at domstoladministrasjonen - i den grad ikke annet er fastlagt gjennom Stortingets budsjettbehandling - foretar de nødvendige prioriteringer innenfor domstolene, for eksempel mellom ulike innsatsfaktorer som dommerstillinger, funksjonærstillinger, kompetanseutvikling og endringer i lokalforholdene for domstolene.

Det løpende arbeidet med personalforvaltning i domstolene utgjør en viktig del av det sentraladministrative arbeidet. Bortsett fra høyesterettsdommerne og direktøren i Høyesterett, som utnevnes av Kongen i statsråd, og dommerfullmektigene som ansettes av domstolleder, har alle ansettelses saker blitt delegert til domstolen selv og skjer i regionale tilsettingsråd.

Når det gjelder arbeidet med dommerutnevnelser, er vesentlige arbeidsoppgaver foreslått lagt til et nyopprettet Innstillingsråd for dommere. Dette vil ha sitt sekretariat i domstoladministrasjonen, og skal gi sine innstillinger overfor Justisdepartementet i saker om dommerutnevnelser.

Arbeidet med klage- og disiplinærspørsmål i forhold til dommerne er tilsvarende foreslått overført til det foreslåtte Tilsynsutvalget for dommere, som også vil ha sitt sekretariat i domstoladministrasjonen.

Den løpende eiendomsforvaltning for domstolene, bl.a. utredning av behovet for nye lokaler og inngåelse av større leieavtaler, har nær sammenheng med den øvrige løpende administrasjon av domstolene og budsjettarbeidet og bør også ivaretas av domstoladministrasjonen.

Oppsummert foreslås domstoladministrasjonen gitt følgende hovedoppgaver i forhold til domstolene:

- Styringsfunksjon gjennom budsjettarbeid
- Tilsyn med oppfyllelsen av omforente målsettinger og målsettinger oppstilt av regjering og Storting
- Utøvelsen av den administrative myndighet som ikke legges til den enkelte domstolleder
- Initiativtager, pådriver og samarbeidspartner i forhold til ulike utviklings tiltak i domstolene
- Formidler av synspunkter og behov i forhold til regjering og Storting
- Serviceyter og kompetansesentrum i forhold til informasjonsteknologi, regnskapsarbeid, personalsaker, arkivarbeid osv.

I løpet av 2001 skal det utredes hvordan man skal organisere IT-arbeidet i justissektoren. Det vil bli vurdert om det er hensiktsmessig å etablere en større grad av fellesskap i forhold til enkelte funksjoner. Det vil i den forbindelse også måtte vurderes om deler av RIFT overføres en fellesfunksjon, sammen med hele eller deler av Politiets Datatjeneste og KITT (Kriminalomsorgen IT-tjeneste).

Det er regjeringens politikk at nye statlige arbeidsplasser fortrinnsvis skal lokaliseres utenfor Oslo. Det er viktig at domstoladministrasjonen lokaliseres på et sted med godt og differensiert arbeidsmarked, med en god størrelse, og at man har gode kommunikasjonsmuligheter med landet. Det er også ønskelig at det befinner seg et rimelig antall domstoler i nærheten av domstoladministrasjonen. På bakgrunn av dette foreslår Justisdepartementet at domstoladministrasjonen lokaliseres til Trondheim.

Kapasitetsbehovet til den nye domstoladministrasjonen, dersom RIFT medregnes, anslås til om lag 65 årsverk. Dette stillingsbehovet forutsettes dekket ved overføring fra Justisdepartementet og RIFT.

Etablering av en ny domstoladministrasjon i Trondheim vil medføre risiko for omstillingskostnader, bl.a. til overlappende bemanning i en overgangsperiode og økte kostnader i forbindelse med allerede igangsatte IT-prosjekter. Det bør tas høyde for omstillingskostnader i størrelsesorden kr 23.000.000.

De årlige kostnadene knyttet til lønn, husleie og drift av den nye domstoladministrasjonen er anslått til om lag kr 40.000.000. Av dette anslås at ca. kr 35.000.000 kan overføres fra kap. 400 Justisdepartementet og kap. 410 Herreds- og byrettene. Årlige driftsutgifter øker altså med om lag kr 5.000.000, hovedsaklig på grunn av økt reiseaktivitet som følge av administrasjonen lokaliseres i Trondheim, samt at den nye administrasjonen ikke vil kunne ta del i stordriftsfordeler som kommer dagens administrasjon til gode.

Etableringen skal skje så snart som mulig, og et realistisk tidspunkt for oppstart vil tidligst være i løpet av annet halvår 2002.

1.7 Utnevnelse av dommere

Kvaliteten på dommerne er avgjørende for et velfungerende domstolsystem, og utvelgelsen av dommere er derfor en viktig arbeidsoppgave. Utvelgelsesprosessen må sikre en god vurdering av dommersøkernes faglige og personlige egenskaper, og vurderingen må ikke påvirkes av utenforliggende hensyn. Det er også viktig for tilliten til domstolene at folk flest kan se at prosessen er sikker og forsvarlig, uten risiko for urettmessig og usaklig påvirkning av utvelgelsesprosessen.

Ifølge Grunnloven er det Kongen i statsråd som har myndighet til å utnevne dommere. I dag kunngjøres ledige dommerembeter av Justisdepartementet, som også mottar søknader og står for den tekniske siden ved saksbehandling. Med unntak for dommerstillinger i Høyesterett og konstitusjoner med varighet under ett år, får Det rådgivende organ for dommerutnevnelser samtlige søknader til vurdering. Det rådgivende organ for dommerutnevnelser består av tre medlemmer som oppnevnes av departementet etter forslag fra Den norske Dommerforening, Den Norske Advokatforening og Norges Juristforbund. Organet avgir en veiledende tilrådning til Justisdepartementet. Fagavdelingen i Justisdepartementet utarbeider en innstilling, som vurderes av statsråden. Deretter utarbeides utkast til kongelig resolusjon, som behandles av Kongen i statsråd.

Ved utnevning av høyesterettsdommere gir justitiarius i Høyesterett en muntlig uttalelse til justisministeren etter samråd med de øvrige dommere i Høyesterett.

I Norge har man tradisjonelt ønsket at dommerkorpset skal gjenspeile en bredest mulig juridisk yrkesmessig bakgrunn. Det har blitt ansett som en positiv verdi at det skjer en bred rekruttering av dommere, slik at de har kunnskap fra ulike samfunns- og rettslivsområder. Justisdepartementet ønsker en videreføring av dagens ordning med bred dommerrekruttering, men foreslår en ny fremgangsmåte for utnevning av dommere.

Justisdepartementet foreslår at det etableres et nytt eksternt Innstillingsråd med betydelig innflytelse på dommerutnevningene. Innstillingsrådet foreslås satt sammen av tre dommere, to jurister utenfor domstolene samt to representanter for allmennheten, som alle oppnevnes av regjeringen. Innstillingsrådet bør gis en bredest mulig kontaktflate mot de ulike rekrutteringsmiljøene. Sekretariatsfunksjonen forutsettes utført av domstoladministrasjonen.

Innstillingsrådet skal på grunnlag av en grundig vurdering av søkerne til dommerstillingene gi en innstilling til Justisdepartementet med begrunnet og rangert forslag om hvem som bør utnevnes. Den berørte domstollederen skal trekkes aktivt inn i ansettelsesprosessen. Justisdepartementet skal deretter foreta en svært begrenset vurdering av forslaget. Kongen i statsråd velger fritt blant de som er innstilt. Forutsatt at det finnes tilstrekkelig antall kvalifiserte søkere, skal Innstillingsrådet alltid innstille tre søkere. Dersom regjeringen ønsker å utnevne søkere som ikke er innstilt, må saken vurderes på nytt av Innstillingsrådet. Justisministeren fremmer deretter saken for Kongen i statsråd, som fortsatt skal ha utnevningskompetansen.

Innstillingsrådets ansvarsområde bør også omfatte stillinger som dommer i Høyesterett. Ordningen med at høyesterettsjustitiarius avgir uttalelse bør opprettholdes, men denne uttalelsen bør først avgis etter at Innstillingsrådets innstilling er gjort kjent for Høyesterett. Stillingen som høyesterettsjustitiarius foreslås ikke behandlet av Innstillingsrådet, fordi regjeringen her bør stå noe friere enn ved andre dommerutnevnelser.

Det er et viktig mål at en ny utnevningensordning ikke skal medføre at det brukes unødig lang tid på behandlingen av den enkelte sak. Saksbehandlingstiden bør kortes ned i forhold til i dag. Saksbehandlingen i Justisdepartementet må begrenses og gjøres så raskt som mulig, samtidig som Innstillingsrådet

bør legge arbeid i utvikling av rasjonelle og arbeidsbesparende rutiner for behandling av sakene.

Navn og rangering av de søkere som innstilles bør være offentlig tilgjengelig, mens Innstillingsrådets begrunnelse for innstillingen ikke bør offentliggjøres. I forhold til søkerlisten kan opplysningene om en søker unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om det.

I tillegg til å utarbeide innstilling i utnevningssaker, foreslår departementet at Innstillingsrådet skal innstille i de fleste saker om konstitusjon utover ett år. Innstillingsrådet bør også gis myndighet til å ta endelig avgjørelse i konstitusjoner inntil ett år, samt alle konstitusjoner som gis i tillegg til fast dommerstilling. Avgjørelsesmyndighet for de helt korte konstitusjonene, med varighet inntil tre måneder, foreslås overført fra fylkesmannen til den enkelte domstolleder.

1.8 Midlertidige dommere

Midlertidige dommere er dommere som har fått sin stilling eller sitt oppdrag, og sin myndighet, for en tidsperiode eller for bestemte saker. De midlertidige dommerne, med unntak av de som er konstituert av Kongen i statsråd, mangler i dag det særlige stillingsvernet som dommere har etter Grunnloven § 22 annet ledd. Stillingsvernet innebærer at dommere ikke kan sies opp eller flyttes mot sin vilje, og at de bare kan avskjediges etter rettergang og dom.

I dag er det en rekke ordninger med midlertidige dommere. Viktigst er konstituerte dommere, dommerfullmektiger, pensjonister som tjenestegjør som ekstraordinære dommere i lagmannsretten og dommere fra herreds- og byrettene som tilkalles til tjeneste i lagmannsrettene.

Bruken av midlertidige dommere har ved flere anledninger blitt kritisert. Justisdepartementet fremmer her en del forslag til endringer i bruken av midlertidige dommere. Forslagene er resultat av en avveining mellom praktiske behov og prinsipielle hensyn.

Justisdepartementet foreslår at det gjennomføres forsøk med opprettelse av faste dommerstillinger felles for flere domstoler innen samme instans, der dommeren har sitt faste tilhold ved en domstol. Videre gjennomføres forsøk med øremerking av et antall nye faste dommerstillinger ved enkelte store domstoler, utover det dommerantall som domstolenes egne saker gir grunnlag for. Øremerkingen skal skje på den uttrykkelige forutsetning at domstolen har plikt til å avgi dommere til behandling av saker ved andre domstoler i regionen tilsvarende et visst antall ukeverk pr. år.

Adgangen til å konstituere dommere som ekstrahjelp og som vikar opprettholdes, men bare som subsidiær løsning dersom behovet for hjelp ikke kan dekkes ved bruk av dommer felles for flere domstoler eller ved bistand fra annen domstol. Muligheten til å konstituere dommere på grunn av omorganiseringsplaner opprettholdes.

Domstolenes bemanning skal følge et prinsipp om at det ikke skal være flere dommerfullmektiger enn faste dommere ved noen domstol. Det foreslås på sikt opprettet et antall dommerstillinger ved de ca. 20 domstolene som i dag ikke tilfredsstiller dette kravet til erstatning for et tilsvarende antall dommerfullmektigstillinger.

Mer systematiske opplæringstiltak og mer systematisk siling av hvilke saker som tildeles dommerfullmektiger, bør finne sted. Tilsetting av dommerfullmektiger bør fortsatt ligge hos embetsleder.

Adgangen til å benytte pensjonerte dommere som ekstraordinære dommere i lagmannsrett og tilkalte dommere fra første instans til lagmannsrett, opprettholdes. Det lovfestes imidlertid en begrensning i bruken av ordningene, ved at det bare kan delta én tilkalt eller ekstraordinær dommer ved behandling av den enkelte sak i lagmannsrett. Faste (eller konstituerte) lagdommere vil dermed alltid være i flertall i den enkelte sak. Det må opprettes et tilstrekkelig antall nye lagdommerstillinger for å kompensere redusert bruk av tilkalte dommere og ekstraordinære lagdommere.

Alle midlertidige dommere bør sikres det samme utvidede stillingsvern for dommere som følger av Grunnloven § 22 annet ledd. I den perioden de er ansatt eller konstituert, skal de ikke kunne sies opp, og de skal bare kunne avskjediges ved dom.

1.9 Dommernes sidegjøremål

Norske dommere står relativt fritt til å inneha sidegjøremål, dvs. engasjementer, oppdrag mv. utenom dommerstillingen. Det er bare i en viss utstrekning fastsatt rettslige begrensninger i form av forbud (for eksempel mot advokatvirksomhet) eller krav om godkjenning, og det gjelder ikke noe krav om at sidegjøremål skal registreres.

Det finnes tungtveiende hensyn som taler for at dommere gis adgang til å påta seg sidegjøremål. Samfunnet har behov for å dra nytte av dommerens særlige erfaringer og posisjon, samtidig som dommeren får bredere samfunnsinnsikt av betydning for dommerarbeidet. Dommerne har også de samme borgerlige rettigheter som alle andre, bl.a. til å organisere seg, la seg velge som medlemmer av kommunestyre mv. Begrensninger i mulighetene til å påta seg sidegjøremål antas dessuten å kunne få innvirkning på rekrutteringen til dommeryrket.

Av hensyn mot at dommerne innehar sidegjøremål, nevnes først og fremst at den enkelte dommer skal være upartisk og uavhengig i sin dømmende virksomhet og at publikum skal ha tillit til dette. En dommer kan gjennom sine sidegjøremål etablere tilknytninger som gjør at hun/han blir inhabil. Videre kommer at sidegjøremålene kan bli så omfattende og/eller så arbeidstyngende at dommeren får vansker med å utføre det arbeid som er lagt til dommerstillingen.

Basert på en avveining av disse hensyn foreslår Justisdepartementet at det innføres en registreringsordning som omfatter en vesentlig del av sidegjøremålene for dommere. Registeret føres av domstoladministrasjonen og skal være åpent for alminnelig innsyn. Det vil således gi parter og prosessfullmektiger en enkel tilgang til viktige opplysninger av betydning for om de skal ta opp spørsmålet om dommerens habilitet. Registreringsordningen bør utgjøre det vesentligste element i den samlede regulering av dommernes sidegjøremål. Kun i liten utstrekning foreslås forbudsordninger, og i noe større grad foreslås en regulering i form av godkjenningsordninger for ulike typer side-

gjøremål. Godkjenning gis av domstoladministrasjonen, men myndigheten kan delegeres til domstolleder.

Registrering

I utgangspunktet skal alle sidegjøremål for dommere i Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene registreres, dog slik at det gjøres enkelte unntak fra registreringsplikten.

Medlemskap i politiske partier foreslås unntatt fra registrering, mens det innføres en registreringsplikt for politiske verv. Dette bør omfatte så vel deltakelse i folkevalgte organer i stat, fylkeskommune og kommune, som verv som man på politisk grunnlag blir valgt eller oppnevnt til av folkevalgte organer. Slike sidegjøremål bør være unntatt fra godkjenning selv om de kan sinke dommerarbeidet eller føre til inhabilitet, fordi utgangspunktet er at alle borgere er pliktige til å ta imot slike valg.

Ordinært medlemskap i interesseorganisasjoner, for eksempel leieboerforeninger og yrkes-/bransjeforeninger, foreslås heller ikke registrert. Verv og annet arbeid i mer formelle posisjoner i organisasjonenes tjeneste foreslås gjort til gjenstand for registrering.

Dommerne bør ha fri adgang til å bli medlemmer i ideelle foreninger, som for eksempel Røde Kors. Verv og lignende i ideelle foreninger som har over 100 medlemmer, foreslås registrert.

Så vel medlemskap som verv i ideelle foreninger hvor medlemmene har særlige gjensidige forpliktelser overfor hverandre (bror- og søsterforbund som for eksempel Den Norske Frimurerorden), foreslås undergitt registrering under henvisning til at dette vil bringe klarhet og åpenhet, og gjøre det enklere for parter og prosessfullmektiger å vurdere eventuelle inhabilitetsinnsigelser tidlig i prosessen.

Juridisk virksomhet i form av undervisning og eksamenssensur mv., foreslås registrert. Unntak gjøres for enkeltstående foredrag, forelesninger og lignende.

Investeringer som representerer eierinteresser i selskaper, foreslås omfattet av registreringsplikten forutsatt at investeringsbeløpet overskrider en grense som blir å fastsette ved forskrift.

Godkjenning

Konkret vil departementet foreslå at dommere ikke uten godkjenning skal kunne påta seg gjøremål som er uten direkte sammenheng med dommerstillingen, og som vanskeliggjør utførelsen av de pliktene som er knyttet til den. Det bør med andre ord lovfestes en godkjenningsordning for sidegjøremål som kan medføre at arbeidet i dommerstillingen hemmes eller sinkes. Innføringen av en godkjenningsordning for arbeidstyngende sidegjøremål representerer ikke noe annet eller mer enn det som følger av den alminnelig, ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Det nye består i at ordningen lovfestes. En tilsvarende godkjenningsordning foreslås for sidegjøremål som medfører at dommeren mer enn leilighetsvis kan bli inhabil.

Når det gjelder kollegiale forvaltningsorganer (nemnder mv.) bør kravet om godkjenning gjelde der det erfaringsmessig skjer at organets avgjørelse blir brakt inn for domstolene for rettslig overprøving. For øvrig bør det gjelde

et krav om registrering, særlig under henvisning til hensynet til partenenes og prosessfullmektigenes mulighet til enkelt å få tilgang til opplysninger av relevans for vurderingen av om det skal fremmes habilitetsinnsigelser mot dommeren.

Justisdepartementet foreslår videre at det innføres enkelte restriksjoner i dommeres deltagelse i privat næringsvirksomhet, idet det er uheldig dersom dommerne i folks øyne vil kunne bli identifisert med virksomheten. En godkjenningsordning vil bidra til redusert risiko for at det oppstår uheldige situasjoner og for at dommere eksponerer seg selv og domstolen for fare for redusert tillit fra publikums side. Betenkelighetene er særlig knyttet til styreverv i selskaper, og godkjenning bør kun unntaksvis gis for styreverv. De samme regler bør gjelde offentlig næringsvirksomhet.

Deltakelse i private tvisteløsende nemnder, som for eksempel klage- og reklamasjonsnemnder, bør også omfattes av en godkjenningsordning.

Når det gjelder voldgiftsoppdrag, foreslår Justisdepartementet at det etableres en godkjenningsordning. Departementet foreslår imidlertid ikke fulgt opp kommisjonens forslag om forbud mot at dommere påtar seg slike oppdrag på grunnlag av oppnevning kun av den ene parten.

Forbud

Det allerede eksisterende forbudet mot advokatvirksomhet foreslås utvidet til også å omfatte rettshjelpvirksomhet.

Det foreslås videre innført et alminnelig forbud mot at personer som tilsettes fast som dommer kan ha permisjon fra tidligere stilling. Begrunnelsen er hensynet til domstolene og dommernes uavhengighet, herunder i forhold til det arbeidssted vedkommende har permisjon fra. For midlertidige stillinger foreslås ikke noe tilsvarende forbud under henvisning til de rekrutteringsproblemene som må forventes å ville oppstå dersom man setter forbud mot permisjon fra fast stilling for å tiltre en midlertidig dommerstilling.

Avtale om lønn eller annen godtgjøring fra tidligere eller fremtidig arbeidsgiver eller arbeidssted antas å skape en type økonomisk avhengighet som må anses uforenlig med dommerrollen. Det bør derfor innføres et generelt forbud mot at dommere mottar slik godtgjørelse.

1.10 Ny klage og disiplinærordning

På vegne av regjeringen fører Justisdepartementet i dag tilsyn med dommerne. Tilsyns- og disiplinærmyndigheten innebærer at departementet kan gi en dommer kritikk i forbindelse med tjenestlige forhold, for eksempel sen saksavvikling. Myndigheten er ikke begrenset til tjenestlige forhold, men kan også gjelde private forhold som går ut over vedkommende dommers anseelse og borgerlige aktelse.

Det er noe uklart hva disiplinærmyndigheten nærmere består i, og noen formell klageordning for publikum er ikke etablert. Departementet er også tradisjonelt tilbakeholdent med å gripe inn overfor kritikkverdig dommeratferd på grunn av prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet.

Departementet foreslår at det etableres en ny klage- og disiplinærordning for dommere i by- og herredsrett, lagmannsrett og Høyesterett. Det overord-

nede formål med et klage- og disiplinærsystem er å bidra til å hindre at dommere opptrer på en måte som er egnet til å skade den alminnelige tillit til domstolene og dommerne. Hensikten er å kunne gripe inn overfor kritikkverdige dommeratferd med mildere tiltak der vilkårene for strengere reaksjoner som avskjed og straff ikke er tilstede.

Kjerneområdet for ordningen vil være kritikkverdige forhold i tjenesten, det vil si opptreden i strid med det som må anses som «god dommerskikk». En viktig rettesnor ved vurderingen vil være om det er forhold som er egnet til å svekke tilliten til domstolen/dommerne. Overtredelse av arbeidsrettslige plikter, for eksempel overtredelse av de foreslåtte regler om adgang til å inneha bierverv, bør også omfattes. Forhold utenfor tjenesten må det også kunne reageres mot der dette er av betydning for dommergjerningen, men denne adgangen må være forbeholdt de ekstraordinære situasjoner.

Avdekkes kritikkverdige dommeratferd, bør det kunne reageres med autoritativ kritikk i form av «advarel» og «kritikk». Disiplinærorganet bør innen denne ramme ha stor frihet til å utforme kritikken konkret i forhold til forgåelsen. Slik vil disiplinærorganet bidra til utviklingen av hva som er «god dommerskikk». Disiplinærorganets vedtak skal kunne offentliggjøres i anonymisert form.

Det foreslås at alle som har vært utsatt for en dommers påståtte kritikkverdige atferd i tjenesten, for eksempel parter, vitner og advokater, skal kunne klage på dommeren. Domstolleder, den foreslåtte domstoladministrasjonen og Justisdepartementet bør også gis klagerett. Dommeren bør selv kunne bringe en sak inn for klage- og disiplinærorganet, som også av eget tiltak må kunne ta opp en sak, for eksempel basert på henvendelser fra personer som ikke har klagerett. For forhold utenfor tjenesten er det tilstrekkelig med en begrenset krets av klageberettigede; domstolleder, domstoladministrasjonen og Justisdepartementet.

Det nye klage- og disiplinærorganet foreslås opprettet som et eget administrativt, kollegialt organ bestående av fem medlemmer: To representanter for allmennheten, to dommere og én advokat, som alle oppnevnes av regjeringen. Klage- og disiplinærorganet foreslås gitt betegnelsen «Tilsynsutvalget for dommere».

Som en rettssikkerhetsgaranti bør vedtakene klage- og disiplinærorganet treffer, kunne overprøves av domstolene på vanlig måte. Retten settes med meddommere for å unngå preget av selvdømme.

1.11 Administrative og økonomiske konsekvenser

Sentral domstoladministrasjon

Kapasitetsbehovet til den nye domstoladministrasjonen er beregnet til om lag 65 årsverk, som dekkes inn ved overføring fra Justisdepartementet og RIFT. De tilsatte vil i forbindelse med overføring til en sentral domstoladministrasjon ha rett til å fortsette sitt arbeid, men vil som følge av arbeidsgivers styringsrett være forpliktet til å akseptere endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten.

Under etableringsfasen, hvor det må leies og innredes nye lokaler, er det behov for ca. kr 6.000.000 i engangsutgifter til inventar og utstyr. En del inventar og utstyr vil tas med fra nåværende virksomhet.

Videre må det tas høyde for omstillingskostnader på i størrelsesorden kr 23.000.000 til dekning av bl.a. overlappende bemanning i en overgangsperiode og økte kostnader i forbindelse med allerede igangsatte IT-prosjekter.

De årlige kostnader knyttet til lønn, husleie og drift av den nye domstoladministrasjonens lokaler anslås foreløpig til ca. kr 40.000.000. Av dette anslås at ca. kr 35.000.000 vil kunne overføres fra kap. 400 Justisdepartementet og kap. 410 Herreds- og byrettene. Ved siden av midler til engangsinvesteringer vil det derfor være behov for ca. kr 5.000.000 i årlige driftsmidler for å sikre opprettelsen av en ny sentral domstoladministrasjon. Merkostnadene skyldes i særlig grad behovet for økt reiseaktivitet og andre merutgifter som følger av at domstoladministrasjonen lokaliseres i Trondheim.

Det foreslås at den nye domstoladministrasjonen etableres så raskt som mulig. Imidlertid synes dette tidligst å kunne gjøres i løpet av annet halvår 2002.

Dommerutnevnelser

Den viktigste økonomiske konsekvensen er forventet honorar og møtegodtgjørelser til det nye Innstillingsrådet og lønnsutgifter til sekretærarbeidet. Samtidig må det gjøres fradrag for de ressurser som medgår ved dagens behandling av dommerutnevningssakene i Justisdepartementet og Det rådgivende organ for dommerutnevnelser. Den samlede merutgift i forbindelse med innføring av ny behandlingsmåte for sakene om dommerutnevning anslås til kr 500.000 pr. år.

Midlertidige dommere

Dommerfullmektiger. En lengre opplæringsperiode uten dømmende virksomhet vil innebære at det for hvert dommerfullmektigårsverk gjennomsnittlig vil bli avgjort noe færre saker. Skal dette kompenseres med nye dommerfullmektigstillinger, vil det svare til ca. fire årsverk, tilsvarende ca. kr 1.400.000 pr. år.

Forslaget om at det ikke bør være flere dommerfullmektigstillinger enn dommerstillinger ved noen herreds- eller byrett vil innebære at ca. 20 dommerfullmektigstillinger på sikt må omgjøres til dommerstillinger. Med dagens lønnsnivå tilsvarer dette en årlig merutgift på ca. kr 5.500.000. En slik omgjøring forutsettes å skje over en viss tid.

Ekstraordinære lagdommere og tilkalt dommere. Departementet foreslår at det opprettes 5-8 nye lagdommerstillinger for å kompensere den foreslåtte begrensning i bruk av tilkalt dommere og ekstraordinære dommere i lagmannsrett. Dette vil gi en samlet årlig kostnad beregnet til kr 3-5.000.000.

Sidegjøremål

Opprettelse av et offentlig tilgjengelig register forutsetter at det utvikles et eget IT-system for registreringen. Justisdepartementet har beregnet denne etableringskostnaden til ca. kr 150.000. I tillegg kommer arbeid knyttet til registreringen og godkjenning av eksisterende sidegjøremål, ca. kr 100.000.

Det påløper således en engangskostnad i forbindelse med etablering og igangsetting på ca. kr 250.000.

Domstoladministrasjonens årlige arbeid med registrering, godkjenning og systemvedlikehold er beregnet å ville koste ca. kr 100.000.

Klage- og disiplinærordning for dommere

Basert på en forutsetning om fem årlige møter i Tilsynsutvalget for dommere, vil møtekostnadene beløpe seg til omkring kr 100.000 pr. år. Dertil kommer lønnsutgifter til sekretærbistand, som anslås til ca. kr 150.000 pr. år. Samlet årlig kostnad blir ca. kr 250.000.

2 Bakgrunn og formål med proposisjonen

2.1 Domstolkommisjonens sammensetting

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 8. mars 1996 for å utrede domstolenes administrative stilling m.m. Mandatet og medlemstallet ble utvidet ved kongelig resolusjon 11. oktober 1996, og kommisjonen hadde etter utvidelsen følgende sammensetning:

Leder:

–Høyesterettsjustitiarius Carsten Smith

Medlemmer:

- Ekspedisjonssjef Inge Lorange Backer
- Redaktør Olav Terje Bergo
- Førsteamanuensis (senere professor) Kirsti Strøm Bull
- Lagmann Arild O. Eidesen
- Regjeringsadvokat (senere konstituert departementsråd) Sven Ole Fager-næs
- Sorenskriver Ingrid Røstad Fløtten
- Høyesterettsadvokat Else Bugge Fougner
- Fylkesmann Inger Lise Gjørsv
- Førstelagmann Agnes Nygaard Haug
- Trykkesjef Bjørg Hermansen
- Professor Johan P. Olsen
- Avdelingssjef (senere assisterende direktør) Oddvar Overå
- Førstekonsulent Ing-Lill Pavall
- Riksadvokat (senere høyesterettsdommer) Georg Fredrik Rieber-Mohn
- Regiondirektør Tine Sundtoft
- Advokat (med møterett for Høyesterett) Bjørg Ven

Medlemmene Bergo, Gjørsv, Hermansen, Pavall og Sundtoft ble oppnevnt i forbindelse med kommisjonens utvidelse 11. oktober 1996, mens de øvrige medlemmer ble oppnevnt 8. mars samme år.

Høyesterettsdommer Georg Fredrik Rieber-Mohn ble etter eget ønske løst fra vervet i oktober 1998.

2.2 Domstolkommisjonens mandat

Kommisjonen fikk ved oppnevningen 8. mars 1996 følgende mandat:

«1. Grunnloven bygger på prinsippet om selvstendige domstoler som er uavhengige av de øvrige statsmakter i sin dømmende virksomhet. Det er bred enighet om at en slik selvstendig domsmakt er en av de viktigste garantier for rettssikkerhet i samfunnet. Prinsippet om selvstendige og uavhengige domstoler gjelder for de dømmende funksjoner og har ikke vært ansett som noe hinder for at administrasjonen av domstolene blir lagt til et organ utenfor domstolene. Den historiske tradisjonen i Norge er at regjeringen ved justisministeren har hatt ansvaret ikke bare for administrasjonen av domstolene, men for justisfor-

valtningen i videre forstand, som politi, påtalemyndighet, kriminalomsorg og regelverksutvikling. Samtidig er det Stortinget som etter forslag fra regjeringen fastsetter de årlige bevilgninger til domstolene.

Kommisjonen skal utrede prinsipielle og faktiske fordeler og ulemper ved dagens organisering av den sentrale domstoladministrasjon i forhold til alternative løsninger, herunder eventuelt fremme konkrete forslag til ny organisering. Kommisjonen skal under sitt arbeid blant annet vurdere de synspunkter som er fremmet under Stortingets behandling av Dokument nr. 8:67 for 1994-1995.

Administrasjonen og organiseringen av forlikrådene vil bli utredet som ledd i den gjennomgåelse av rettspleien på grunnplanet som Justisdepartementet vil starte opp våren 1996. Forlikrådene inngår derfor i utgangspunktet ikke i kommisjonens mandat. Avhengig av hvilket utfall den nevnte gjennomgåelse får, og hvilke løsninger kommisjonen fester seg ved, vil det imidlertid kunne vise seg å være naturlig for kommisjonen også å vurdere hvordan det administrative ansvaret for forlikrådene bør organiseres.

2. Utnevning av dommere tilligger etter Grunnloven Kongen. Dette er i tråd med ordningen i de fleste vestlige land. I Norge fungerer utnevningssprosessen slik at justisministeren fremmer forslag til utnevnelser etter råd fra embetsverket. I 1990 ble Det rådgivende organ for dommerutnevnelser opprettet som en ordning der domstolenes representanter avgir anbefaling i forbindelse med utnevning av dommere. Etter en forsøksperiode på tre år ble ordningen gjort permanent i 1993. Ordningen er ny og har ikke nødvendigvis funnet sin endelige form.

Med utgangspunkt i erfaringene fra de fem årene med Det rådgivende utvalg for dommerutnevnelser skal kommisjonen vurdere hvordan utnevningssprosessen ved dommerutnevnelser kan videreutvikles og formaliseres.

3. Kravet om uavhengighet for dommere i utøvelsen av den dømmende virksomhet gjenspeiles i de eksisterende sanksjonsmuligheter overfor dommere. Dommere er vernet mot reaksjoner fra andre statsmakter ved et konstitusjonelt forbud mot alvorlige disiplinærforføyninger som oppsigelse og forflytting. Vernet er videre utbygget ved at dommere er unntatt fra ordensstraff etter tjenestemannsloven. Den disiplinærmyndighet overfor dommere Justisdepartementet har som fagdepartement for domstolene er således meget begrenset. Departementet har i tillegg vært tilbakeholdent når det gjelder tilsyn og reaksjoner i samband med uhøvisk opptreden fra dommernes side i deres dømmende virksomhet. Det har vært hevdet at domstolenes uavhengighet gjør det prinsipielt betenkelig at departementet har disiplinærmyndighet overfor dommere. På den annen side kan det virke uheldig dersom uakseptabel dommeratferd ikke blir påtalt eller tatt opp på annen måte.

Kommisjonen skal vurdere behovet for en endret klage- og disiplinærordning overfor dommere. Det skal utredes hvordan en slik ordning eventuelt bør reguleres og organiseres, og hvilke reaksjoner som kan være aktuelle. Det bør overveies særskilt om ordningen bør omfatte en adgang til å vurdere klager over skjønnsmessige dommeravgjørelser i enkeltsaker som det ikke kan brukes rettsmidler mot.

4. Kommisjonen skal vurdere sine forslag i lys av folkerettslige regler - særlig menneskerettighetskonvensjonene - og de løsninger som er valgt i andre land som det er naturlig å sammenligne oss med.

5. Kommisjonen skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av de løsninger som foreslås.»

Mandatet ble utvidet 11. oktober 1996, samtidig med at medlemstallet i Domstolkommisjonen ble utvidet. Tilleggsmandatet lød slik:

«1. Et sentralt element i domstolenes uavhengige stilling er den enkelte dommers uavhengighet i forhold til forvaltningen, som er sikret ved at dommere ikke kan avskjediges, oppsies eller forflyttes mot sin vilje uten ved dom. Domstolloven gjør det i dag mulig å oppnevne, konstituere eller ansette dommere og dommerfullmektiger for en begrenset periode, uten at de får slikt vern. Kommisjonen skal kartlegge og vurdere de eksisterende ordninger og dagens praksis samt eventuelt foreslå endringer.

2. Et annet sentralt element i domstolenes uavhengige stilling er den enkelte dommers uavhengighet i forhold til enkeltpersoner, grupperinger, organisasjoner eller foretak. Slik uavhengighet er nødvendig for å sikre at dommeren kan utøve sin dømmende virksomhet på en upartisk måte, og at så vel parter som allmennheten har tillit til at så skjer. Dommeres adgang til å påta seg verv og andre tilleggsoppgaver faller inn under de alminnelige regler om statens tjenestemenn. Reglene skal sikre en lojal oppfyllelse av arbeidsavtalen. Slike regler innebærer bl a at dommere ikke kan påta seg oppgaver som hemmer eller sinker deres ordinære arbeid eller som er egnet til å svekke deres uavhengighet og habilitet ved behandlingen av den enkelte sak. Innenfor de grenser som her er satt har norske dommere hittil kunnet påta seg lønnede og ulønnede verv av forskjellig karakter.

Dommere er bl a medlemmer av forskjellige offentlige råd, nemnder og utvalg. Enkelte av disse vervene er lovpålagt. Videre har mange dommere undervisningsoppgaver og arbeid som sensor ved universiteter og høyskoler. Enkelte påtar seg også oppdrag som dommer i voldgiftssaker. I noen tilfelle er dommere oppnevnt som medlemmer av styrer for statlig og kommunal virksomhet. Det er også kjent at dommere er medlemmer av styre i private foretak og ellers er involvert i privat nærings-, forenings- og organisasjonsvirksomhet.

Kommisjonen skal kartlegge art og omfang av slike verv og tilleggsoppgaver som dommere har, vurdere forholdet til kravet om uavhengighet og ta stilling til andre prinsipielle og praktiske spørsmål. Kommisjonen skal utrede om og i hvilken grad forskjellige typer verv og oppgaver får betydning for dommerens uavhengighet og habilitet i den dømmende virksomhet. Den skal også vurdere i hvilken grad slik tilleggsvirksomhet kan innebære en arbeidsbelastning som virker inn på dommerens arbeidskapasitet og avvikling av saker i domstolen. Mot denne bakgrunn skal kommisjonen vurdere behovet for og eventuelt komme med forslag til retningslinjer for hvilke verv m v dommere bør ha anledning til å påta seg, og om det bør innføres en offentlig registreringsordning.»

2.3 Fremleggelsen av NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet

Domstolkommisjonen la fram sin utredning, *NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet*, 20. april 1999. Kommisjonen fremmet her forslag om endringer i organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon og utnevnesordningen for dommere, en ny klage- og disiplinærordning for dommere, redusert bruk av midlertidige dommere og rettslig regulering av dommeres sidegjøremål.

2.4 Høringen

Departementet sendte NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet på høring 14. juli 1999. Følgende instanser og organisasjoner ble bedt om å komme med sitt syn:

- Høyesterett
- Lagmannsrettene
- Herreds- og byrettene
- Arbeidsretten
- Overjordskifterettene
- Jordskifterettene
- Trygderetten
- Sametinget
- Norske Samers Riksforbund
- Samenes Folkeforbund
- Samenes Landsforbund
- Norske Reindriftssamers Landsforbund
- Davvi Nuorra
- Fylkesmennene
- Fylkeskommunene
- Kommunene
- Departementene
- Riksadvokaten
- Statsadvokatene
- Regjeringsadvokaten
- Politimestrene
- Rettsvesenets IT- og fagtjeneste
- Den norske Dommerforening
- Etatsansattes Landsforbund
- Norsk Tjenestemannslag
- Dommerfullmektiggruppen
- Akademikernes Fellesorganisasjon
- Akademikerne
- Politiets fellesforbund
- Norges lensmannslag
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Landsorganisasjonen
- Norges Juristforbund
- Den Norske Advokatforening
- Kommunenes Sentralforbund
- Samarbeidsutvalget for politidistriktene
- Hovedstevnevitnene i byene
- Den Norske Bankforening
- Sparebankforeningen
- Inkassoforeningen

Av disse har departementet mottatt synspunkter fra:

- Høyesterett
- Fellesuttalelse fra førstelagmennene
- Agder lagmannsrett
- Borgarting lagmannsrett
- Frostating lagmannsrett

- Gulating lagmannsrett
- Hålogaland lagmannsrett
- Asker og Bærum herredsrett
- Bergen byfogdembete
- Brønnøy sorenskriverembete
- Dalane sorenskriverembete
- Drammen byrett
- Eiker, Modum og Sigdal sorenskriverembete
- Fredrikstad byrett
- Gauldal sorenskriverembete
- Hadeland og Land sorenskriverembete
- Halden sorenskriverembete
- Hallingdal sorenskriverembete
- Heggen og Frøland sorenskriverembete
- Holt sorenskriverembete
- Horten sorenskriverembete
- Indre Follo herredsrett
- Indre Sogn sorenskriverembete
- Kragere sorenskriverembete
- Lofoten sorenskriverembete
- Mandal sorenskriverembete
- Moss byrett
- Nedre Romerike herredsrett
- Nord-Troms herredsrett
- Orkdal sorenskriverembete
- Oslo byfogdembete
- Oslo byrett
- Oslo byskriverembete
- Oslo skifterett og byskriverembete
- Romsdal sorenskriverembete
- Salten sorenskriverembete
- Sandefjord sorenskriverembete
- Sand sorenskriverembete
- Sarpsborg byrett
- Skien og Porsgrunn byrett
- Stavanger byfogdembete
- Stjør- og Verdal sorenskriverembete
- Sunnfjord sorenskriverembete
- Søre Sunnmøre sorenskriverembete
- Trondenes sorenskriverembete
- Trondheim byfogdembete
- Trondheim byrett
- Tønsberg byrett
- Vest-Telemark sorenskriverembete
- Ytre Sogn sorenskriverembete
- Arbeidsretten
- Lista jorskifterett
- Sunnfjord og Ytre Sogn jordskifterett
- Sør-Gudbrandsdal jordskifterett
- Trygderetten
- Fauske forliksråd
- Hol forliksråd

- Holmestrand forliksråd
- Mandal forliksråd
- Stavanger forliksråd
- Steinkjer forliksråd
- Stord forliksråd
- Tønsberg forliksråd
- Hovedstevnevitnet i Porsgrunn
- Samarbeidsutvalget for forliksråd og hovedstevnevitner i byene
- Sametinget
- Fylkesmannen i Finnmark
- Fylkesmannen i Hordaland
- Fylkesmannen i Nord-Trøndelag
- Fylkesmannen i Oppland
- Fylkesmannen i Rogaland
- Fylkesmannen i Sør-Trøndelag
- Fylkesmannen i Østfold
- Hordaland fylkeskommune
- Aurskog-Høland kommune
- Bergen kommune
- Bjugn kommune
- Eigersund kommune
- Flå kommune
- Gol kommune
- Hol kommune
- Hå kommune
- Kvam kommune
- Kvinesdal kommune
- Lenvik kommune
- Lier kommune
- Mandal kommune
- Nes kommune
- Oppegård kommune
- Steinkjer kommune
- Trondheim kommune
- Vefsn kommune
- Ål kommune
- Finansdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Landbruksdepartementet
- Hordaland statsadvokatembete
- Regjeringsadvokaten
- Asker og Bærum politidistrikt
- Bodø politidistrikt
- Nordmøre politidistrikt
- Den norske Dommerforening
- Etatsansattes landsforbund
- Norges Juristforbund - Dommerfullmektiggruppen
- Akademikerne
- Norske Sivilingeniørers Forening - Etatsforeningen i jordskifteverket
- Landsorganisasjonen i Norge
- Norges Juristforbund
- Den Norske Advokatforening

- Kommunenes Sentralforbund
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Den Norske Bankforening - Sparebankforeningen i Norge
- Sysselemanden på Svalbard
- Datatilsynet

En nærmere redegjørelse for høringsinstansenes syn blir gitt under døftelsen av de enkelte spørsmål.

2.5 Organiseringsen av oppfølgingsarbeidet

Oppfølgingen av Domstolkommisjonens utredning og en annen offentlig utredning, det såkalte Strukturutvalgets utredning i *NOU 1999: 22 Domstolene i første instans*, ble organisert som et prosjektarbeid i Domstolavdelingen i Justisdepartementet. Prosjektet ble kalt «Domstolene i fremtiden». Prosjektgruppen startet sitt arbeid i januar 2000.

Justisdepartementet oppnevnte en felles referansegruppe for prosjektet «Domstolene i fremtiden», med følgende medlemmer:

- Forskningssjef Terje Kleven, Norsk institutt for by- og regionsforskning
- Fagdirektør Johan-Kristian Tønder, Statistisk sentralbyrå
- Benedikte Andersen, tidligere forsker ved LOS-senteret (Norsk senter for forskning i ledelse, organisasjon og styring)
- Seniorrådgiver Annemor Kalleberg, Statskonsult
- Rådgiver Ole Magnus Aurdal, Kommunal- og regionaldepartementet
- Rådgiver Karl Halvorsen, Samferdselsdepartementet
- Sorenskriver Rolf Eidissen, Lofoten sorenskriverembete
- Lagdommer Sissel Endresen, Frostating lagmannsrett

Det er avholdt tre møter mellom referansegruppen og prosjektgruppen.

Justisdepartementet tok opprinnelig sikte på å utarbeide en stortingsmelding om den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling, som en oppfølging av Domstolkommisjonens utredning. Stortingsmeldingen skulle fremlegges for Stortinget høstsesjonen 2000. Under arbeidet ble det imidlertid besluttet i stedet å fremme en odelstingsproposisjon. Årsaken var at man samtidig ønsket å fremme konkrete lovforslag, for dermed å kunne gjennomføre de aktuelle endringene så raskt som mulig.

2.6 Proposisjonens hovedformål og hovedinnhold

Hovedformålet med å fremme denne proposisjon er å foreslå en reform av den sentrale administrasjon av domstolene. Administrasjonsordningen for domstolene og regelverk og rutiner knyttet til dommerutnevnelser, bruk av midlertidige dommere, klage- og disiplinærordning for dommere og regulering av dommers sidegjøremål har ikke vært tatt opp til prinsipiell og grunnleggende vurdering på svært mange år. Dagens administrasjonsordning reflekterer i liten grad domstolenes spesielle stilling statsrettslig. Selv om de personer som har arbeidet med disse spørsmålene i Justisdepartementet har vært opptatt av å etterleve de uskrevne og uformelle regler og retningslinjer som er antatt å gjelde på området, foreligger det et behov for en nærmere avklaring og regulering. For det alminnelige publikum har regler og ansvarsfordeling på dette

området kunnet fortone seg som uklare, og for dommerne har det vært usikkert hvilke prinsipper som gjelder for bl.a. sidegjøremål og publikums klageordninger.

Den foreliggende proposisjonen tar sikte på å foreta en nødvendig avklaring på sentrale domstoladministrative områder. Det foreslås i den forbindelse at den sentrale domstoladministrasjonen flyttes ut av Justisdepartementet og at det etableres et mer selvstendig organ som skal ha ansvaret for utførelsen av de administrative oppgavene overfor domstolene, i den grad disse ikke er delegert til domstollederene. Justisdepartementet skal etter forslaget ikke lenger ha alminnelig instruksjonsmyndighet over domstolene i administrative spørsmål. Derimot skal det gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen gis årlige retningslinjer for arbeidet med de domstoladministrative spørsmål. Regjeringen skal også ved kongelig resolusjon kunne instruere domstoladministrasjonen i forhold til enkeltsaker. Dette er en instruksjonsadgang som forutsettes brukt kun i unntakstilfelle. Utover dette skal styringen av domstoladministrasjonen kunne skje ved lov, forskrift og plenarvedtak i Stortinget.

Proposisjonen inneholder konkrete forslag til lovregulering av disse regler for fremtidig samhandling og ansvarsdeling mellom Stortinget, regjeringen, Justisdepartementet og domstoladministrasjonen. Det fremmes også konkrete forslag om lovregulering av de øvrige hovedtemaene i proposisjonen; innføring av en ny ordning for dommerutnevnelser, redusert bruk av midlertidige dommere, regulering av dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål og etablering av en ny klage- og disiplinærordning for dommere.

Denne lovproposisjonen inneholder en behandling av hovedspørsmålene som er reist i Domstolkommisjonens omfattende utredning NOU 1999:19 i forhold til Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene.

En del av proposisjonen vil på grunn av temaenes karakter og det grundige utredningsarbeid som foreligger, ha en mer omfattende form enn det som er vanlig i en lovproposisjon. Justisdepartementet anser dette som hensiktsmessig både for å kunne foreta en grundig gjennomgang av Domstolkommisjonens utredning på et område hvor grunnleggende lovgivning mangler, og fordi den foreslåtte reformen representerer en prinsipielt grunnleggende og viktig klargjøring og reform av ansvarsdeling og samhandlingsregler mellom statsmaktene.

2.7 Lekdommere

Domstolkommisjonen har utredet en rekke problemstillinger knyttet til lekdommerne i kapittel 11 «Lekdommere. Særskilt om forliksrådene» i NOU 1999: 19.

Etter Justisdepartementets vurdering er dagens regelverk for valg, oppnevning mv. av lekdommere svært omstendelig og til dels foreldet. Domstolkommisjonen har vist til Stortingets vedtak 13. april 1999, der Stortinget ba regjeringen om å foreta en gjennomgang av dagens praksis med utvelging av lekdommere til by-, herreds- og lagmannsrettene, herunder å fremme forslag om endring av domstoloven med sikte på å utelukke stortingsrepresentanter fra å bli valgt som lagrettemedlemmer, meddommere og skjønnsmenn.

Et forslag om å utelukke stortingsrepresentanter fra valg, ble høsten 1999 sendt på høring. Justisdepartementet vil våren 2001 fremme en odelstingsproposisjon som bl.a. omhandler dette.

Domstolkommisjonen ser positivt på at framgangsmåten ved valg av lekdommere vil bli nærmere utredet og peker på enkelte spørsmål som bør vurderes i denne sammenheng.

Etter departementets oppfatning er en totalgjennomgang av reglene for valg og uttaking av lekdommere nødvendig for å forenkle dagens til dels kompliserte regelverk og for å vurdere enkelte sentrale spørsmål ved lekdommerordningen. En slik gjennomgang vil bli igangsatt i 2001.

Justisdepartementet har som målsetning å få gjennomført eventuelle lovendringer i god tid før neste valg av lekdommere som finner sted etter kommune- og fylkestingsvalget høsten 2003.

2.8 Den sivile rettspleie på grunnplanet

Med den sivile rettspleie på grunnplanet mener man vanligvis de oppgaver som er lagt til forliksrådene, namsmennene og hovedstevnevitnet.

Domstolkommisjonen uttaler seg i NOU 1999: 19 om enkelte spørsmål tilknyttet den sivile rettspleie på grunnplanet. Kommisjonens uttalelser er i første rekke knyttet til forslagene i utredningen «Utkast til fremtidig organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet», den såkalte Reinskou-utredningen, som ble avgitt til Justisdepartementet 18. februar 1997.

Endringsforslag knyttet til den sivile rettspleie på grunnplanet reiser en rekke kompliserte spørsmål, med sider både mot domstolene, lensmannsetaten og kommunene. Endringer på ett område vil lett få konsekvenser for de øvrige.

Departementet vil arbeide videre med disse spørsmålene etter at ordningen for domstoladministrasjonen og strukturen på domstolene i første instans er fastlagt (jf. St.meld. nr. 23 (2000-2001) om førsteinstansdomstolene i fremtiden).

Som et ledd i Tvistemålsutvalgets arbeid, ble det høsten 2000 foretatt to undersøkelser av forliksrådenes virksomhet. Undersøkelsene ble igangsatt på oppdrag fra Tvistemålsutvalget. Det ble opprettet en prosjektgruppe med deltakere fra Justisdepartementet og Samarbeidsutvalget for forliksråd og hovedstevnevitner i byene. Den ene undersøkelsen var en brukerundersøkelse rettet mot parter, advokater og møtefullmektiger i forliksrådet. Den andre undersøkelsen besto i en gjennomgang av et utvalg av dommer fra forliksrådene holdt opp mot kravene til dommer i tvistemålsloven §§ 144-146.

Rapportene fra undersøkelsene forelå i januar 2001. Resultatene fra undersøkelsene vil inngå som en del av grunnlaget for Tvistemålsutvalgets vurdering av forliksrådenes plass i behandlingsskjeden for sivile saker.

2.9 Særdomstolene

Selv om særdomstolene ikke uttrykkelig er nevnt i Domstolkommisjonens mandat, omhandler kapittel 12 i NOU 1999:19 en rekke spørsmål i tilknytning til særdomstolenes organisering og administrative tilknytning i fremtiden.

Hovedspørsmålet for kommisjonen var om den sentrale administrasjonsordningen for de alminnelige domstoler og særdomstoler bør være felles. Problemstillingen er mest aktuell i forhold til jordskifterettene og Arbeidsretten.

Når det gjelder jordskifterettene har regjeringen nylig oppnevnt et utvalg som skal utrede jordskifterettene, herunder jordskifteoverrettene, stilling og funksjoner. Ifølge mandatet skal utvalget ha avsluttet sitt arbeid innen 1. juni 2002. Justisdepartementet finner det hensiktsmessig å avvete resultatet av dette arbeidet, og foreslår derfor ikke konkrete endringer i denne proposisjonen.

I forhold til Arbeidsretten har Justisdepartementet i St.meld. nr. 23 (2000-2001) Domstolene i fremtiden i pkt 6.5.1 konkludert med at det ikke er grunnlag for å legge de saker som hører under Arbeidsretten til de alminnelige domstoler. Justisdepartementet legger til grunn at spørsmålet om administrasjonsordningen mv. av Arbeidsretten i fremtiden bør være felles med de alminnelige domstolene, slik det er reist i NOU 1999:19, blir gjort til gjenstand for en særskilt vurdering fra Kommunal- og regionaldepartementets side, i samarbeid med representanter for Arbeidsretten og domstolens brukere.

For så vidt angår de øvrige særdomstolene; vergemålsrettene, skjønnsrettene etter plan- og bygningsloven, konsulrettene i utlandet, Riksretten og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, vil det etter Justisdepartementets vurdering være hensiktsmessig at de spørsmål som er reist av Domstolkommisjonen gjøres til gjenstand for en særskilt vurdering senere, etter at reformen av den sentrale domstoladministrasjonen er iverksatt og man har høstet noe erfaring med den nye ordningen. Det er naturlig også å avvete utviklingen for så vidt angår administrasjonsordningene for jordskifterettene og Arbeidsretten.

3 Oversikt over domstolordningen i Norge

3.1 Innledning

Hovedtyngden av den dømmende virksomhet i Norge utøves av de alminnelige domstolene som er nevnt i domstolloven § 1: Høyesterett og Høyesteretts kjæremålsutvalg, lagmannsrettene og herreds- og byrettene. Også forliksrådene hører med blant de alminnelige domstolene, men skiller seg klart ut fra de øvrige både i sammensetning og funksjon. Det er de alminnelige domstolene som behandler de fleste og den store bredden av rettslige tvister, uansett om partene er privatpersoner, foretak eller offentlige organer. Idømmelse av straff kan bare foretas av de alminnelige domstolene.

I tillegg til de alminnelige domstolene har vi særdomstolene. Disse er opprettet for å behandle spesielle, avgrensede sakstyper. Til særdomstolene hører bl.a. vergemålsrettene, jordskifterettene, Arbeidsretten og Riksretten, jf. domstolloven § 2.

De alminnelige domstolene og særdomstolene utgjør de formelle domstolene i Norge.

I tillegg finnes det domstollignende organer som har dømmende funksjoner i materiell forstand, men som likevel ikke formelt regnes som domstoler. Eksempler på dette er Trygderetten, Utlendingsnemnda og fylkesnemndene for sosiale saker.

3.2 De alminnelige domstolene

3.2.1 Instansordningen

De alminnelige domstolene er

- Høyesterett og Høyesteretts kjæremålsutvalg
- seks lagmannsretter, én i hvert lagdømme
- 92 herreds- og byretter (også domstoler som betegnes som sorenskriverembete, byfogd, byskriver eller skifterett hører med til denne gruppen), fordelt på 87 distrikter - «domssogn» - som landet er delt inn i
- ca. 440 forliksråd, vanligvis ett i hver kommune

Med Høyesterett øverst og forliksrådene nederst er det egentlig fire nivåer i det norske domstolshierarkiet. Siden forliksrådene ikke behandler straffesaker, og det også er en rekke unntak fra hovedregelen om at sivile saker skal starte i forliksrådet, er det likevel vanlig bare å snakke om tre instanser i domstolsystemet: Herreds- og byrettene som første instans, lagmannsrettene som annen instans og Høyesterett som siste instans.

Som hovedregel kan en høyere instans ikke gi instruks til en lavere instans om den faglige behandlingen av en konkret sak. Den høyere instansen har heller ingen administrativ instruksjonsrett overfor den lavere instansen. Med få unntak er den administrative instruksjonsretten forbeholdt domstoladministrasjonen i Justisdepartementet. Det viktigste unntaket er at lagmanns-

rettens leder kan tilkalle dommere fra førsteinstansdomstoler til å gjøre tjeneste i enkeltsaker.

Svært mange sivile saker starter i forliksrådet med obligatorisk mekling. Hvis meklingen ikke fører frem, har forliksrådet relativt omfattende mulighet til å avsi dom i saken. Alle saker som er pådømt i forliksrådet, kan ankes inn for herreds- og byretten. For å anke til lagmannsretten må saken gjelde spørsmål av en viss verdi. Det samme gjelder for anker til Høyesterett. Anker til Høyesterett må dessuten først behandles av Høyesteretts kjæremålsutvalg. Kjæremålsutvalget har vid adgang til å nekte å fremme anker for Høyesterett, for eksempel hvis det er klart at anken ikke vil føre frem eller hvis verken avgjørelsens betydning utenfor den foreliggende sak eller andre forhold tilsier at saken tas under behandling.

Alle straffesaker starter i herreds- og byrettene. Skyldspørsmålet kan bare prøves i to instanser. Bare straffutmåling, saksbehandling og lovanvendelse kan bringes inn for Høyesterett som siste instans. Kjæremålsutvalget kan dessuten nekte å fremme en anke til Høyesterett hvis den ikke gjelder spørsmål av prinsipiell interesse eller det av andre grunner er særlig viktig å få saken prøvet i Høyesterett.

En dom er en avgjørelse av realiteten i saken. Når en domstol behandler en sak, treffes det ofte også en del prosessuelle avgjørelser underveis i behandlingen av saken. Slike avgjørelser kalles kjennelser. Også disse kan bringes inn for - påkjæres til - en overordnet domstol. Dette gjelder for eksempel kjennelser om varetektsfengsling.

3.2.2 Nærmere om organiseringen innen den enkelte instans

Forliksrådene

Forliksrådene består av lekfolk valgt av kommunestyret for fire år om gangen. Vanligvis har verken forliksrådsmedlemmene eller forliksrådets sekretariat noen formell juridisk kompetanse.

Forliksrådene behandler et meget stort antall saker, og saksmengden har vært stigende de siste årene. I 1999 behandlet forliksrådene ca. 140.000 saker. Ca. 68 % ble avgjort ved uteblivelsesdom, som avsies når en av partene ikke inngir tilsvar eller lar være å møte opp i forliksrådet. 14 % ble løst ved dom eller forlik.

Hovedvekten av sakene er kurante gjeldskrav hvor det egentlig ikke er noen uenighet om at gjelden består. Det er likevel med dagens regler ofte nødvendig å få kravet fastsatt i dom for å få mulighet til å tvangsinn drive gjelden.

I *NOU 1992:35 Effektivisering av betalingsinnfordring m.v.* er det foreslått at uimotsagte gjeldskrav kan tvangsinn drives med faktura og lignende som tvangsgrunnlag. Hvis dette forslaget gjennomføres, vil forliksrådenes saksmengde reduseres betydelig.

Herreds- og byrettene

Vi har 87 domssogn for herreds- og byrett. I 83 av disse er det én herreds- eller byrett. Disse domstolene er fullfaglige og behandler alle typer saker. I de fire største byene er organiseringen på herreds- og byrettsnivået litt annerledes. Hver enkelt by utgjør bare ett domssogn, men har likevel flere domstoler.

Domstolene har ulike oppgaver som til sammen utgjør ansvarsområdet til en fullfaglig domstol. I Oslo er det således et byfogdembete for namssaker, en nyopprettet skifterett og byskriverembete for skiftesaker og tinglysing (frem til 1. januar 2000 var dette to separate domstoler), og en byrett som behandler de øvrige sivile sakene og straffesakene. I Bergen, Trondheim og Stavanger er oppgavene delt mellom to domstoler; byrett og byfogdembete.

Domstolene på herreds- og byrettsnivå varierer sterkt i størrelse, fra fem til over 160 ansatte. Dette har først og fremst sammenheng med befolkningstallet i domssognet. På landsbasis var herreds- og byrettene 1. januar 2000 bemannet med 315 ordinære dommere, 162 dommerfullmektiger og 874 stillinger uten dømmende oppgaver (kontorstillinger, saksbehandlerstillinger, administrative lederstillinger).

Når det gjelder den interne organiseringen av den enkelte herreds- eller byrett, er strukturen gjennomgående flat. En dommer er alltid domstolens leder. Oslo byrett, Asker og Bærum herredsrett og Bergen byrett er organisert i flere avdelinger som hver ledes av en dommer, som er underordnet domstolens leder. Ellers finnes det ingen form for mellomlederstillinger, bortsett fra en prøveordning ved én herredsrett med en dommer som formell nestleder. Videre er noen saksbehandlerstillinger tillagt enkelte arbeidslederoppgaver, og kontorsjef/administrasjonssjefstillinger er opprettet ved de aller største domstolene.

Domstolens leder (eller avdelingslederen) fordeler sakene mellom dommerne, men har ingen instruksjonsmyndighet i forhold til de enkelte dommere med hensyn til hvordan de skal behandle og pådømme sakene sine. Prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet gjelder altså ikke bare påvirkning utenfra, men innebærer også at den enkelte dommer skal være uavhengig i forhold til sin domstolleder og sine kolleger.

Derimot har domstolens leder en tilsynsplikt når det gjelder dommernes saksavvikling, samt administrativt ansvar for ferieavvikling, tilstrekkelig tilstedeværelse på kontoret mv.

Heller ikke overfor dommerfullmektigene, som med ett unntak finnes ved alle domstoler i første instans, har domstolleder noen instruksjonsrett med hensyn til hvordan den enkelte sak skal avgjøres. Derimot har domstolleder en opplærings- og veiledningsplikt. Fordeling av saker til dommerfullmektiger skal skje under hensyn til fullmektigens erfaring, faglige dyktighet, modenhet osv.

Det har vært atskillig diskusjon innad i domstolene om hvilken myndighet domstolleder har - og bør ha - overfor dommerne. Utviklingen synes å gå i retning av at domstollederens rolle får flere elementer av den tradisjonelle lederrollen. Spørsmålet vil bli gjort til gjenstand for videre utredninger i tiden som kommer.

Overfor funksjonærene har domstolleder vanlig instruksjonsmyndighet og tilsynsplikt.

Av tabell 3.1 fremgår nøkkeltall (avrundet) for de viktigste typer saker og andre arbeidsoppgaver ved herreds- og byrettene i 2000. For å illustrere endringene i saksmengden over tid, er også tallene for 1980 og 1990 gjengitt.

Tabell 3.1: Innkomne saker ved herreds- og byrettene (avrundet)

Herreds- byrettene	1980	1990	2000 ¹
Sivile saker	14 400	16 600	12 400
Skjønnsaker (inkl. bevisopptak og sjøforklaringer)	2 000	1 500	700
Straffesaker i forhørsrett (enkel behandling)	19 600	23 800	33 000
Straffesaker i vanlig meddomsrett	7 700	11 400	15 700
Konkursboer	1 100	4 100	3 600
Dødsboer og felleseieboer	4 600	2 600	1 300
Namsrettssaker (ekskl. auksjonsbegjæringer)	5 000	14 500	16 600 ²
Dokumenter til tinglysing (ekskl. Løsøreregistret)	911 600	966 400	901 100

¹ Foreløpige tall

² Inkludert gjeldsordningssaker

Kilde: Justisdepartementets forretningsstatistikk

Lagmannsrettene

Landet er delt i seks lagdømmer, med en lagmannsrett i hvert lagdømme. Lagmannsrettene har en rent dømmende funksjon. De ikke-dømmende delene av herreds- og byrettens arbeid som vigsler, registrering, skiftarbeidet mv. finner vi således ikke igjen i lagmannsrettene.

I størrelse er det ikke så stor variasjon mellom lagmannsrettene som mellom domstolene i første instans, men det er forskjeller også her. Pr. 1. januar 2000 hadde Borgarting lagmannsrett 50 dommere, dvs. dobbelt så mange som Gulating med 26 dommere og mer enn tre ganger så mange som Eidsivating, Agder, Frostating og Hålogaland med mellom 10 og 16 dommere hver.

Lagmannsrettene har ikke dommerfullmektiger, men enkelte lagmannsretter har periodevis hatt midlertidige dommerstillinger for å nedarbeide restanser.

I tillegg til 127 lagdommerstillinger hadde lagmannsrettene pr. 1. januar 2000 88 funksjonærstillinger. At det er færre funksjonærstillinger pr. dommerstilling ved lagmannsrettene enn ved herreds- og byrettene, skyldes at lagmannsrettene har mindre omfattende funksjonær oppgaver.

Også lagmannsrettene har tradisjonelt hatt en flat intern organisasjonsstruktur. Førstelagmannen er lagmannsrettens leder. I tillegg er det opprettet lagmannsstillinger. Opprinnelig hadde ikke lagmennene lederfunksjoner, men i de senere år har førstelagmennene i varierende grad delegert enkelte administrative oppgaver til lagmennene. På det administrative plan har samtlige lagmannsretter en administrasjonssjef.

Borgarting lagmannsrett ble i 1997 inndelt i tre avdelinger, hver ledet av en lagmann, etter mønster av avdelingsinndelingen i Oslo byrett, Asker og Bærum herredsrett og Bergen byrett. I juli 2000 ble det besluttet at Gulating lagmannsrett skal deles i to avdelinger.

Forholdet mellom førstelagmannen og de øvrige dommerne når det gjelder saksfordeling mv., tilsvarende det som er beskrevet foran for herreds- og byrettene.

I tabell 3.2 gis en oversikt over de viktigste sakstypene og antall saker (avrundet) ved lagmannsrettene.

Tabell 3.2: Innkomne saker ved lagmannsrettene (avrundet)

Lagmannsrettene	1980	1990	2000 ¹
Sivile ankesaker	1 600	1 800	2 000
Sivile kjæremål	500	1 100	1 500
Overskjønn	²	160	80
Straffesaker (før «to-instansreformen» ³)	400	500	
Ankeprøving i straffesaker			3 100
- herav til ankebehandling			1 100
Kjæremål i straffesaker	1 500	2 400	3 500

¹ Foreløpige tall.

² Adgang til overskjønn ble fjernet i 1973 og gjeninnført i 1982

³ Før «to-instansreformen» trådte i kraft 1. august 1995, ble de mest alvorlige straffesakene behandlet i lagmannsretten som første instans. De mindre alvorlige sakene startet i herreds- og byretten, med ankeadgang direkte til Høyesterett når anken gjaldt saksbehandling, lovanvendelse og straffutmåling. For skyldspørsmålet kunne Høyesteretts kjæremålsutvalg samtykke i fornyet behandling ved lagmannsrett, men slikt samtykke ble bare gitt i en mindre andel av sakene. Etter 1. august 1995 starter alle straffesaker i herreds- og byretten, med ankeadgang - også over skyldspørsmålet - til lagmannsretten.

Kilde: Justisdepartementets forretningsstatistikk

Høyesterett

Høyesterett dømmer i siste instans og er ankeinstans for avgjørelser truffet i lavere instanser.

Høyesterett hadde pr. 1. januar 2001 20 dommere inkludert justitiarius. Høyesterett har videre en direktør og et juridisk sekretariat med 15 stillinger for utredere, samt 22 kontor- og funksjonærstillinger.

Av tabellene 3.3 og 3.4 fremgår antall innkomne saker ved Høyesteretts kjæremålsutvalg og Høyesterett.

Tabell 3.3: Innkomne saker i Høyesteretts kjæremålsutvalg

Høyesteretts kjæremålsutvalg	1980	1990	2000
Sivile anker	279	319	403
Sivile kjæremål m.m.	243	441	400
Straffesaker	1 444 ¹	2 142 ¹	269
Straffekjæremål m.m.			448

¹ Omfatter både kjæremål og anker. Nedgangen i straffesaker i 1999 har sammenheng med «to-instansreformen», som trådte i kraft 1. august 1995, se note ³ under tabell 3.2.

Kilde: Justisdepartementets forretningsstatistikk

Tabell 3.4: Saksmengden i Høyesterett

Høyesterett	1980	1990	2000
Sivile saker henvist	78	69	85
Sivile saker avgjort	71	60	75
Straffesaker tillatt fremmet	314	270	74
Straffesaker avgjort	308	264	68

Kilde: Justisdepartementets forretningsstatistikk

3.3 Særdomstolene

I motsetning til en del andre land, bl.a. Sverige, spiller særdomstolene en beskjedne rolle i den norske rettspleien. De fleste særdomstolene er nevnt i domstoloven § 2. Særdomstolene omfatter svært ulike organer; fra vergemålsrettene som i praksis er en del av herreds- og byrettene, til konsulrettene som foretar bevisopptak i utlandet og ikke har dømmende oppgaver i egentlig forstand. Arbeidsretten, Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms og jordskifterettene er de viktigste særdomstolene i praksis. Arbeidsretten er opprettet i medhold av arbeidstvistloven og behandler saker som gjelder kollektiv arbeidsrett, bl.a. tariffvister. Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms fastsetter om staten er eier av arealer i de to fylkene, fastsetter eiendomsgrenser mellom statlig og annen eiendom og avgjør om noen har bruksrettigheter på statens grunn. Det finnes 41 jordskifteretter og fem jordskifteoverretter. Deres hovedoppgave er å løse uhensiktsmessige eiendoms- og bruksforhold.

Typisk for særdomstolene er at de har sterke innslag av lekdommere. Bortsett fra jordskifterettene, jordskifteoverrettene og konsulrettene, ledes alle særdomstolene av en jurist.

3.4 Domstollignende forvaltningsorganer

Enkelte forvaltningsorganer karakteriseres som domstollignende fordi de har særtrekk som minner om domstolene. Trygderetten, Utlendingsnemnda og fylkesnemndene for sosiale saker er eksempler på slike organer.

De domstollignende forvaltningsorganene har bl.a. som hovedoppgave å løse rettslige tvister, deres avgjørelser er rettslig bindende og de er i sin faglige virksomhet i betydelig grad uavhengige i forhold til andre (overordnede) forvaltningsorganer. Avgjørelsene som de domstollignende forvaltningsorganene treffer, kan imidlertid overprøves av de alminnelige domstoler, vanligvis med herreds- og byretten som første instans. For saksbehandlingen ved disse organene gjelder forvaltningsloven, i motsetning til domstolenes saksbehandling som er regulert gjennom prosesslovgivningen.

3.5 Dommere

3.5.1 Innledning

Etter domstoloven § 52 omfatter dommerbegrepet personer som har dømmende myndighet i en domstol. Det er vanlig å skille mellom fagdommere og lekdommere, selv om domstoloven ikke definerer noen grense mellom disse. Fagdommere i de alminnelige domstoler vil alltid være jurister. I særdomstolene finnes dommere med annen faglig bakgrunn enn den juridiske, men som det likevel er naturlig å regne med som fagdommere. Ofte vil man kunne regne alle fast tilsatte eller utnevnte dommere som fagdommere, mens de som trekkes eller oppnevnes for begrenset tid eller for en bestemt sak, er lekdommere. Men det finnes også fagdommere som er oppnevnt for en begrenset tid.

Felles for fagdommere og lekdommere gjelder domstollovens regler om habilitet, om taushetsplikt og om rettergangsansvar. Det er likevel til dels betydelige forskjeller mellom fagdommere og lekdommere i funksjon, måten de utpekes på mv.

3.5.2 Fagdommere

Hovedgruppen av fagdommere er de som utnevnes av Kongen i statsråd i fast, heldags dommerstilling. De får status som embetsmenn og nyter godt av vernet i Grunnloven § 22 mot oppsigelse og forflytning mot sin vilje, og av vernet mot avskjed på annen måte enn etter rettergang og dom. Disse rettighetene utgjør det viktigste formelle vernet for dommernes uavhengighet av den utøvende makt. De utnevnte fagdommerne gjør tjeneste i herreds- og byrett, lagmannsrett og Høyesterett.

Det er også en gruppe heldags fagdommere som ikke er utnevnt i statsråd. For det første finner man i de alminnelige domstoler dommere som er konstituert i statsråd for en begrenset periode, for eksempel som vikarer for faste dommere pga. sykdom, eller som ekstra dommere pga. topper i arbeidsbelastningen eller ønske om nedarbeiding av restanser. Disse dommerne har status som embetsmenn etter tjenestemannsloven og antas å ha fullt stillingsvern i perioden de er konstituert for. I de alminnelige domstoler er det for det andre dommere som er konstituert av Justisdepartementet eller av fylkesmannen for en begrenset periode, og som derfor har status som tjenestemenn og ikke embetsmenn. For det tredje er det i særdomstolene heldags dommere som er oppnevnt i statsråd for en begrenset periode (Arbeidsretten) eller tilsatt i statsråd i fast stilling (jordskifterettene). Disse har ikke status som embetsmenn og det er tvilsomt om de har det spesielle stillingsvern som tilkommer utnevnte og statsrådskonstituerte dommere.

En siste gruppe dommere i heldags stilling er dommerfullmektigene. De skiller seg fra andre dommere i herreds- og byrettene både ved at de tilsettes av vedkommende domstolleder, at tilsettingen er tidsbegrenset og at det stilles vesentlig mindre krav til yrkeserfaring og livserfaring. Dommerfullmektigene har intet stillingsvern utover det ordinære vern for statens arbeidstakere etter tjenestemannsloven.

I tillegg til heldags dommere finnes det fagdommere som gjør tjeneste i enkeltsaker og/eller ved behov. Det finnes ekstraordinære lagdommere, dvs. pensjonerte dommere som oppnevnes av Justisdepartementet for ett år av

gangen. Disse gjør tjeneste i en lagmannsrett i de saker som førstelagmannen bestemmer. Dertil kommer fagdommere oppnevnt av Kongen i statsråd, som gjør tjeneste for Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Denne domstolen har en saksportefølge som innebærer at den trer sammen etter behov.

Felles for de fleste fagdommere gjelder at de arbeidsrettslig er statstilsatte. Arbeidsgiveransvaret ligger dels i Justisdepartementet og dels i andre fagdepartementer.

3.5.3 Lekdommere

I de alminnelige domstolene er det et betydelig lekdommerinnslag. Forliksrådet består utelukkende av lekdommere. I sivile saker for by- og herredsrettene og lagmannsrettene, er hovedregelen at lekdommere deltar som meddommere der partene krever det eller retten finner det ønskelig. Det finnes både ordinære meddommere fra de alminnelige meddommerutvalgene, og fagkyndige meddommere fra egne utvalg med særlig kompetanse innenfor spesielle fagområder.

Ved behandling av ordinære straffesaker (dvs. saker som ikke behandles i forhørsretten) i by- og herredsrettene deltar alltid meddommere. Meddommere deltar også i de fleste straffesaker som behandles i lagmannsretten. Meddommerne er alltid i flertall.

I visse alvorlige straffesaker settes lagmannsrett med ti lagrettemedlemmer i tillegg til fagdommerne, og disse lagrettemedlemmene avgjør skyldspørsmålet alene. Fire av de ti lagrettemedlemmene gjør deretter tjeneste som ordinære meddommere ved straffutmålingen. Formelt er ikke lagrettemedlemmene dommere etter domstoloven, men i praksis regnes også disse som lekdommere. Lekdommere finnes også i særdomstolene og som skjønnsmenn. I Høyesterett behandles ingen saker med lekdommere.

Felles for lekdommere ved de alminnelige domstoler er at de vanligvis er folkevalgte. Forliksrådsmedlemmer, meddommere og lagrettemedlemmer velges av kommunestyret, mens fylkestinget velger skjønnsmenn. Valgperioden er fire år.

Meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn trekkes eller oppnevnes for hver enkelt sak. Forliksrådsmedlemmene er derimot faste gjennom hele funksjonsperioden.

Fordi lekdommere er folkevalgte, og ikke tilsatte, har de ikke samme stillingsvern som fagdommere. Siden vervet er et ombud, har lekdommere i utgangspunktet både rett og plikt til å fungere i vervet ut den periode de er valgt for. Dette innebærer både at de ikke lenger kan fungere hvis de for eksempel taper et av valgbarhetsvilkårene, og at de - i motsetning til fagdommere - ikke kan si opp.

Særdomstolene har også et betydelig innslag av lekdommere. Med visse unntak er deres rettslige stilling i hovedsak den samme som for lekdommere ved de alminnelige domstoler.

3.6 Den sentrale administrasjonen av domstolene

3.6.1 Administrasjon av de alminnelige domstolene

Ansvar for den sentrale administrasjon av de alminnelige domstolene er lagt til Justisdepartementet. I 1996 ble det opprettet en egen avdeling i departementet, Domstolavdelingen, for å ta seg av disse oppgavene. Avdelingen er organisert som en ordinær avdeling i departementet, noe som bl.a. innebærer at prinsipielt viktige saker avgjøres av departementsråd eller politisk ledelse.

Den sentrale administrasjon av domstolene har følgende hovedelementer:

Økonomiforvaltning

Den vanlige budsjettprosessen i staten følges, og domstolenes budsjett inngår i forslaget til samlet statsbudsjett i St. prp. nr. 1. De bevilgede midler fordeles til de enkelte domstoler. Regnskapsrapporter fra domstolene behandles to ganger i budsjettåret. I noen utstrekning foretas justeringer eller tilleggsbevilgninger.

Statistikk

Statistikk for saksmengden og saksavviklingen i domstolene innhentes og bearbejdes. Dette er viktige data bl.a. for vurderingen av ressursbruk og ressursfordeling (for eksempel stillinger) ved domstolene, og for den administrative styringen generelt.

Lokaler

Domstolene leier lokaler av Statsbygg eller andre utleiery og står for den daglige driften av lokalene sammen med utleier. Departementet har ansvaret for reforhandling av eksisterende leieavtaler og inngåelse av nye. Departementet avgjør hvilke domstoler som skal få utvide og rehabilitere de gamle lokalene eller få nye lokaler.

Informasjonsteknologi

Det er organisert en egen forvaltningsenhet utenfor departementet, Rettsvesenets IT- og fagtjeneste (RIFT), som har det operative ansvaret når det gjelder anskaffelser, installasjoner, systemutvikling, brukerstøttetjenester mv. Den sentrale grunnboksdatabase drives av et eget statseid selskap, Norsk Eiendomsinformasjon as.

Personalforvaltning

Departementet arbeider dels med generelle oppgaver som utvikling av personalpolitikk mv., og dels med enkeltsaksbehandling. Departementet behandler tilsettingssaker for dommerstillinger, mens tilsetting i andre stillinger skjer lokalt. Lønnsforhandlinger gjennomføres sentralt for alle arbeidstakergrupper for de aller fleste domstolers vedkommende.

Organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling

Departementet tar initiativ til og sørger for oppfølging av organisasjonsutvikling ved enkeltdomstoler og utvikling av organisasjon, geografisk struktur og arbeidsområde for domstolene. To egne råd, Etterutdanningsrådet for dommere og Opplæringsrådet for funksjonærer i domstolene, med medlemmer både fra domstolene/organisasjonene og fra departementet, har hovedansvaret for kompetanseutvikling hos dommere og funksjonærer. Det er også opprettet et eget Studiepermisjonsutvalg for dommere.

Målstyring, planlegging og effektivisering

Økonomireglementets krav om virksomhetsplanlegging gjelder også for domstolene, men Justisdepartementet har for disse lagt opp til en noe forenklet form. Stortinget har selv vurdert og sluttet seg til de overordnede mål for saksavviklingen i domstolene, og følger dem opp i den årlige behandlingen av budsjettet. I et samarbeid mellom domstolene og Justisdepartementet er det i tillegg fastsatt mer generelle målsettinger for kvalitet, rettssikkerhet mv. For Høyesterett gjelder Høyesteretts eget hovedmål: Å arbeide for rettsenhet, rettsavklaring og rettsutvikling. Det slås fast i de årlige tildelingsbrev at Høyesterett selv formulerer mål og resultatkrav, og planlegger driften innenfor de gitte budsjetttrammer.

De siste 10-15 årene har det skjedd en omfattende delegering av administrative oppgaver og myndighet til den enkelte domstolleder. Fra 1990 er det domstolleder alene som tilsetter dommerfullmektiger, og funksjonærer tilsettes i regionale tilsettingsråd etter innstilling fra domstolleder. Etter budsjettreformen i staten i 1986 har domstolleder fått betydelig frihet til å disponere tildelingen etter eget skjønn, i samarbeid med tillitsvalgte. Avgjørelser etter ferieloven, innvilgelse av permisjon til andre enn dommere m.m. er også delegert. Sikkerhetsklarering av dommere skjer innenfor domstolene, med justitarius i Høyesterett som øverste klareringsmyndighet.

3.6.2 Administrasjon av særdomstolene

Det administrative ansvaret for særdomstolene følger ingen enhetlig modell. Vergemålsrettene og Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms administreres av Justisdepartementet. Jordskifterettene administreres av Landbruksdepartementet. Arbeidsretten administreres av Kommunal- og regionaldepartementet. Det samme gjelder skjønnsrettene, selv om det i praksis også er et lokalt, kommunalt ansvar for disse, og de juridiske fagdommerne oppnevnes av Justisdepartementet. Konsulrettens bevisopptak utføres av ordinære ledd i utenriksstjenesten, underlagt Utenriksdepartementets administrative myndighet.

4 Internasjonale prinsipper og domstoler

4.1 Innledning

I dette kapittel vil det bli gitt en oversikt over internasjonale prinsipper og internasjonale domstoler som er av interesse i denne sammenheng. De utenlandske ordninger som er av særlig interesse for de enkelte spørsmål denne proposisjonen behandler, vil bli omtalt i de respektive kapitlene. Det vil i tillegg bli gitt en generell redegjørelse for domstolstrukturen i det enkelte land under kapittel 7, i forbindelse med at det redegjøres for de ulike administrasjonsordningene. Hovedvekten vil bli lagt på de øvrige nordiske land.

4.2 Internasjonale prinsipper

En rekke internasjonale dokumenter omhandler de temaer som skal behandles i det følgende. Særlig sentrale er:

- Verdenserklæringen om menneskerettigheter 1948
- Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950, artikkel 6
- FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966, artikkel 14
- FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary, 1985
- Europarådets Rekommendasjon nr. R (94) 12 om Independence, efficiency and role of judges, 1994

Prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet står sentralt i de internasjonale dokumentene. Den fundamentale bestemmelse er artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen, som trekker opp grunnleggende rettssikkerhetsgarantier i forbindelse med behandling av rettssaker, - både sivile saker og straffesaker. En av rettssikkerhetsgarantiene i artikkel 6 er det enkelte individs rett til å få avgjort saken av «en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov». Det er opprettet en egen domstol - Den europeiske menneskerettsdomstol - som skal sikre at medlemsstatene overholder konvensjonen.

Ved siden av Den europeiske menneskerettskonvensjonen, er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter den eneste av de nevnte dokumentene som er folkerettslig bindende. Disse har også stilling som norsk lov, jf. menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 2. Dette gir de to konvensjoner en særlig betydning. FN-konvensjonens artikkel 14 er i sin utforming og fokusering på uavhengige domstoler meget lik artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen, og Justisdepartementet nøyer seg derfor med å beskrive den sistnevnte bestemmelse nærmere, se nedenfor under pkt. 4.2.1.

Europarådets Rekommendasjon har sitt utspring i Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6, og representerer en videreutvikling og klargjøring av hva prinsippet om uavhengige domstoler og dommere bør inneholde. FNs Basic Principles bygger på sin side på Verdenserklæringen om menneskerettigheter fra 1948. Både Europarådets Rekommendasjon og FNs

Basic Principles har nærmere bestemmelser om bl.a. utnevning av dommere og om disiplinærtiltak. Disse dokumentene er som nevnt ikke folkerettslig bindende, men de er formet som anbefalinger til medlemsstatene om å integrere dem i de nasjonale rettssystemene. FNs Basic Principles og Europarådets Rekommendasjon er nærmere beskrevet under pkt 4.2.2 og 4.2.3.

I tillegg til de dokumenter som er nevnt ovenfor, vises til artikkel 10 i den universelle menneskerettighetserklæringen som FN vedtok 10. desember 1948, som lyder slik:

«Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.»

For ordens skyld nevnes at flere andre dokumenter berører domstolenes og dommernes uavhengighet, men departementet finner det ikke nødvendig å gå nærmere inn på disse.

4.2.1 Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6

Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4. november 1950 ble ratifisert av Norge 15. januar 1952, og trådte i kraft 3. september 1953. Artikkel 6 danner som nevnt utgangspunkt for de senere internasjonale dokumenter om domstolenes og dommernes uavhengighet. Den sentrale bestemmelse lyder (norsk oversettelse):

«For å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg, har enhver rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov.»

Konvensjonsteksten er i atskillig utstrekning utfylt og presisert gjennom en rekke avgjørelser av Den europeiske menneskerettsdomstolen og Den europeiske menneskerettighetskommisjonen. Disse organers oppgave har vært å sikre at de forpliktelser som medlemsstatene har tatt på seg, blir overholdt.

Kravet til domstolenes uavhengighet gjelder både i forhold til den lovgivende og den utøvende makt. Denne uavhengigheten må være *synbar* for andre, og særlig viktig er dette for den/de parter som er involvert i en rettssak. Det er med andre ord ikke nok at dommeren selv føler seg uavhengig. Det samme gjelder konvensjonens krav om upartiskhet; dommeren må *framtre* som upartisk.

Menneskerettsdomstolen synes i sin praksis å ha knyttet kravet om uavhengighet særlig til tre forhold; utnevningprosedyren for dommere, varigheten av dommernes utnevning og om det foreligger garantier mot press fra utenforstående. At dommere, som i Norge, utnevnes av den utøvende makt har ikke blitt sett på som problematisk, forutsatt at utnevningen er saklig og basert på en betryggende prosedyre. Et helt sentralt element i uavhengighetskravet er at den utøvende makt ikke skal kunne fjerne en dommer, med mindre helt spesielle forhold foreligger. Det avgjørende er at denne rettigheten for dommeren er sikret i praksis, ikke om den er fastsatt i konstitusjonen eller i lov.

I Norge er dommernes stillingsvern fastsatt i Grunnloven § 22 annet ledd: Dommere kan bare avskjediges etter dom. Tidsbestemte utnevninger av dom-

mere kan være i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen, og jo kortere perioden for utnevnelsen er, jo lettere vil den kunne stride mot konvensjonen.

Uavhengighetsprinsippet forutsetter videre at den utøvende makt ikke kan gi instruks til domstolene om hvorledes de skal utføre sin rent dømmende virksomhet i konkrete saker.

Kravet om upartiskhet omfatter også krav til dommernes *habilitet*. Vår nasjonale lovgivning angir hvilke situasjoner som medfører inhabilitet, men Menneskerettsdomstolen viser at også flere forhold kan spille en rolle i relasjon til kravet om upartiskhet. For eksempel kan en dommer ikke alltid pådømme en straffesak, dersom hun/han på tidligere stadier og kanskje flere ganger har tatt standpunkt til spørsmålet om varetektsfengsling av vedkommende siktede/tiltalte.

Den betydning som menneskerettene tillegges i Norge, ble fremhevet ved at Grunnloven i 1994 fikk en ny § 110 c, som lyder:

«Det paaligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene. Nærmere bestemmelser om Gjennomførelsen af Traktater herom fastsættes ved Lov.»

Den europeiske menneskerettskonvensjonen ble en del av norsk rett gjennom lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), vedtatt av Stortinget 21. mai 1999. Lovens formål er å styrke menneskerettighetenes stilling i norsk rett. Loven medfører at Den europeiske menneskerettskonvensjonen skal gjelde som norsk lov, og ved motstrid mellom konvensjonen og annen lovgivning skal førstnevnte gå foran. For ordens skyld nevnes at bl.a. på strafferettens område gjaldt dette også tidligere.

4.2.2 FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary

FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary ble vedtatt av FNs generalforsamling 13. desember 1985. Dokumentet fastsetter nærmere bestemmelser om de nasjonale domstolenes uavhengighet, om dommernes yringsfrihet og forholdet til andre menneskerettigheter, om kvalifikasjonskrav til dommere og utnevnelse av dommere, om dommers arbeidsvilkår og om disiplinære forføyninger overfor dommere.

Basic Principles er ikke folkerettslig bindende for medlemsstatene, men siktemålet er at statene skal la seg inspirere av prinsippene og bestrebe seg på å gjennomføre dem i egen lovgivning.

I Basic Principles slås det bl.a. fast at domstolenes uavhengighet skal garanteres av staten, enten i konstitusjonen eller i lov, og respekteres av den utøvende makt og øvrige samfunnsinstitusjoner. Staten skal også være forpliktet til å stille de nødvendige ressurser til disposisjon, slik at domstolene kan utføre sine funksjoner tilfredsstillende. Domstolene skal ha kompetanse til å treffe avgjørelser i alle spørsmål av rettslig karakter, og eksklusiv kompetanse til å avgjøre om en sak hører inn under domstolene. Fordeling av saker på dommere internt i den enkelte domstol skal avgjøres av vedkommende domstol selv. Domstolen skal kunne treffe sine avgjørelser på en upartisk måte med grunnlag i sakens fakta og i samsvar med loven, uten restriksjoner, press og trusler fra noe hold. Domstolenes avgjørelser skal ikke være gjenstand for

endring, bortsett fra ved overprøving av overordnet domstol (og ved benådning av kompetent myndighet i straffesaker).

Basic Principles stiller visse kvalifikasjonskrav til dem som utnevnes som dommere. De må bl.a. ha den nødvendige personlige integritet og være skikket for stillingen gjennom kvalifisert juridisk yrkespraksis eller kvalifiserte juridiske kunnskaper. Diskriminering av potensielle dommere pga. rase, kjønn, religion osv. må ikke skje.

Dommerne skal sikres visse rettigheter i forbindelse med oppsigelse/avskjed, suspensjon og ved andre former for disiplinærtiltak. De har i slike tilfeller krav på en rettferdig rettergang, og på at avgjørelser om disiplinærtiltak treffes i samsvar med etablerte standarder for hvordan dommere skal eller bør opptre. Oppsigelse/avskjed og suspensjon kan skje på grunnlag av udyktighet i stillingen, eller som følge av en opptreden som ikke er forenlig med de krav som stilles til dommerstillingen. En viktig rettssikkerhetsgaranti er at også de avgjørelser det her er tale om, skal kunne gjøres til gjenstand for selvstendig rettslig overprøving.

Dommere skal nyte godt av de vanlige menneskerettigheter som yringsfrihet, trosfrihet mv. Ved utøvelsen av disse rettighetene må dommerne imidlertid ta hensyn til den verdigheten som er knyttet til deres stilling, og til domstolenes upartiskhet og uavhengighet. Dommere skal ha full frihet til å etablere eller slutte seg til organisasjoner som kan ivareta deres interesser som dommere.

Som nevnt forutsetter Basic Principles at dommeres uavhengighet lovfestes. Det samme gjelder arbeidsvilkår, fysisk sikkerhet, rett til passende avlønning, pensjon og pensjonsalder. Faste dommere skal også ha et lovbasert vern mot oppsigelse/avskjed frem til inntrådt pensjonsalder. Midlertidige dommere skal ha et tilsvarende vern i den perioden de er oppnevnt for.

4.2.3 Europarådets Rekommandasjon nr. R (94) 12 om Independence, efficiency and role of judges

Europarådets Rekommandasjon nr. R (94) 12 om Independence, efficiency and role of judges er som nevnt ikke folkerettslig bindende. Den bygger på artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen og FNs Basic Principles. Rekommandasjonen anser domstolenes og dommernes uavhengighet som en hjørnestein i et rettferdig rettssystem, og anbefaler at den enkelte medlemsstat styrker domstolenes/dommernes uavhengighet og effektivitet ved å integrere de prinsipper som fastsettes i Rekommandasjonen i det nasjonale rettssystemet.

Det utgangspunkt som Rekommandasjonen bygger på er idéen om at den myndighet som dommerne har, skal balanseres av deres plikter. Dersom dommere skal kunne være uavhengige, er det nødvendig at de sikres en viss myndighet. Denne myndigheten må imidlertid ikke misbrukes, og dommerne må derfor pålegges visse plikter.

Rekommandasjonen inneholder prinsipper som i utgangspunktet gjelder for alle dommere, også for lekdommere og medlemmer av domstollignende organer. Rekommandasjonens seks prinsipper omfatter

- Generelle prinsipper om dommernes uavhengighet (Prinsipp I)
- Dommernes autoritet (Prinsipp II)

- Tilfredsstillende arbeidsforhold for dommere (Prinsipp III)
- Dommeres rett til å etablere foreninger (Prinsipp IV)
- Dommernes plikter (Prinsipp V)
- Disiplinærforhold mv. (Prinsipp VI)

Spesielt kan nevnes at de generelle prinsipper - Prinsipp I - fastsetter at alt må gjøres for å fremme, sikre og respektere dommernes *uavhengighet*. Det anses for å være særlig viktig at dommernes uavhengighet integreres i den interne rett. Avhengig av det enkelte lands rettstradisjon kan dette bl.a. innebære fastsetting av at domstolsavgjørelser er endelige og ikke gjenstand for overprøving utenfor domstolsystemet (med mindre det for eksempel dreier seg om benådning), at domstolene selv - innenfor lovgivningens rammer - avgjør om de har kompetanse til å behandle en sak, og at dommernes stillingsvern og lønnsforhold sikres ved lov.

Ifølge de generelle prinsipper er domstolenes uavhengighet først og fremst knyttet til opprettholdelsen av maktfordelingen mellom den lovgivende, utøvende og dømmende makt. Det anses for øvrig å være av grunnleggende betydning at de to førstnevnte sørger for at domstolenes/dommernes uavhengighet trygges, og at det ikke tas skritt som kan sette denne uavhengigheten i fare.

Når dommere utnevnes, skal det legges vekt på deres tidligere yrkespraksis mv., integritet, dyktighet og effektivitet. Rekommandasjonens utgangspunkt er at det organ som foretar utnevnelsen, skal være uavhengig av den utøvende makt. For å sikre denne uavhengigheten må organets medlemmer oppnevnes av domstolene. Organet skal selv kunne fastsette sine saksbehandlingsregler. Hvis den gjeldende ordning i en stat er at dommerne utnevnes av den utøvende makt, må det innføres ordninger som sikrer at utnevnesprosessen i praksis gjennomføres på en uavhengig, upartisk og åpen måte. Slike ordninger kan for eksempel være at det opprettes et rådgivende organ, slik tilfellet er i Norge. I sin dømmende virksomhet skal en dommer være uavhengig og kunne fungere uten trusler, press, usaklig påvirkning eller hindringer av annen art fra noe hold. Forsøk på å påvirke dommeren bør møtes med lovbestemte sanksjoner.

De generelle prinsipper beskjeftiger seg også med spørsmålet om fordeling av saker internt i den enkelte domstol. Fordelingen må skje etter et tilfældighetsprinsipp og saken kan deretter ikke tas fra dommeren med mindre det foreligger særlige grunner, for eksempel sykdom.

Endelig fastsetter de generelle prinsipper at en dommer skal gis stillingsvern fram til oppnådd pensjonsalder, eller i den kortere perioden hun/han er utnevnt for.

For dommere som unnlater eller ikke makter å utføre sine plikter, fastsetter Prinsipp VI at alle nødvendige tiltak skal kunne iverksettes overfor vedkommende, så fremt tiltakene ikke truer prinsippet om dommernes uavhengighet. Slike tiltak kan bl.a. være at dommeren trekkes fra saken, gis andre oppgaver ved domstolen, pålegges økonomiske sanksjoner som for eksempel trekk i lønn eller suspenderes fra stillingen. Etter gjeldende norsk rett kan slike tiltak bare i begrenset utstrekning iverksettes overfor dommere, for eksempel er det ikke adgang til å trekke en dommer i lønn. En dommer skal

ifølge Rekommendasjonen ikke kunne fjernes fra sin stilling før funksjonstiden utløper, med mindre det foreligger særlige grunner, fastsatt i lov.

Prinsipp VI anbefaler at medlemsstatene vurderer å opprette et særskilt kompetent organ som skal behandle alle tiltak av disiplinær karakter, når ikke disse behandles av de ordinære domstoler. Dommeren skal sikres forsvarlig saksbehandling, herunder få anledning til å imøtegå alle anklager.

4.3 Internasjonale domstoler

4.3.1 Generelt

Det internasjonale rettssamfunnet har etablert flere domstoler til løsning av rettsvister, globalt og regionalt. Flere domstoler er av særlig interesse i denne sammenheng, og følgende vil bli omtalt nærmere:

- Den internasjonale domstol i Haag
- Den europeiske menneskerettsdomstol
- EF-domstolen
- EFTA-domstolen
- Den internasjonale straffedomstolen

Felles for disse domstolene er at det er fastsatt regler om forhold som gjelder domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet. Hovedinntrykket er at uavhengighetsprinsippet har en solid forankring i det regelverk som er utarbeidet for de ulike domstoler, ikke minst ved at den enkelte dommer er sikret et sterkt stillingsvern. De internasjonale prinsipper om domstolenes og dommernes uavhengighet i de enkelte stater som kommer til uttrykk i de ulike konvensjoner, resolusjoner mv., har således også nedfelt seg i de regelsett som gjelder for internasjonale domstoler og dommerne i disse domstolene.

4.3.2 Den internasjonale domstol i Haag

Generelt

Den internasjonale domstol i Haag er FNs øverste dømmende myndighet, og løser tvister mellom FNs medlemsstater. I tillegg til medlemsstatene kan også andre stater være part i tvister, forutsatt at de har sluttet seg til de særlige vedtekter som er fastsatt for domstolen. I vedtektene - som er en integrert del av FN-pakten - er det fastsatt nærmere regler om Den internasjonale domstols organisasjon, domsmyndighet, rettergangen og om rådgivende uttalelser.

Den internasjonale domstols domsmyndighet er det primære, men domstolen kan også på begjæring gi rådgivende uttalelser (responsa) om et hvilket som helst rettsspørsmål. Uttalelsene er ikke rettslig bindende, men blir i stor utstrekning respektert og fulgt opp i praksis. Retten til å anmode om rådgivende uttalelser er reservert for FN-organer og FNs særorganisasjoner.

Utnevnelse av dommere, funksjonsperiode mv.

Den internasjonale domstol har 15 medlemmer som velges av Generalforsamlingen og Sikkerhetsrådet. Dommerne velges uten hensyn til nasjonalitet, og det er et generelt krav i vedtektene at de dommere som velges må representere de viktigste kulturformer og rettssystemer i verden. Ingen stat kan ha

flere enn én dommer i domstolen. Det er praksis at de fem faste medlemmene av sikkerhetsrådet er representert med hver sin dommer.

Dommerne velges for ni år av gangen, med adgang til gjenvalg. Det stilles strenge kvalifikasjonskrav til de som velges, både faglig og personlig. Før en dommer tiltrer stillingen, må hun/han avgi en høytydelig erklæring om å utøve sitt verv «upartisk og samvittighetsfullt».

Norge har hatt to faste dommere ved Den internasjonale domstol: Helge Klæstad 1946-1961 (domstolens leder 1958-1961), og Jens Evensen 1985-1994.

Uavhengighet og stillingsvern

Domstolens vedtekter presiserer at Den internasjonale domstol skal bestå av *uavhengige* dommere.

Dommerne er sikret et sterkt stillingsvern. En dommer kan ikke fjernes fra sin stilling med mindre de øvrige dommerne enstemmig kommer til at hun/han ikke lenger oppfyller de nødvendige forutsetninger for å inneha stillingen. Myndigheten til å avskjedige en dommer ligger altså hos domstolen, og ikke hos de velgende organer.

Dommernes selvstendige og uavhengige stilling er også søkt sikret på andre måter. De er unntatt fra rettsforfølgning for forhold knyttet til utøvelsen av dommerstillingen. Deres økonomiske trygghet er sikret. Deres lønninger og særskilte godtgjøringer kan ikke nedsettes i funksjonsperioden, og er dessuten unntatt fra beskatning. I tillegg har dommerne krav på pensjon og dekning av reiseutgifter etter regler fastsatt av Generalforsamlingen.

Sidegjøremål

Dommernes adgang til å inneha sidegjøremål er meget begrenset. De er helt avskåret fra å inneha politiske eller administrative verv eller utøve noen annen virksomhet av profesjonell art.

4.3.3 Den europeiske menneskerettsdomstol

Generelt

Den europeiske menneskerettsdomstolen er opprettet i medhold av artikkel 19 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen, og har sitt sete i Strasbourg. Domstolens oppgave er å sikre at de stater som har ratifisert Den europeiske menneskerettskonvensjonen, oppfyller forpliktelsene som de har påtatt seg i henhold til konvensjonen. Domstolen behandler klager både fra konvensjonsstater (statsklager) og fra enkeltpersoner, organisasjoner mfl. (individklager). I tillegg til å avsi dommer, kan domstolen avgi rådgivende uttalelser på anmodning fra Ministerkomitéen i Europarådet.

Den europeiske menneskerettskonvensjons bestemmelser om domstolen har nylig gjennomgått store endringer. De nye bestemmelsene trådte i kraft 1. november 1998. Siktemålet med endringene har vært å rasjonalisere og effektivisere behandlingen av saker om brudd på konvensjonen, særlig fordi saksbehandlingstiden etter hvert var blitt meget lang (i gjennomsnitt 5-6 år). Det var tidligere to kontrollorganer - Kommissjonen og Menneskerettsdomstolen - med Kommissjonen som førsteinstans. Domstolen har nå overtatt Kommissjo-

nens oppgaver, slik at man har fått ett kontrollorgan i stedet for to. Dommerne er nå tilsatt på heltid, noe de ikke var tidligere.

Utnevnelse av dommere, funksjonsperiode mv.

Domstolen har like mange medlemmer som det er stater som har ratifisert Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Dommerne velges av Parlamentarikerforsamlingen i Europarådet, etter forslag fra de enkelte stater. Dommernes funksjonsperiode er seks år, med adgang til gjenvalg. Ved tiltredelsen må dommerne avgi forsikring om at de vil opptre uavhengig og upartisk. Kvalifikasjonskravene til de som velges er nokså identiske med de som gjelder for dommere i Den internasjonale domstol i Haag.

Tidligere høyesterettsjustitiarius Rolv Ryssdal var norsk medlem av Menneskerettsdomstolen fra 1973 til 1998, de siste 13 årene som domstolens president. Vårt nåværende medlem er lagmann Hanne Sophie Greve.

Uavhengighet, stillingsvern mv.

Dommernes uavhengighet fremgår av konvensjonen. En dommer er sikret stillingsvern ved at det kreves 2/3 flertall blant dommerne for å kunne avskjedige henne/ham. Alle dommere plikter å fratre ved fylte 70 år. Dommerne nyter godt av immunitet som bl.a. omfatter fritak for frihetsberøvelse, beslag av personlig bagasje og rettslig forfølgning av enhver art i anledning skriftlige eller muntlige utsagn i forbindelse med dommerarbeidet. Domstolen i plenum kan gi avkall på dommernes immunitet, og har i visse tilfelle også plikt til å gjøre dette.

Sidegjøremål

Den europeiske menneskerettskonvensjonen har en helt generell bestemmelse om at dommere ikke skal delta i virksomhet «som er uforenlig med deres uavhengige og upartiske stilling, eller med de krav et heltidsembete medfører». Denne skjønsmessige bestemmelsen gir liten veiledning om hvilke sidegjøremål som aksepteres, og det er domstolen selv som trekker grensen.

4.3.4 EF-domstolen

Generelt

EF-domstolen utgjør en av de sentrale institusjoner i EU ved siden av Rådet, Kommisjonen og Forsamlingen (Parlamentet). Domstolens oppgave er å sikre at lov og rett respekteres i henhold til medlemmenes traktatforpliktelser, både når det gjelder de enkelte medlemsstater og EUs institusjoner. Domstolen har sete i Luxemburg. Da det Europeiske Fellesskapet ble til den Europeiske Union i 1992 ble det vurdert å endre domstolens navn, men navneskifte fant ikke sted fordi det ikke skjedde særlige endringer i domstolens myndighet.

Det som i første rekke særkjenner EF-domstolen sammenliknet med de to internasjonale domstoler som er omtalt ovenfor under pkt 4.3.2 og 4.3.3, er at EF-domstolen i utgangspunktet har en mer direkte overnasjonal karakter.

EF-domstolen har forskjellige funksjoner. Den er både forfatningsdomstol (for eksempel ved behandling av tvister mellom en medlemsstat og EUs organer), forvaltningsdomstol (ved prøving av lovligheten av vedtak av EUs organer i enkeltsaker), internasjonal domstol (ved fortolkning av EUs folkerettslige avtaler), ordinær, sivil domstol (ved for eksempel erstatningssaker som reises mot EUs organer) og voldgiftsdomstol (etter nærmere avtale med de berørte parter). Private har en viss, begrenset rett til å reise søksmål for EF-domstolen.

EF-domstolen er den høyeste dømmende myndighet innen EU. Den er anke-domstol for avgjørelser som treffes av det første leddet i EUs domstol-jede, se nærmere nedenfor.

Det nevnes at EUs regelverk ikke bare anvendes av EUs egne domstoler. Deler av regelverket anvendes også av domstolene i medlemsstatene.

Utnevnelse av dommere, funksjonsperiode mv.

Domstolen har 15 medlemmer, og praksis er at hver medlemsstat fremmer forslag om en dommer. Dommerne utnevnes i prinsippet av medlemsstatenes regjeringer etter felles overenskomst. Dommerne utnevnes for seks år, med adgang til gjenvalg. Før en dommer overtar sin stilling, skal dommeren avlegge ed på at hun/han vil utføre dommervervet upartisk og samvittighetsfullt.

Som medlemmer av EF-domstolen anses også de åtte «generaladvokaten». Deres oppgave er - på en uavhengig og upartisk måte - å fremme begrunnede forslag til avgjørelse av de saker som blir fremmet for domstolen. Forslagene binder ikke domstolen. Generaladvokatene utnevnes på samme måte som dommerne.

Uavhengighet, stillingsvern mv.

Uavhengighetsprinsippet er sterkt forankret i traktaten og i de mer utfyllende bestemmelser i vedtektene for EF-domstolen. En dommer kan ikke fjernes fra sin stilling, fratas retten til pensjon eller tilsvarende økonomiske goder med mindre EF-domstolen enstemmig kommer til at vedkommende «ikke lenger fyller de vilkår som er foreskrevet, eller utfører de plikter som følger med embetet». Dommerne er unntatt fra rettsforfølgning etter de samme regler som gjelder for diplomatiske representanter, så lenge de fungerer i stillingen. Etter at de har sluttet i stillingen er de vernet mot rettsforfølgning i den utstrekningen dette gjelder tjenestehandlinger. En dommers immunitet kan oppheves ved beslutning av domstolen i plenum.

Sidegjøremål

En dommer ved EF-domstolen har ikke rett til å inneha noe politisk eller forvaltningsmessig verv. Hovedregelen er videre at en dommer heller ikke kan inneha noe lønnet eller ulønnet yrke ved siden av dommerarbeidet.

Førsteinstansdomstolen

Med virkning fra 1. november 1989 ble det opprettet en førsteinstansdomstol - De europeiske felleskapers rett i første instans - for å avlaste EF-domstolen

og øke rettssikkerheten gjennom muligheten til totrinnsbehandling. Førsteinstansdomstolens saklige virkeområde er begrenset. Den fungerer bare i nærmere angitte saker som for eksempel tjenestemannssaker. Retten har 12 medlemmer, som blir oppnevnt for seks år. Uavhengigheten er bl.a. sikret gjennom et stillingsvern som innebærer at en dommer bare kan fjernes fra sin stilling etter avgjørelse av EF-domstolen, og etter de samme kriterier som gjelder for disse dommerne. Også ellers gjelder det samme system for dommerne i begge instanser.

4.3.5 EFTA-domstolen

Generelt

Opprettelsen av EFTA-domstolen er hjemlet i Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol (ODA), jf. artikkel 108 i EØS-avtalen. EØS-avtalen ble inngått 2. mai 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994. I likhet med EF-domstolen har EFTA-domstolen sete i Luxemburg.

EFTA-domstolen avgjør EØS-spørsmål som melder seg innenfor EFTA. Tvistesporsmål relatert til EØS-avtalen innenfor EU, avgjøres av EF-domstolen. EØS-avtalen er således gjenstand for tolking av to domstoler.

EFTA-domstolens viktigste oppgaver er å behandle søksmål som Overvåkingsorganet (EFTA Surveillance Agency, ESA) reiser mot EFTA-landene for brudd på EØS-avtalen, avgjøre tvister mellom disse landene om tolkingen eller anvendelsen av EØS-avtalen, avgjøre klager over vedtak som Overvåkingsorganet treffer, samt gi ikke-bindende uttalelser til EFTA-landenes domstoler om fortolkingen av EØS-avtalen og regelverk gitt i medhold av denne. Medlemsstatenes nasjonale domstoler kan anmode om slike rådgivende uttalelser i tilknytning til konkrete rettssaker.

Private har bare i begrenset utstrekning adgang til å bringe en sak inn for EFTA-domstolen, men kan for eksempel saksøke Overvåkingsorganet når dette organets vedtak er rettet direkte mot dem.

Overvåkingsorganet er - som EFTA-domstolen - et ledd i EFTA-landenes kontrollsystem. Overvåkingsorganet er tillagt ansvaret for å føre tilsyn med at EFTA-landene gjennomfører og etterlever EØS-avtalen.

Utnevnelse av dommere, funksjonsperiode, sidegjøremål, uavhengighet mv.

EFTA-domstolen har tre medlemmer. Reglene om domstolens sammensetning, utnevnelse av dommere, dommernes funksjonsperiode, uavhengighet, sidegjøremål mv. er i det alt vesentlige identiske med de tilsvarende regler som gjelder for EF-domstolen.

Den norske dommer i EFTA-domstolen, er tidligere ambassadør Per Tresselt.

4.3.6 Den permanente, globale straffedomstolen

Generelt

17. juli 1998 vedtok utsendingene på en FN-konferanse i Roma vedtekter for en ny, permanent og global internasjonal straffedomstol, med sete i Haag. I henhold til vedtektene skal domstolen være «a permanent institution and shall have the power to exercise its jurisdiction over persons for the most serious

crimes of international concern, as referred to in this Statute, and shall be complementary to national criminal jurisdiction». Til «the most serious crimes» regnes folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og krenkelser av en annen stats territorium mv. ved bruk av væpnede styrker.

Domstolen skal bestå av tre avdelinger med forskjellige funksjoner: En ordinær førsteinstans, en ankeinstans og en særskilt instans som treffer avgjørelser vedrørende etterforskningen, herunder om etterforskning skal iverksettes.

Vedtektene har ennå ikke trådt i kraft. Dette vil først skje når 60 stater har godkjent vedtektene.

Utnevning av dommere, funksjonsperiode mv.

Domstolen skal ha 18 fulltids dommere fordelt på de tre avdelingene. Dommerne velges av en forsamling som består av representanter fra de stater som har godkjent vedtektene, og blant kandidater som er nominert av disse statene. Funksjonsperioden for dommerne er ni år, og de kan ikke gjenvelges.

Uavhengighet, stillingsvern mv.

Dommerne har den samme immunitet og de samme privilegier som ledere av diplomatiske delegasjoner. Alvorlig tjenesteforsømmelse og kritikkverdig atferd av alvorlig karakter kan føre til at en dommer fjernes fra stillingen. Avgjørelse treffes av forsamlingen av medlemsstatene med 2/3 flertall, forutsatt at 2/3 av de øvrige dommerne ved domstolen innstiller på at dommeren skal avskjediges. Mindre alvorlige tjenesteforsømmelser og tilfeller av kritikkverdig atferd skal kunne møtes med mildere disiplinærtiltak.

Sidegjøremål

Dommerne kan ikke utøve annen virksomhet av profesjonell art. De kan heller ikke engasjere seg i virksomhet som kan hemme eller sinke dem i utførelsen av dommerarbeidet, eller som kan influere på tilliten til dommerens uavhengighet. Spørsmål som gjelder dommernes sidegjøremål avgjøres av domstolens dommere.

4.3.7 Andre internasjonale straffedomstoler

Det er også opprettet en internasjonal domstol for strafforfølgning av personer som var ansvarlig for alvorlige brudd på internasjonal humanitær rett i *det tidligere Jugoslavia* etter 1. januar 1991 og en internasjonal straffedomstol for forbrytelser begått i *Rwanda* og av Rwandas borgere i nabolandene i tidsrommet 1. januar 1994 - 31. desember 1994. Lagdommer Erik Møse ble høsten 1998 valgt som dommer i Rwanda-domstolen.

5 Generelle hensyn og prinsipper

5.1 Norske domstolars funksjon og oppgaver

Domstolenes hovedoppgave er *å løse rettslige tvister*. Parter kan være privatpersoner, organisasjoner, foretak eller kommunale og statlige myndigheter. Ved at domstolene løser tvister med endelig virkning, og fordi samfunnet gir mulighet til å få løsningene tvangsgjennomført, skapes ro og stabilitet. Fordi dommer er offentlige og følger kjente regler, oppnår man en forutberegnelighet som er nødvendig både innenfor næringslivet og i kontakt mellom enkeltmennesker. Domstolenes konfliktløsning er også ment å ha en adferdsstyrkende effekt for andre enn partene i den konkrete saken.

Domstolene har videre nærmest monopol på endelige beslutninger om *samfunnsmessig tvang*, enten direkte eller gjennom overprøving av tvangsbeslutninger fra andre myndigheter som politi, helsevesen m.m. Det er domstolene som avgjør om en rettighet eller plikt skal tvinges gjennom ved bruk av samfunnets fysiske maktapparat. Det er dessuten bare domstolene som kan bestemme at borgere eller foretak skal undergis straff i Grunnlovens forstand.

Domstolene har dernest *en rettsutviklende funksjon* som et supplement til Stortingets lovgivningsvirksomhet. Den viktige rettsutvikling skjer i Høyesterett, og lavere domstoler er bundet av den rettsanvendelse som kommer til uttrykk i Høyesteretts avgjørelser.

Også i forhold til *den utøvende statsmakt* har domstolene en overprøvningsfunksjon. Som hovedregel kan et forvaltningsvedtak bringes inn for domstolene, som bl.a. vurderer vedtaket opp mot lovhjemmel og generelle krav til saksbehandling. Domstolene behandler årlig et betydelig antall slike saker.

5.2 Demokratihensynet

Domstolene og domstoladministrasjonen må være i harmoni med vår demokratiske statsform. Dette har sammenheng med betydningen av domstolenes funksjoner, både forfatningsmessig og samfunnsmessig. Disse funksjonene er viktige sider av offentlig myndighetsutøvelse, sikkert forankret i Grunnloven, konstitusjonell sedvanerett og lov. Når domstolene er tillagt slik myndighet, er det nødvendig å vurdere forholdet til de andre organer og institusjoner som er gitt myndighet til å styre. Særlig viktig er forholdet til den lovgivende makt, Stortinget, fordi det i vårt demokrati er Stortinget som på vegne av folket har den øverste myndighet.

Spørsmålet om hvor sterk styring med domstolene Stortinget kan og bør ha som vår øverste demokratiske myndighet, avhenger av hvilke sider av domstolenes virksomhet som styringen gjelder.

For styring av *domstolenes dømmende virksomhet* fastslår Grunnloven at det er Stortinget som gir de generelle regler som domstolene skal følge. Det gjelder for det første materielle regler: Det er borgerne selv som gjennom Stortinget skal pålegge seg plikter og gi grunnlag for anvendelse av straff. Borgerne må også selv kunne fastsette de materielle regler som skal legges til

grunn for domstolenes løsning av tvister. Stortingets myndighet på dette punkt må utøves i lovs form. Folkesuverenitetsprinsippet gjelder imidlertid ikke så langt at Stortinget har myndighet til å instruere domstolene om hvordan en konkret rettssak skal avgjøres.

Stortinget kan videre gi prosessuelle regler, dvs. generelle regler for domstolenes saksbehandling, samt generelle regler for domstolenes oppbygning (instansrekkefølge mv.) og struktur (geografisk spredning, størrelse mv.). Alt dette skjer etter forslag fra regjeringen.

I tillegg til de lover Stortinget selv vedtar, må domstolene anvende de generelle regler som den utøvende makt fastsetter med hjemmel i formell lov.

Domstolene utfører også *ikke-dømmende virksomhet*, først og fremst den forvaltningsmyndighet domstolene har fått seg tillagt. Eksempler på dette er innkreving av dokumentavgift og deler av tinglysingen. Begrunnelsen for å legge dette til domstolene er rent praktiske hensyn, for eksempel at domstolene er spesielt godt egnet til å avgjøre disse sakene. Forutsetningen vil alltid være at den enkelte dommer og domstol i denne relasjon er underlagt en sentral, overordnet forvaltningsmyndighet.

Spørsmålet er hvilken adgang Stortinget har til å styre den ikke-dømmende virksomhet i domstolene. Selv om Stortinget har myndighet til å fastlegge hvilke funksjoner som skal legges til domstolene, må det antas at Grunnloven setter visse grenser. Stortinget må være avskåret fra å legge store deler av den dømmende virksomhet til organer utenfor domstolene, og til å legge så mange ikke-dømmende funksjoner til domstolene at de dømmende funksjoner blir sterkt skadelidende. De vedtak som Stortinget hittil har fattet, har ikke nærmet seg disse grensene.

Spørsmålet om Stortingets styring med den ikke-dømmende virksomhet omfatter styring av domstolenes administrasjon i vid forstand. Med dette menes alt fra å fastlegge rammebetingelsene for domstolenes samlede virksomhet og ned til detaljspørsmål knyttet til den enkelte domstol.

Videre kommer muligheten for en demokratisk, *etterfølgende kontroll* med en domstoladministrasjon. Dette vil kunne være en formell, parlamentarisk kontroll fra Stortinget med bistand fra Riksrevisjonen. Det vil også kunne være en uformell kontroll som muliggjøres ved høy grad av offentlighet og innsyn for pressen og mulighet for offentlig debatt omkring domstolenes dømmende virksomhet og domstolenes administrasjon. En slik kontroll vil være bygget på åpenhet om domstolenes arbeid, åpenhet knyttet til utvelgelse av nye dommere, åpenhet omkring fastleggelsen av domstolenes rammebetingelser og den øvrige administrasjon av domstolene og åpenhet knyttet til disiplinærordninger og ansvarsordninger som retter seg mot dommerne og domstolene.

Avslutningsvis kommer spørsmålet om betydningen av å beholde et *parlamentarisk ansvar* for domstolene og deres administrasjon. Dette er et spørsmål som har vært fokusert både i Norge og i forbindelse med reformprosesser i andre land, for eksempel i Danmark. Problemstillingen har særlig vært hvilken betydning det har å beholde et parlamentarisk ansvar selv om det formelt bare er knyttet et minimum av myndighet og beføyelser hos den som er ansvarlig. Med parlamentarisk ansvar menes det ansvar som en statsråd og en

regjering har overfor Stortinget. Ansvaret håndteres av Stortinget ved at det uttrykker mistillit til vedkommende statsråd eller til regjeringen.

I motsetning til det konstitusjonelle ansvar - straffeansvar som besluttes av Riksrett - forutsetter ikke et parlamentarisk ansvar at statsråden eller regjeringen subjektivt eller objektivt hadde mulighet til å forhindre det kritikkverdige forholdet. Parlamentarisk ansvar kan likevel vanskelig tenkes gjort gjeldende for kritikkverdige forhold innenfor en statlig virksomhet som overhodet ikke sorterer under vedkommende statsråd. Dette kan være en hovedgrunn til å beholde visse beføyelser og tilhørende ansvar for justisministeren overfor domstolene og deres administrasjon. Fjerner man ethvert parlamentarisk ansvar, fjerner man den tradisjonelle styrings- og ansvarslinjen mellom Stortinget og et statlig myndighetsorgan og dets virksomhet. Denne styringsformen har bestått helt fra parlamentarismen ble innført i 1884. Man begir seg inn i ukjent terreng dersom man for den administrative styring av det viktige statlige myndighetsområdet som dømmende virksomhet er, skulle gå over til utelukkende å basere seg på en ikke-parlamentarisk kontroll- og styringsform. Vi har ingen statlige myndighetsorganer som ikke *enten* er underlagt faglig instruksjonsmyndighet fra regjering eller fra en statsråd, *eller* sorterer under et departements overordnede administrative styring.

5.3 Uavhengighetshensynet

5.3.1 Innledning. Nærmere om uavhengighetsbegrepet

Uavhengighetsprinsippet sto sentralt under arbeidet med *Grunnloven i 1814*. Den sjette grunnsetning av 16. april 1814 lød: «Den dømmende Magt bør være særskilt fra den lovgivende og udøvende.» Selv om den endelige Grunnlov ikke eksplisitt fastslår domstolenes uavhengighet i forhold til de andre statsmakter, er domstolenes uavhengighet likevel en uomtvistet del av vår forfatning og kommer i dag indirekte til uttrykk i § 88 om at Høyesterett «dømmer i sidste Instans» og i § 90 om at «Høiesterets Domme kunne i intet Tilfælde paaankes». Et annet eksempel finner man i § 22 om Kongens utnevning av embetsmenn, som i 1992 fikk en tilføyelse om at embetsmenn også kan utnevnes for en begrenset periode (utnevning på åremål). Bestemmelsen inneholder et uttrykkelig unntak for dommere, for å sikre deres uavhengighet av utnevnesmyndigheten. Også Grunnlovens kapittelinndeling må nevnes, ettersom også den skiller mellom utøvende makt, lovgivende makt og dømmende makt.

Uavhengighet forstås i denne sammenheng som frihet fra eller vern mot påvirkning, først og fremst fra de andre *statsmaktene*. Dette står også sentralt i Europarådets rekommendasjon nr. R (94) 12 om Independence, efficiency and role of judges av 13. oktober 1994, som bygger både på Den europeiske menneskerettskonvensjonen og FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary fra 1985. Etter rekommendasjonens første prinsipp er domstolenes uavhengighet særlig knyttet til opprettholdelsen av maktfordelingen mellom den lovgivende, utøvende og dømmende makt. Det anses å være av grunnleggende betydning at den lovgivende og den utøvende makt sørger for at domstolenes og dommernes uavhengighet trygges.

Den uavhengighet som følger av Grunnloven, gjelder *domstolenes dømmende virksomhet*. Når man vurderer om domstolenes *administrasjon* skal gis større eller mindre grad av uavhengighet, er begrunnelsen i tilfelle bl.a. å bidra til at den dømmende uavhengigheten blir bedre sikret.

Det har vært vanlig å definere dømmende virksomhet som å fatte *endelige avgjørelser* av rettsspørsmål - om hvordan rettsstillingen *er* mellom partene - ved anvendelse av rettsregler på det faktum som domstolen finner bevist. Formålet med *dømmendeavgjørelser* er altså å avgjøre den nåværende rettsstillingen mellom partene, mens *forvaltningsavgjørelser* bestemmer hvordan rettsstillingen skal være heretter. Grensen mellom dømmende og ikke dømmende virksomhet er imidlertid ikke klar i praksis. Det er eksempelvis ikke slik at dømmende avgjørelser konsekvent er lagt til domstolene og ikke-dømmende oppgaver er lagt til andre organer enn domstolene.

5.3.2 Uavhengighet i et konstitusjonelt demokrati

Domstolkontrollen med lovgiver

Begrepet «konstitusjonelt demokrati» uttrykker at den demokratiske styreforment må tåle visse begrensninger som er fastlagt i konstitusjonen. Ved vedtagelsen av Grunnloven påla samfunnet seg visse restriksjoner i hva dets lovgivende organ kan beslutte. I mange konstitusjonelle demokratier spiller domstolene en forfatningsrettslig viktig rolle ved at de er tillagt myndighet til å prøve lovers grunnlovsmessighet.

I enkelte land er det opprettet egne forfatningsdomstoler for bl.a. å prøve en lovs forhold til Grunnloven, og dette spørsmålet kan bringes inn til separat avgjørelse. I andre land, som Norge, er oppgaven lagt til de ordinære domstoler som normalt prøver grunnlovsmessigheten i forbindelse med en ordinær tvist for domstolene. Når slike saker blir avgjort av Høyesterett, vil avgjørelsen få generell virkning fordi de øvrige domstoler i senere saker vil legge Høyesteretts forståelse til grunn.

Domstolkontrollen med den utøvende makt

Det er også vanlig å betegne domstolkontrollen med den utøvende makt som en del av det konstitusjonelle demokrati. Også den utøvende makt kan i gitte situasjoner ønske å la det store fellesskapets interesser gå foran enkeltborgerens personlige og økonomiske rettigheter. Kontrollen med at den utøvende makts beslutninger er i samsvar med Grunnlovens regler og prinsipper og supplerende regler av grunnlovs karakter, er det vanlig å legge til uavhengige organer utenfor den utøvende makt, i praksis domstolene eller domstolliggende organer.

Det interessante spørsmål er hvilke begrensninger i folkesuvereniteten som må gjelde *fordi* Stortinget og regjeringen er underlagt slik domstolkontroll som beskrevet foran. Eller motsatt formulert: I hvilken utstrekning skal domstolene være uavhengige av den lovgivende og den utøvende makt?

Innflytelse på avgjørelsen av den enkelte sak

Folkesuverenitetsprinsippet omfatter ikke myndighet til å instruere en domstol om resultatet i en konkret sak. Domstolene er gitt slik uavhengighet i sin

dømmende funksjon ved Grunnlovens bestemmelse om at Høyesterett dømmer i siste instans. Dette er kanskje det viktigste utslaget av den maktfordeling eller funksjonsfordeling som Grunnloven bygger på.

Dette innebærer først og fremst at Stortinget ikke kan gi instruks om utfallet av en konkret sak. Man har et grenseområde, ettersom en generell regel gitt i lovs form kan gjelde et så snevert område at den i praksis bare gjelder én konflikt. Men under enhver omstendighet kan en slik lov ikke få virkning for en rettsak som er under behandling på grunn av forbudet mot å gi lover tilbakevirkende kraft.

For å holde klare grenser, er det også bred enighet om at stortingsrepresentanter ikke skal gå ut som enkeltpersoner og gi uttrykk for sin vurdering av en konkret sak som er under behandling i domstolene. Det kan lett oppfattes som et forsøk på påvirkning fra lovgivers side.

Utpeking av dommere kan innebære en indirekte påvirkning av resultatet i rettssaker. I våre domstoler er utpeking av dommere *til den enkelte sak* noe som domstolene i utgangspunktet selv skal ta seg av. Europarådets rekommendasjon om dommers uavhengighet nevner uttrykkelig at parter eller andre med interesse i saken ikke skal influere på utpeking av dommer i saken. Hos oss gjelder dette likevel ikke fullt ut for lekdommere, for eksempel i stillingsvernsaker etter arbeidsmiljøloven § 61 C, der partene kan komme med forslag til valg av meddommere.

Generelle regler for den dømmende virksomhet

Etter Grunnloven er det Stortinget som gir de lover som domstolene skal følge i sin dømmende virksomhet. Her går folkesuverenitetsprinsippet foran hensynet til domstolenes dømmende uavhengighet. I lovs form står Stortinget for eksempel fritt til å gi bindende regler om straffens størrelse for de forskjellige typer lovbrudd. Gjennom uttalelser i forarbeidene til ny lovgivning vil Stortinget også i betydelig grad kunne påvirke domstolenes praksis.

Forholdet til den utøvende makt og administrasjonen av domstolene

Domstolene i et konstitusjonelt demokrati må som nevnt ha mulighet til å overprøve om den utøvende makts myndighetsutøvelse er i samsvar med vår konstitusjon, herunder prinsippet om at forvaltningen ikke kan gripe inn i borgernes rettssfære uten hjemmel i lov. I Norge har vi imidlertid gått lenger enn dette. Domstolene har, dels i henhold til lov og dels etter ulovfestet praksis, rett og plikt til å vurdere forvaltningsvedtak også opp mot krav og kriterier som ikke kan anses å ha grunnlovs karakter. Med det omfang som moderne statsforvaltning har i dag, treffes det hver dag mange forvaltningsvedtak som er viktige for enkeltmennesker, både økonomisk og personlig. Disse forvaltningsvedtakene kan bringes inn for domstolene.

Også denne domstolkontrollen er av betydning for spørsmålet om domstolenes uavhengighet. Når den utøvende makt hittil har hatt ansvaret for administrasjonen av domstolene, har det blitt reist spørsmål ved om forbindelsen mellom forvaltning og domstoler har vart så lenge og er så tett at det kan gi grunnlag for indirekte påvirkning av domstolenes dømmende virksomhet eller for mistanke om slik påvirkning. Etter Justisdepartementets vurdering representerer ikke dette et reelt problem i dagens samfunn.

Uavhengighet i forhold til den alminnelige rettsbevissthet eller folkemeningen

Det kan reises spørsmål om man etter folkesuverenitetsprinsippet kan kreve at dommeren legger til grunn det man måtte kunne konstatere er den rådende oppfatning i samfunnet - den alminnelige rettsbevissthet - i den dømmende funksjon, for eksempel hva som er et rimelig straffenivå eller aktsom opptreden i trafikken.

Vår demokratiform forutsetter at folkets verdivalg og synspunkter skal kanaliseres gjennom Stortinget dersom de skal bli bindende normer for statlig myndighetsutøvelse. Når vi ikke har noe system med bindende folkeavstemninger utover de alminnelige valg, kan man enda mindre legge til grunn formodninger om den alminnelige folkemening som bindende normer, verken for den utøvende makt eller for domstolene. I tillegg kommer problemene med å konstatere *hva* som er den alminnelige oppfatning på et bestemt område, dersom det overhodet er mulig å operere med et felles syn på hva som er rettferdig og etisk riktig rettspraksis eller rettsutvikling i dagens samfunn. Utgangspunktet må derfor være at den enkelte dommer må bygge på loven, tidligere rettspraksis og sitt alminnelige skjønn.

5.3.3 Uavhengighetshensynet i forhold til den enkelte part

Det gjelder et generelt krav om at dommeren i en sak må være uavhengig og upartisk i forhold til sakens parter, uavhengig av hvem som er part: Statlig organ, kommunalt organ, selskap, organisasjon, forening eller enkeltperson. Når domstolene har som oppgave å være den viktigste institusjon - og på en del områder den eneste institusjon - som kan gi endelig og bindende løsning på rettstvister, trenger det ingen begrunnelse at partene i rettssaker ønsker og har krav på upartisk og nøytral behandling av saken. Det er avgjørende for tilliten til dommeren at denne ikke står i noe avhengighetsforhold til partene, har interesser i sakens utfall eller har sympatier eller antipatier som kan påvirke - eller synes å påvirke - vurderingen av saken.

Disse hensynene til uavhengighet, upartiskhet og tillit i forhold til den enkelte part står sentralt ved Justisdepartementets vurdering av dommers sidegjøremål og spørsmålet om det skal innføres nye begrensninger i dommers adgang til å påta seg sidegjøremål, jf. kapittel 10.

Statlig organ kan være part i en sak for domstolene, bl.a. i straffesaker og saker som gjelder rent privatrettslige spørsmål. I kapittel 7 om den sentrale domstoladministrasjon går Justisdepartementet inn for at det opprettes en egen domstoladministrasjon utenfor Justisdepartementet, ledet av et styre. En del av begrunnelsen for dette er å bidra til økt tillit til domstolene i saker hvor staten er part.

5.3.4 Nærmere om domstolenes dømmende uavhengighet i praksis

Det er en grunnleggende sontring mellom domstolenes uavhengighet i den dømmende funksjon og administrasjonen av domstolene. Det er ikke noe mål i seg selv at domstolene skal være administrativt uavhengige. Men spørsmålet som er blitt stilt er om det er fare for at sterk administrativ styring fra den utøvende makt kan gi «overslag» i form av at den dømmende uavhengighet begrenses. Etter Justisdepartementets oppfatning er faren for dette begren-

set. Det foreligger ikke noen sannsynliggjøring av at dette har representert et konkret problem i nyere tid.

Ved en vurdering av den *dømmende* uavhengighet er det hensiktsmessig å sondre mellom domstolenes uavhengighet i forhold til de to andre statsmaktene (den institusjonelle uavhengighet) og den enkelte dommers personlige uavhengighet i sin dømmende gjerning.

I den første type uavhengighet, den *institusjonelle* uavhengighet, ligger at domstolene som institusjon skal være slik organisert at de kan utøve sin dømmende funksjon uten kontroll eller annen irregulær påvirkning fra de andre statsmaktene, og at de heller ikke skal risikere at deres avgjørelser omgjøres.

Den andre form for dømmende uavhengighet, den *personlige* uavhengighet, innebærer at partene må kunne stole på at dommeren som skal avsi dommen, vil gjøre dette uten bindinger til noen av partene eller andre som gjør at dommen bygger på annet enn sakens fakta og de rettsregler som rettsordenen anerkjenner.

Det er en nær sammenheng mellom disse to typer uavhengighet. Herunder har den institusjonelle uavhengighet langt på vei som sitt endelige formål å beskytte den enkelte dommers personlige uavhengighet. En selvstendig begrunnelse for et krav om institusjonell uavhengighet er at uten dette vil det kunne være vanskelig for domstolene å fylle sin dømmende funksjon i saker som gjelder overprøving av forvaltningsvedtak og prøving av lovers grunnlovsmessighet.

Et uavhengighetsvern innebærer først og fremst et vern for domstolene og den enkelte dommer mot en del former for *påvirkning*. Det skal i denne sammenheng presiseres at det ikke er påvist at bevisst påvirkning av domstolenes dømmende virksomhet faktisk har forekommet fra den utøvende makt i nyere tid, med forbehold for årene 1940-45.

5.3.5 Holdningene til domstolenes uavhengighet

I sentrale deler av norsk statsforvaltning er det en gammel og rotfestet tradisjon og kultur for å respektere domstolenes særstilling. Det er viktig at man i forvaltningen har et bevisst forhold til faren for at slike tradisjoner og slik kultur kan svekkes.

Viljen til respekt for domstolenes uavhengighet kan påvirkes av organisasjonsvalget for bl.a. den sentrale domstoladministrasjon og organiseringen av dommerutnevnelser. Først og fremst vil viljen til respekt kunne påvirkes av graden av innsyn og åpenhet. Også de gjennomgående holdninger i samfunnslivet vil ha stor betydning, og disse vil igjen avhenge av kunnskap om domstolenes funksjoner og betydning i en rettsstat og av det alminnelige engasjementet i samfunnsmessige spørsmål og politiske prosesser.

5.4 Hensynet til rettssikkerhet i prosessen for domstolene

Begrepet rettssikkerhet har etter hvert fått et innhold som ikke er særlig presist avgrenset. Det oppfattes lett som et allment honnørord. Rettssikkerhet er likevel et viktig allment hensyn, og elementer av dette ligger allerede innbakt i de hensyn som er gjennomgått ovenfor. Andre elementer som utgjør meget viktige hensyn ved utformingen av rettsvesenet, er følgende:

- Behandlingen av rettssaker i domstolene må skje innenfor rimelige tidsrammer. Nedkorting av saksbehandlingstiden har fått stor oppmerksomhet i norske domstoler i de senere år, og vi ligger nå blant de fremste domstoler i Europa i denne sammenheng. Opprettholdelse av korte behandlingstider er fortsatt et viktig hensyn.
- Omkostningene ved å få sin sak behandlet ved domstolene er av avgjørende betydning for om folk flest har mulighet for å vinne frem med sin sak. Behandlingsgebyret til staten utgjør en svært liten del av totalomkostningene for partene. Den vesentlige del av omkostningene skriver seg fra advokatsalærer.
- Det er naturlig å regne kvalitet som et rettssikkerhetskrav. Avgjørelsene må bære preg av faglig høy kvalitet, og nivået bør ikke variere sterkt mellom distrikter eller fra sak til sak. Domstolene bør også overfor brukerne fremstå som en offentlig institusjon med en god service-holdning.
- Forutberegnelighet er et viktig element i rettssikkerhetsbegrepet. Like saker skal behandles likt, og avgjørelsene må være tilgjengelige for borgerne. I begrepet tilgjengelig ligger både krav om fysisk tilgjengelighet og om at avgjørelsene er utformet slik at de forstås av folk flest.

5.5 Hensynet til at domstolene må ha folks tillit

Samfunnsinstitusjonene er i stor utstrekning avhengige av autoritet for å kunne utføre sin funksjon. Den mer statusbaserte respekt for øvrigheten og myndighetspersoner som gjorde seg gjeldende før i tiden, er atskillig mindre fremtredende i dag. En kritisk sans hos folk flest er blitt mer utbredt, og massemedienes kritiske lys på enhver offentlig myndighet har også bidratt til utviklingen. Dermed er samfunnsinstitusjoner i større grad henvist til å søke autoritet og legitimitet for sin virksomhet gjennom respekt for virksomheten, - ved aksept for at virksomheten faglig holder mål.

Ikke minst for domstolene har disse betraktninger gyldighet, selv om domstolene nok er blant de siste institusjoner som er blitt møtt med økende kritisk sans og redusert statusbasert respekt.

Ut fra en organisatorisk synsvinkel antas det å ville styrke folks tillit til domstolene dersom det etableres en ny organisering av domstoladministrasjonen, en ny utnevningssprosess, en gjennomgang av ordningene med midlertidige dommere, en innføring av en disiplinærordning for dommere og en regulering av dommernes sidegjøremål.

Tilliten avhenger imidlertid ikke bare eller først og fremst av disse elementene. Det som kanskje har størst betydning, er den måten den enkelte dommer leder saksforberedelse og hovedforhandling på, hvorledes avhør av parter og vitner gjennomføres eller ledes, hvordan dommeren kombinerer upartiskhet og engasjement for saken og hvordan dommen eller kjennelsen utformes. Av betydning er også dommerens forhold til pressen og måten dommeren representerer domstolen i ulike andre sammenhenger.

5.6 Spesielt om samenes stilling

Grunnloven § 110 a slår fast at det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at det samiske folk kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Dette er en plikt som også har betydning for organise-

ringen av domstolene i landet. Det må være en reell likestilling mellom personer fra de to folk, nordmenn og samer, når det gjelder å få sine rettsspørsmål behandlet av landets domstoler.

I *St. meld. nr. 23 (2000-2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden* er det foreslått opprettet en domstol i indre Finnmark. Domstolen skal favne de fem Finnmarkskommunene som inngår i forvaltningsområdet for samiske språk: Kautokeino, Karasjok, Porsanger, Tana og Nesseby. Forslaget er begrunnet i at det er særskilte behov og hensyn, bl.a. til samisk språk og kultur, som gjør seg gjeldende.

Det er alltid et mål ved rettsforhandlingene at partenes forklaringer og partenes egne vurderinger blir klart forstått og innsiktsfullt bedømt. Når vårt land har et urfolk med et språk som ligger langt fra flertallsspråket, og med en kultur som er forskjellig fra flertallskulturen, stiller det særlige krav til rettsvesenet. Samenes tillit til domstolene er derfor en dimensjon som også må ivaretas.

Departementet antar at kjennskapen til samiske sedvaner og rettsoppfatninger vil øke ved opprettelse av en domstol i indre Finnmark. Departementet vil heller ikke utelukke at tilliten til rettssystemet blant det samiske folk vil bedres ved dette tiltaket. Hensynet til en bred dommerrekruttering gjør det videre sterkt ønskelig å rekruttere dommere med særlig kompetanse om samisk språk og kultur. Rekruttering av dommere og domstolfunksjonærer med god kjennskap til samisk språk og kultur vil bidra til å ivareta hensynet til rettferd og representasjon overfor ulike deler av befolkningen, hensynet til kunnskapstilførsel om ulike deler av folks liv og hensynet til verdimangfold i avgjørelsene.

Departementet vil for øvrig understreke at domstolen i indre Finnmark skal være en ordinær norsk domstol som skal betjene alle innebyggere i de berørte kommuner likt etter gjeldende regelverk.

6 Grunnlovfesting av domstolenes uavhengighet

6.1 Prinsippet om domstolenes uavhengighet

Departementet har under pkt. 5.3 redegjort for prinsippet om domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet. Prinsippet er en hjørnestein i rettsstaten og et fundamentalt trekk i forholdet mellom statsmaktene etter norsk statsforfatning.

Prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet i den dømmende virksomheten er forutsatt i Grunnloven. Det ligger under inndelingen i Grunnlovens kapitler om den lovgivende, utøvende og dømmende makt. Det er sikkert fastlagt gjennom statsrettslig praksis og teori, men har ikke kommet direkte til uttrykk i Grunnloven.

6.2 Domstolkommisjonens forslag

6.2.1 Flertallets forslag

Domstolkommisjonens flertall foreslår grunnlovfesting av prinsippet om domstolenes uavhengighet, og begrunner dette slik:

«Et flertall i kommisjonen (kommisjonens leder og medlemmene Berge, Bugge Fougner, Fagernæs, Gjørsv, Hermansen, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen, Overå, Røstad Fløtten, Sundtoft og Ven) anser prinsippet som en så grunnleggende verdi at det bør komme klart frem gjennom en egen bestemmelse i Grunnloven. Flertallet mener at dette vil bedre forståelsen for domstolenes stilling i vår statsforfatning. Det vil vise at domstolene ikke kan instrueres av andre statsmakter. Skulle det oppstå noen form for krisetider som landet var utsatt for under okupasjonen i 1940-1945, vil det kunne styrke domstolenes stilling som garantist for rettssikkerheten om prinsippet er skrevet inn i Grunnloven. På denne bakgrunn ser ikke flertallet det som noen avgjørende innvending at det er tale om å grunnlovfeste et prinsipp som fra før må anses å ha en sikker konstitusjonell forankring.

Lignende bestemmelser er inntatt i grunnlovene i Sverige og Danmark. I den svenske regjeringsformen av 1974 11 kap 2 § heter det: «Ingen myndighet, ej heller riksdagen, får bestämma, hur domstol skall döma i det enskilda fallet eller hur domstol i övrigt skal tillämpa rättsregel i särskilt fall.» Den danske grundloven av 1953 har flere bestemmelser som angår domstolenes uavhengighet. I § 62 heter det: «Retsplejen skal stedse holdes adskilt fra forvaltningen. Regler herom fastsættes ved lov.» § 64 bestemmer videre: «Dommerne har i deres kald alene at rette sig efter loven. De kan ikke afsættes uden ved dom, ej heller forflyttes mod deres ønske, uden for de tilfælde, hvor en omordning af domstolene finder sted. Dog kan den dommer, der har fyldt sit 65. år, afskediges, men uden tab af indtægter indtil det tidspunkt, til hvilket han skulde være afskediget på grund af alder.» Som det ses, angår den sist nevnte bestemmelse til dels spørsmål som er behandlet i den norske grunnlov § 22. Den nye finske regjeringsformen som er under vedtakelse, har i 1 kap 3 § en prinsippbestemmelse om

«parlamentarism och fördelning av statliga uppgifter,» der det bl.a. heter: «Den dömande makten utövas av oberoande domstolar, i högsta instans av högsta domstolen och högsta förvaltningsdomstolen.»»

Domstolkommisjonens flertalls forslag til ny Grunnlov § 89 lyder slik: «Alle dommere bør være uafhængige i sin dømmende Gierning.»

6.2.2 Mindretallets forslag

Kommisjonens mindretall går i mot grunnlovfesting, og begrunner sitt syn slik:

«Et mindretall (medlemmene Eidesen, Pavall og Strøm Bull) går imot en endring av Grunnloven. Mindretallet viser til at domstolenes og dommernes uavhengighet i den dømmende virksomhet aldri har vært omtvistet i Norge. «Dette følger av Grunnlovens hele system, hvoretter den dømmende makt er atskilt fra den utøvende og lovgivende», slår Castberg fast, Norsk statsforfatning, 3 utg. 1964 II s. 153.

Konstitusjonell sedvane har medført betydelige endringer i norsk statsliv, uten at dette er kommet til uttrykk i Grunnlovens tekst. Parlamentarismen er det fremste eksempel, domstolenes prøving av lovers grunnlovsmessighet et annet. Nyere forståelse og samfunnsutvikling har medført enkelte grunnlovstilføyelser, men terskelen har vært høy. Grunnloven § 110 som sikrer den samiske folkegruppens rettigheter, er det betydeligste eksempel. Det er ingen eksempler på at grunnleggende prinsipper som fra først av følger av «Grunnlovens hele system», er brakt til uttrykk i Grunnlovens tekst ved grunnlovsendring.

Mot denne bakgrunn er det klart ikke nødvendig, og etter mindretallets skjønn klart heller ikke ønskelig, å ytterligere synliggjøre det sikkert fastlagte gjennom ny grunnlovsbestemmelse.»

Mindretallet nevner også at norsk tradisjonelt syn på grunnlovsendringer historisk skiller seg fra praksis i Danmark, Sverige og Finland.

6.3 Høringsinstansenes syn

Det er ikke mange høringsinstanser som har kommentert forslaget til grunnlovfesting. Blant de få som har kommet med bemerkninger, er meningene delte.

Den norske Dommerforening støtter forslaget om grunnlovfesting, og uttaler:

«Dommerforeningen støtter domstolkommisjonens flertalls forslag om grunnlovfesting av uavhengighetsprinsippet. Det dreier seg om et grunnleggende trekk og en verdi i vårt demokratiske samfunnssystem som bør synliggjøres i Grunnloven. Selv om det ikke har betydning for domstolenes uavhengige stilling i dag, bør dets symbolverdi tillegges vekt i denne sammenheng. Prinsippet om uavhengige domstoler finnes nedfelt i flere internasjonale chartere.»

Sorenskriveren i Indre Sogn støtter også grunnlovfesting, og begrunner det slik:

«Eg er samd med fleirtalet i at prinsippet om domstolane si uavhengige stilling bør grunnlovsfestast. Dette prinsippet er velkjent blant juristar og for deira del treng det ikkje grunnlovsfestast. Men Grunnlova ven-

der seg til alle, og etter mitt syn bør eit av dei berande prinsipp i Grunnlova kome klårare til uttrykk. Det er særleg grunn til det når endringa, som her, kan gjerast med eit enkelt tillegg.»

Agder lagmannsrett slutter seg til Domstolkommisjonens mindretall, og uttaler:

«Vi kan i likhet med kommisjonens mindretall ikke se at det er tilstrekkelig grunn til å foreslå noen ny grunnlovsbestemmelse om domstolenes uavhengighet og tiltrer mindretallets begrunnelse for dette på side 110-111. I tillegg nevnes at domstolenes uavhengighet er vernet gjennom de menneskerettighetskonvensjoner som nå uttrykkelig er inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr 30 med forankring i grunnloven § 110 c. Det vises til artikkel 6 nr 1 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4 november 1950 og artikkel 14 nr 1 i FN's konvensjon av 16. desember 1966 om sivile og politiske rettigheter.»

Trygderettens leder er av samme oppfatning og uttaler:

«Jeg er enig med mindretallet i at dette prinsipp er såpass grunnfestet i Norge at en grunnlovfesting er unødvendig og kan virke avsporende.»

6.4 Argumenter for og mot grunnlovfesting

I forbindelse med at Stortinget skal vurdere om grunnlovfesting skal finne sted, vil Justisdepartementet peke på noen argumenter for og mot grunnlovfesting.

Som argumenter for må kunne anføres:

- En grunnlovfesting vil kunne tydeliggjøre domstolenes stilling i vår statsforfatning, også blant folk flest
- Dersom det skulle oppstå krisetider, vil en grunnlovfesting av uavhengigheten kunne styrke domstolenes stilling som garantist for rettssikkerheten
- Domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet er kommet sterkere frem internasjonalt i de senere år

Av motargumenter kan nevnes:

- En inkorporering i Grunnloven av enkelte prinsipper som bygger på konstitusjonell sedvanerett, mens andre ikke inkorporeres, vil kunne skape uklarhet i den balansen som finnes mellom Grunnlovens bestemmelser og den øvrige konstitusjonelle sedvanerett
- Domstolenes uavhengighet er allerede uttrykkelig inkorporert i norsk rett ved menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 med forankring i Grunnloven § 110 c, jf. artikkel 6 nr. 1 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen av 4. november 1950 og artikkel 14 nr. 1 i FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 16. desember 1966.

6.5 Skisse til Grunnloven § 89

Nedenfor presenterer Justisdepartementet utkast til ny grunnlovbestemmelse. Det tas ikke standpunkt til om prinsippet om domstolenes uavhengig-

het bør grunnlovfestes. Formålet er kun å tilrettelegge for Stortingets behandling av spørsmålet om grunnlovfesting.

Justisdepartementet foreslår at en eventuell ny grunnlovbestemmelse gis slik ordlyd:

«Alle Dommere bør være uafhængige i deres dømmende Gjerning.»

Justisdepartementet har rådført seg med professor Finn-Erik Vinje i forbindelse med utarbeidelsen av utkastet til ny grunnlovbestemmelse. Etter forslag fra professor Vinje er det foretatt visse grammatikalske justeringer i Domstolkommissjonens eget utkast til grunnlovbestemmelse. Uttrykket «sindømmende Gjerning» er rettet til «deres dømmende Gjerning».

En eventuell ny grunnlovbestemmelse foreslås plassert i den ledige § 89 i Grunnlovens kapittel D om den dømmende makt.

Forslaget til grunnlovtekst gir et kortfattet uttrykk for prinsippet om domstolens uavhengighet i den dømmende virksomhet, i tråd med den avfatning som Grunnlovens bestemmelser ellers har. For ordens skyld nevnes at begrepet «bør» i forslaget til eventuell ny grunnlovsbestemmelse på tradisjonell måte betyr «skal». En grunnlovfesting vil i en normalsituasjon ha begrensede praktiske konsekvenser, idet prinsippet om domstolens og dommernes uavhengighet i den dømmende virksomhet allerede må sies å være konstitusjonell sedvanerett.

7 Sentral domstoladministrasjon

7.1 Innledning

I dette kapitlet behandles organiseringen av den administrasjon som har å gjøre med budsjett/økonomi, teknologiutvikling, organisasjonsutvikling m.m., samt personaladministrasjon som ikke gjelder dommerutnevnelser og disiplinærtiltak mot dommere.

Domstolene utgjør i dag 99 enheter spredt ut over hele landet. I *St.meld. nr. 23 (2000-2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden* er det foreslått en omstrukturering av domstolene, med en reduksjon i antallet herreds- og byretter fra 92 til 65. Uavhengig av hvilke beslutninger Stortinget tar med hensyn til domstolenes struktur, vil det være nødvendig med en sentral administrativ enhet. Det er båndene mellom en slik administrativ enhet og de øvrige statlige myndigheter som drøftes her, på bakgrunn av den spesielle stilling som domstolene har i en rettsstat basert på det konstitusjonelle demokratiets prinsipper.

7.2 Dagens organisering av domstoladministrasjonen

7.2.1 Organisering og bemanning

For de alminnelige domstolene er ansvaret for den sentrale administrasjon lagt til Justisdepartementet. Det ble i 1996 opprettet en egen Domstolavdeling i departementet som overtok det administrative arbeidet overfor domstolene fra den tidligere Sivilavdelingen.

Det sentraladministrative arbeidet overfor domstolene utføres i dag hovedsakelig av to enheter; Domstolavdelingen i Justisdepartementet og Rettsvesenets IT- og Fag tjeneste (RIFT).

Justisdepartementets Domstolavdeling

Domstolavdelingen har en bemanning tilsvarende 39 årsverk. Avdelingen er delt i tre seksjoner med følgende hovedoppgaver:

1. Administrativ seksjon (13 årsverk)
 - Regnskap
 - Budsjett
 - Øvrig økonomiforvaltning
 - Saksstatistikk for domstolene
 - Dommerutnevnelser
 - Personaladministrasjon
 - Eiendomsforvaltning
 - Øvrige administrative oppgaver
2. Juridisk seksjon (10 årsverk)
 - Regelverksutvikling, særlig innen sivil- og straffeprosess
 - Fagansvar for tvangsfullbyrdelse, skifte, tinglysning, rettsgebyrloven

- Juridiske driftsoppgaver
 - Klage- og erstatningssaker mot domstolene
 - Oppgaver i forhold til Norsk Eiendomsinformasjon AS
3. Plan- og utviklingsseksjonen (7 årsverk)
- Overordnet planlegging, strategi og utviklingsarbeid i domstolene, herunder informasjon og informasjonsteknologi
 - Samarbeid med RIFT om de løpende oppgaver vedrørende informasjonsteknologi i domstolene
 - Etatsstyringsoppgaver
 - Ledelsesutvikling
 - Kompetanseutvikling
 - Organisasjonsutvikling
 - Domstolstruktur

I Domstolavdelingen er det i tillegg en ekspedisjonssjef som øverste leder, og 8 årsverk som går med til forværelse- og arkivfunksjoner.

Rettsvesenets IT- og Fagtjeneste (RIFT)

RIFTs oppgaver er forvaltning og utvikling av IT-området for domstolene med hensyn til teknologi, opplæring og rutineutvikling. Enheten har i de senere år også fått sekretariatsoppgaver innen opplæring utenfor IT-området og oppgaven som sentral regnskapsfører for domstolene.

Etableringen av RIFT som en selvstendig organisasjon under Justisdepartementet skjedde blant annet på bakgrunn av et ønske om å rendyrke de egentlige departementsfunksjonene i departementsavdelingen og delegere ut løpende administrasjon, teknisk service, opplæring osv. Samtidig ønsket departementet i større grad å samle de kommersielle oppgavene i selskapet Norsk Eiendomsinformasjon AS, mens RIFT skulle ivareta de mer forvaltningspregede arbeidsoppgavene.

RIFT er bemannet med ca. 29 årsverk sentralt. I tillegg har RIFT knyttet til seg domstolansatte brukerstøtter, som til sammen utgjør omkring 5 årsverk. Også RIFT må regnes som en del av den sentrale domstoladministrasjonen.

RIFT er organisert slik:

- Ledelse og stabsfunksjoner - 4 årsverk
- Drift og forvaltning av IT-systemene - 10 årsverk
- Utvikling og prosjektledelse av IT-systemene - 6 årsverk
- Sentral regnskapsførerrenhet for domstolene - 5 årsverk
- Seksjon for etterutdanning i domstolene - 4 årsverk

Den samlede sentrale domstoladministrasjon utgjør i dag 68 årsverk.

Andre enheter og råd

Det er opprettet et statlig aksjeselskap, *Norsk Eiendomsinformasjon AS* (tidligere Tinglysningsdata AS), som har ansvaret for den sentrale elektroniske grunnboken. Grensen mot RIFTs ansvar er trukket slik at RIFT har ansvaret for de lokale databasene ved domstolene. Norsk Eiendomsinformasjon AS har ansvaret fra og med data fra den lokale tinglysningen kommer inn i den sen-

trale databasen. Selskapet driver også næringsvirksomhet ved å selge opplysninger til offentlige og private brukere, og hadde i 1999 et resultat etter skatt og finanskostnader på ca. kr 9.000.000. Norsk Eiendomsinformasjon AS koordinerer eiendomsdata i sine avgivelsessystemer. I tillegg til informasjon fra grunnboken i tinglysingssystemet ved domstolene, er dette opplysninger fra GAB (Statens register over Grunneiendom, Adresse og Bygning). Etter hvert er også ulike opplysninger fra enkelte kommuner tilgjengelig.

Det er også etablert noen frittstående råd utenfor departementet, hvor dommere og andre domstoltilsatte har ansvaret for viktige administrative tiltak, dels sammen med representanter fra departementet og dels som rene dommerråd.

- *Det rådgivende organ for utnevningssaker* vurderer søkerne til faste dommerembeter og lange konstitusjoner og gir tilrådning til Justisdepartementet
- *IT-rådet* er et rådgivende organ for Domstolavdelingen og RIFT i spørsmål som gjelder informasjonsteknologi i domstolene og i spørsmål som gjelder prioriteringer, valg av løsninger mv.
- *Etterutdanningsrådet for dommere og*
- *Opplæringsrådet for kontorfunksjonærer* begge tillagt myndighet til å legge opp og gjennomføre et etterutdanningsprogram, innenfor de årlige budsjetter som stilles til rådighet
- *Fagbokutvalget* har ansvaret for å kjøpe inn juridisk litteratur til domstolene
- *Studiepermisjonsutvalget* administrerer ordningen med studiepermisjon for dommere

De siste fire rådene er tillagt avgjørelsesmyndighet uten at departementet utøver noen instruksjonsmyndighet når det gjelder rådenes faglig baserte avgjørelser.

Endelig nevnes *Samarbeidsrådet*. Som et tiltak for å utbygge og bedre kommunikasjonen mellom Justisdepartementet på den ene side og de ulike gruppene domstolansatte, Den norske Dommerforeningen og de øvrige organisasjoner på den annen side, ble Samarbeidsrådet etablert i 1989. Rådet består av representanter fra ledelsen i domstolansattes organisasjoner og domstoladministrasjonens ledelse. Rådet er et forum for informasjonsutveksling mellom de domstolansattes organisasjoner og Justisdepartementet, og i dette ligger også at rådet skal komme med anbefalinger og forslag. Mandatet gjelder et vidt område, begrenset til «utviklingsarbeid» i og for domstolene. Også de årlige budsjetter blir tatt opp i dette rådet. Samarbeidsrådet har status som et medbestemmelsesorgan etter Hovedavtalen, slik at informasjon, drøftelser og forhandlinger inngår i rådets mandat.

7.2.2 Domstoladministrasjonens oppgaver

Økonomifunksjonen

Økonomifunksjonen omfatter først og fremst budsjettprosessen. Denne innebærer en rekke oppgaver med hensyn til innhenting av informasjon og forslag fra de enkelte domstoler, utarbeiding av bidrag i prosessen internt i Justisdepartementet fram til forslag til statsbudsjett, og avsluttende fordeling av midler til domstolene og til sentrale formål.

Videre omfatter økonomifunksjonen ansvar for å legge forholdene til rette for domstolenes regnskapsføring, så vel det generelle ansvaret for regnskapsinstruks som bistand og rådgivning i enkeltspørsmål.

Lokaler

Kontor- og rettslokaler er en viktig del av det praktiske apparat rundt domstolenes virksomhet. Dette omfatter en rekke oppgaver i forbindelse med forhandling og reforhandling av leieavtaler, utarbeidelse av standard tilbudsgrunnlag for nye leieprosjekter samt budsjettering og oppfølging av nye leieprosjekter.

Personalfunksjonen

Personalfunksjonen for domstolene omfatter utnevnelser av dommere, lønnsforhandlinger og utvikling av en lønnspolitikk, opplæring, lederutvikling, sikkerhetsspørsmål og en del enkeltavgjørelser etter statens interne regelverk og avtaleverk. Behandling av enkeltsaker er i all hovedsak delegert til domstolens leder.

IT-funksjonen

Domstolenes avhengighet av IT nødvendiggjør et godt utbygget støtteapparat. RIFT har oppgavene med innkjøp, klargjøring og utplassering av utstyr og drift av utstyret. RIFT har også ansvaret for utvikling av systemer, tilpassing av innkjøpte systemer samt vedlikehold av systemene. Det kjøpes også en del rene IT-tjenester eksternt, spesielt i forhold til utviklingsoppgaver. Domstolavdelingens ansvar er primært overordnet og strategisk, herunder godkjenning av de enkelte utviklingsprosjektene.

I dag har domstolene foruten et tinglysingssystem blant annet saksbehandlingssystemer for administrasjon av rettssaker, for berammelse, for føring av testamentsregister, samt økonomisystemer og kontoradministrative systemer.

Det pågår for tiden en total utskifting av IT-løsningene i domstolene. Dette inkluderer nye saksbehandlingssystemer og ny infrastruktur.

Kontakt med domstolene

På de fleste arbeidsområdene som er nevnt ovenfor er det viktig at det opprettholdes en kommunikasjon mellom departementet og den enkelte domstol. Dette har blitt særlig aktualisert etter innføringen av det nye økonomireglementet i staten, hvor det stilles særskilte krav til oppfølging av virksomhetens oppgaveløsning og måloppnåelse. En viktig oppgave er innhenting av statistikk for saksavviklingen i domstolene samt økonomisk styringsinformasjon slik at det kan fungere som et tjenlig redskap for ressursfordeling og oppfølging overfor domstolene m.m.

Organisasjonsutvikling

En viktig oppgave for den sentrale domstoladministrasjon er organisasjonsutvikling. Dette innebærer ansvaret for langsiktig, strategisk planlegging, for å

ta initiativ til konkrete prosjekter, sørge for kartlegging og analyse og for å starte opp beslutningsprosesser. Arbeid med domstolsstruktur, blant annet arbeid med sammenslåing av domstoler inngår i dette arbeidet.

Juridisk-faglige funksjoner

Den sentrale domstoladministrasjon er sentral faglig myndighet innenfor offentlig og privat skifte av dødsboer og felleseieboer og innenfor tinglysning. Dette omfatter besvarelse av enkelthenvendelser, utarbeiding av retningslinjer for praktisk skiftebehandling og ansvar for forskriftsarbeid.

Justisdepartementets Lovavdeling har lovgivningsansvaret for prosesslovene (domstoloven, tvistemålsloven, tvangsfullbyrdelsesloven, skjønnsprosessloven mfl.). Domstolavdelingen bidrar i dette arbeidet med erfaringer og vurderinger på bakgrunn av sitt administrative ansvar for domstolene. Domstolavdelingen har dessuten lov- og forskriftsansvaret for rettsgebyrloven og vitnegodtgjørelsesloven.

Domstolavdelingen har også ansvaret for forsøksordningen med rettsmekling, forkynningsordningen, dommeravhør av barn og fjernavhør av parter og vitner.

Kontakt med instanser utenfor domstolene

Den sentrale domstoladministrasjon må på en del områder være bindeledd mellom domstolene og andre institusjoner og myndigheter. Domstolavdelingen ivaretar således kontakten med politisk ledelse i Justisdepartementet og dermed videre til regjeringen, samt til Stortinget gjennom regjeringen når det gjelder budsjettarbeid og generelle administrative spørsmål. Domstolavdelingen ivaretar også mye av kontakten med andre departementer, sentrale institusjoner m.v.

Mål- og resultatstyring. Nedkorting av saksbehandlingstiden

I domstolene var det saksavviklingstiden som fikk mest oppmerksomhet i det målstyringsarbeidet som ble igangsatt fra slutten av 1980-tallet. Justisdepartementet, domstolene og dommernes organisasjoner hadde i en årrekke vært opptatt av økende restanser og lang saksbehandlingstid. Ved flere anledninger var det satt inn ekstraordinære ressurser for nedarbeiding av restanser, men gjennomsnittlig saksbehandlingstid var likevel urimelig lang rundt 1990. Mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid ble presentert for Stortinget gjennom budsjettproposisjonen for 1991. Stortinget vurderte, og sluttet seg til de overordnede mål både for herreds- og byrettene og lagmannsrettene og har senere fulgt dem opp i behandlingen av de årlige budsjetter.

Dagens mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid er:

Herreds- og byrettene:

- Sivile saker 6 måneder
- Straffesaker (meddomsrett) 3 måneder
- Forhørsrettssaker 1 måned
- Tinglysning 1-2 dager

Lagmannsrettene:

- Sivile ankesaker 6 måneder

- Straffesaker (meddomsrett) 3 måneder
- Straffesaker (jury) 3 måneder

Det er ikke definert mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for Høyesterett.

7.2.3 Oppgavedeling mellom domstolene og Justisdepartementet

Domstoladministrasjon omfatter både oppgaver som utføres for domstolene som helhet eller for grupper av domstoler, og løpende administrasjon av den enkelte domstol. Det er utviklet en arbeidsdeling mellom domstolene og den sentrale domstoladministrasjon. Mye av den løpende, daglige administrasjon er delegert til den enkelte domstolleder, med unntak av utnevning, konstituering, oppnevning, permittering og avskjed i nåde av dommere.

7.3 Sentral domstoladministrasjon i andre land

Det redegjøres her for ordningene i våre naboland og i land som nylig har utredet domstolens stilling og administrasjonen av domstolene. Det gjøres også kort rede for domstolstrukturen i de aktuelle land. Enkelte grunnleggende forskjeller både i selve domstolorganiseringen og i organiseringen av den offentlige administrasjon, vanskeliggjør sammenligningen med en del av de øvrige europeiske land utenfor Norden.

7.3.1 Danmark

Grunnstrukturen i det danske domstolsvesenet er basert på en organisering i tre nivåer - byrettene (82), landsrettene (2) og Højesteret. Det pågår for tiden et utredningsarbeid med sikte på å foreslå endringer i domstolstrukturen i Danmark. Byrettene er som regel førsteinstans for både sivile saker og straffesaker. De to landsrettene fungerer dels som førsteinstans i en del sivile saker og straffesaker, dels som ankeinstans for byrettens avgjørelser. Højesteret er ankeinstans for landsrettenes avgjørelser.

Den Særlige Klageret er en særdomstol som bl.a. behandler saker om disiplinærtiltak mot dommere. Danmark har også en rekke domstollignende forvaltningsorganer, hvor dommere ofte sitter som dommere/ledere.

Folketinget vedtok 19. juni 1998 Lov om Domstolsstyrelsen, som medførte at det ble etablert en helt ny ordning for organiseringen av den sentrale administrasjon av domstolene. Den nye ordningen trådte i kraft 1. juli 1999.

Det er etablert et eget forvaltningsorgan - en Domstolsstyrelse - som «skal varetage domstolernes bevillingsmessige og administrative forhold» og sørge for at domstolene drives «forsvarlig og hensigtsmessig». Domstolsstyrelsen skal ifølge loven være en «selvstendig statsinstitusjon», ledet av et eget styre. Styret oppnevnes av Justitsministeriet. Selvstendigheten innebærer at Justitsministeriet ikke skal ha noen instruksjonsmyndighet overfor Domstolsstyrelsen, og at styrelsens avgjørelser ikke kan påklages til ministeriet. Dette gjelder likevel ikke fullt ut, idet vesentlige og kritiske bemerkninger om revisjonsspørsmål fra Riksrevisjonen innebærer at Justitsministeriet kan gi Domstolsstyrelsen pålegg om å iverksette de nødvendige foranstaltninger. Hvis styrelsen ikke retter seg etter et slikt pålegg, har ministeriet myndighet til å

avsette styret for styrelsen. En annen begrensning er at Domstolstyrelsen må fremme sitt budsjettforslag for Justitsministeriet. Styrelsen har ikke adgang til å legge frem budsjettforslaget direkte for Folketinget. Det er også fortsatt Justitsministeriet som formelt skal innstille overfor Dronningen i saker om dommerutnevnelser.

Bakgrunnen for den nye administrasjonsordningen fremgår av lovproposisjonen:

«Formålet med opprettelsen av Domstolsstyrelsen er navnlig at markere domstolenes selvstendige og uavhengige stilling.»

Styret for Domstolsstyrelsen har elleve medlemmer, - en høyesterettsdommer, to landsrettsdommere, to byrettsdommere, en representant for det øvrige juridiske personalet ved domstolene, to representanter for det administrative personalet ved domstolene, en advokat og to medlemmer med «særlig ledelsesmessig og samfundsmessig innsikt». Medlemmene oppnevnes for fire år, og kan gjenoppnevnes.

Den daglige ledelse av Domstolsstyrelsen ivaretas av en direktør, som tilsettes av styret. Styret kan også avskjedige direktøren.

7.3.2 Sverige

I motsetning til i Danmark og Norge har man i Sverige - i tillegg til alminnelige domstoler - også forvaltningsdomstoler. De alminnelige domstoler behandler straffesaker og saker mellom private personer. Forvaltningsdomstolene har som oppgave å løse rettslige konflikter mellom private personer og stats- eller kommunalforvaltningen som har tilknytning til offentlig myndighetsutøvelse.

De alminnelige domstoler er organisert i tre instanser - tingsrätt (94), hovrätt (6) og Högsta domstolen. Det samme gjelder de alminnelige forvaltningsdomstoler. De tre instansene her er länsrätt (23), kammarrätt (4) og Regeringsrätten.

I tillegg til de alminnelige domstoler har Sverige to særdomstoler, arbeidsdomstolen og marknadsdomstolen.

Fram til 1971 lå den sentrale domstoladministrasjon i Justitiedepartementet, men hovrättene var tillagt administrasjonsoppgaver for førsteinstansen (tingsrättene). Högsta domstolen, kammarrättene og Regeringsrätten hadde sin egen administrasjon. Etter hvert ønsket man å komme vekk fra systemet med flere parallelle administrative enheter uten noe sentralt samordnende organ. I 1971 opprettet man Domstolsväsendets Organisationsnämnd, som ble tillagt visse administrative oppgaver. Et nytt, helhetlig system for administrasjon av domstolene ble etablert i 1975, da man fikk Domstolsverket under Justitiedepartementet. Svenske verk kan sammenlignes med norske direktorater, men de kan ikke instrueres i enkeltsak av vedkommende departement.

Det er Domstolsverkets oppgave, innenfor rammen av domstolenes uavhengighet, «i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten, meddela forskrifter og allmänna råd samt se til at verksamheten bedrivs effektivt». Regelverket fremhever særskilt at Domstolsverket ikke kan bestemme hvorledes «dömande uppgifter skall fördalas mellan enskilda domare». Det ligger i Domstolsverkets virksomhetsmål å være en «drivande og stödjande kraft i reformarbetet som framför allt skall bedrivs i syfte att säkerställa en

hög kvalitet i domstolsverksamheten. Verket skall [...] arbeta för en ökad samverkan såväl inom domstolsväsendet som mellan domstolar och andra myndigheter utanför domstolsväsendet». Selv om ansvaret for den løpende administrasjon av domstolene tilligger Domstolverket, har Justitiedepartementet fortsatt en viktig rolle, jf. nedenfor.

Domstolsverket ledes av en generaldirektør. I tillegg har det et eget styre som består av ti medlemmer. Med unntak av generaldirektøren, oppnevnes alle styrets medlemmer av regjeringen. Det er ikke lovfestet hvilken sammensetning styret skal ha. For tiden er sammensetningen slik: Generaldirektøren for Domstolsverket, to riksdagsmenn, en landshøvding (fylkesmann), en hovrettspresident (førstelagmann), to lagmenn (embetsdommer i førsteinstansen), to fagforeningsrepresentanter (en dommer og en kontoransatt) og en advokat. Domstolsverkets generaldirektør er styrets leder.

Styret har i liten utstrekning avgjørelsesmyndighet. Det er generaldirektøren som rapporterer og er ansvarlig overfor Justitiedepartementet, og det er i stor grad opp til direktøren hvorledes hun/han vil bruke styret. Etter norsk terminologi vil styret nærmest måtte karakteriseres som et råd.

Domstolsverket består av følgende fire avdelinger:

- En økonomienhet med budsjett- og økonomiansvar mv.
- En utviklingsenhet med en IT-seksjon og en metode- og utviklingsseksjon
- En serviceenhet med bl.a. en lønnsseksjon
- En personalenhet med en personalseksjon og en opplæringsseksjon

Når det gjelder budsjettet, er prosessen nokså lik den norske, med innsending av forslag fra den enkelte domstol til Domstolsverket. Domstolsverkets samlede forslag behandles av Justitiedepartementet, som foretar en reell overprøving av budsjettforslaget før det fremlegges for Finansdepartementet. Riksdagens budsjettvedtak utgjør et samlet beløp som fordeles på domstolene av Domstolsverket.

Justitiedepartementet fungerer bare som sekretariat overfor regjeringen, og har ingen myndighet direkte overfor domstolene. Foruten å fremme budsjettforslag som nevnt ovenfor, ligger Justitiedepartementets formelle innflytelse for en stor del i det årlige «regleringsbrevet» hvor bevilgningen tildeles. Regleringsbrevet sendes ut av departementet etter at Riksdagen har vedtatt budsjettet for det kommende år. Det inneholder bl.a. hovedmål for domstolene og Domstolsverket. Departementet gir også konkrete oppdrag til Domstolsverket. Regleringsbrevet har ellers ganske detaljerte krav til resultatrapportering, og stiller også krav til - i hovedtrekk - hvorledes den enkelte domstol skal være organisert. Det generelle inntrykket er imidlertid at Justitiedepartementet har utvist stor forsiktighet i grenselandet mellom dømmende og administrative funksjoner.

Et siste element i den sentrale domstoladministrasjon i Sverige er den kontroll og oppfølging av domstolene som er lagt til Justitieombudsmannen og Justitiekanslaren. Justitieombudsmannen, som langt på vei svarer til Stortingets ombudsmann for forvaltningen i Norge, har blant annet domstolene som sitt tilsynsområde. Justitieombudsmannen skal særlig se til at domstolene iakttar forfatningens krav om saklighet og upartiskhet, og at borgernes grunnleggende rettigheter ikke krenkes. Justitiekanslaren er regjeringens kontrollorgan med ansvar for bl.a. domstolene, og skal kontrollere at lover og

forskrifter etterleves og at domstolene for øvrig utfører sine oppgaver tilfredsstillende.

7.3.3 Finland

Finland har - i likhet med Sverige - basert domstolstrukturen på en todeling mellom alminnelige domstoler og alminnelige forvaltningsdomstoler. I tillegg kommer enkelte særdomstoler. De alminnelige domstoler er delt inn i tre instanser, med Högsta domstolen som den øverste instans, seks hovrätter som anneninstans og 70 tingsrätter som førsteinstans. Forvaltningsdomstolene er organisert i to instanser - Högsta förvaltningsdomstolen og länsrättene.

Domstolene i Finland administreres av Justitieministeriet. Bruk av resultat- og målstyring inngår som et viktig grunnlag for ministeriets arbeid. Ministeriet drøfter rammene for neste års virksomhet med den enkelte domstol, herunder spørsmål som gjelder domstolenes arbeidssituasjon, sakenes behandlingstid og hvordan ulike lovendringer mv. påvirker arbeidet i domstolen. Man drøfter seg frem til enighet om resultatmål, ressursbruk mv. samt hvilke budsjettmessige rammer som skal gjelde for virksomheten i domstolen.

Högsta domstolen har visse administrative funksjoner overfor de lavere domstoler, knyttet til personalsaker og til virksomheten. Hovrätten deltar i behandling av saker om utnevning av dommere i tingsrätten, og fører ellers et visst tilsyn med virksomheten i form av inspeksjon og utarbeidelse av inspeksjonsrapporter.

7.3.4 Island

Island har en to-instans ordning for domstolene, med Høyesterett som annen og øverste instans og med åtte herredsretter som førsteinstans. I tillegg til de alminnelige domstoler er det to særdomstoler - Arbeidsretten og Riksretten.

Island fikk 25. mars 1998 en ny domstollov med sentrale bestemmelser om administrasjonen av domstolene mv. Et viktig formål med loven var å styrke domstolenes uavhengighet, bl.a. gjennom opprettelse av egne organer for administrasjon av domstolene.

Administrasjonen ble overført fra Justisdepartementet til et frittstående Domstolråd. Domstolrådets funksjoner er bare knyttet til administrasjon av herredsrettene.

Justisministeren har etter den nye ordningen generelt en mer tilbaketrukket rolle. Den viktigste oppgaven justisministeren har, er å fremme forslag til budsjett for domstolene overfor Alltinget. Justisdepartementet foretar ingen fordeling av bevilgningene til de enkelte domstoler etter at Alltinget har vedtatt budsjettet. For herredsrettene foretas denne fordelingen av Domstolrådet, mens Høyesterett selv disponerer sin bevilgning innenfor de rammer som Alltinget fastsetter.

Domstolrådet har fem medlemmer, som alle oppnevnes av justisministeren for fem år. Fire av medlemmene skal være dommere, to av disse oppnevnes blant herredsrettsdommere og to oppnevnes blant presidentene (domstollederne) ved herredsrettene. Oppnevning skjer etter innstilling fra henholds-

vis herredsrettsdommerne og presidentene. Det femte medlemmet skal ikke være dommer, og oppnevnes av justisministeren uten innstilling.

7.3.5 Irland

Også i Irland innførte man en ny modell for den sentrale domstoladministrasjon i 1998. Administrasjonen ble overført fra Justisdepartementet til et frittstående organ. Justisministeren har fortsatt det politiske ansvaret overfor nasjonalforsamlingen for administrasjonen av domstolene. Departementet vil gjennom lovbestemte plankrav og på annen måte føre kontroll med virksomheten i det frittstående organet. Organet ledes av et styre med 17 medlemmer hvorav 9 er dommere. De øvrige medlemmer kommer fra aktørgrupper i domstolene og fra de tilsattes organisasjoner, i tillegg til en person med innsikt og erfaring innen næringsvirksomhet og en representant fra Justisdepartementet.

7.3.6 England

Den høyeste domstol i England er House of Lords, hvor ankesakene behandles i Appellate Committee of Lords of Appeal in Ordinary (også kalt Law Lords). House of Lords behandler både sivile saker og straffesaker. Det neste nivået er The Supreme Court of Judicature som består av tre forskjellige domstoler - Court of Appeal, High Court og Crown Court. Court of Appeal behandler både sivile saker og straffesaker, mens High Court er en domstol for sivile saker og Crown Court er en ren straffedomstol. På nivået under The Supreme Court of Judicature finnes to domstoler - County Courts og Magistrates Courts. De førstnevnte behandler enklere sivile saker i første instans, mens de sistnevnte er domstoler for mindre alvorlige straffesaker og enklere sivile sakstyper.

Lord Chancellor innehar en spesiell og sentral funksjon innenfor det engelske samfunnssystemet, idet Lord Chancellor forener både dømmende, utøvende og lovgivende makt. Lord Chancellor har sitt eget departement der saksområdet er meget likt det Justisdepartement i Norge har på det området som gjelder rettsvesenet, herunder å være sentraladministrativ enhet for de engelske domstolene og sørge for at domstolene har nødvendig personell, utstyr og lokaler. Den daglige administrasjon av domstolene er desentralisert og utføres av syv regionale administrative enheter. De har det generelle ansvaret for administrasjonen av den rent dømmende virksomhet, og deres sentrale funksjon er å utplussere District Judges og Circuit Judges ved de enkelte domstoler.

7.3.7 Frankrike

Et hovedskille i det franske domstolsystemet går mellom de alminnelige domstoler, som behandler straffesaker og saker av privatrettslig art, og forvaltningsdomstoler, som behandler forvaltningssaker. I tillegg er det flere særdomstoler.

De alminnelige domstoler er organisert i tre nivåer med Kassasjonsdomstolen som den øverste. Mellomnivået består av 30 appelldomstoler, en for hvert av de 30 rettsdistrikter som landet er inndelt i. Innenfor hvert rettsdistrikt er det flere domstoler i førsteinstans. Også forvaltningsdomstolene er

organisert i tre nivåer. Det øverste nivået utgjøres av Den høyeste forvaltningsdomstolen, mellomnivået av fem appelldomstoler og det laveste nivået av 30 domstoler.

De franske domstoler administreres av Justisdepartementet. Et eget direktorat, tilknyttet Justisdepartementet, fordeler den samlede bevilgning som parlamentet gir til første- og anneninstansdomstolene. Domstolene har en stor grad av selvbestemmelsesrett med hensyn til bruken av de bevilgede midler.

Frankrikes president skal etter grunnloven beskytte domstolenes uavhengighet, og skal i den forbindelse bistås av et særskilt organ - Domstolrådet. Dette rådet er tillagt særskilt myndighet i saker om utnevning av dommere og i disiplinærsaker mot dommere, men har ingen særskilte administrative funksjoner overfor domstolene.

7.4 Allmenne hensyn ved organiseringen av ny sentral domstoladministrasjon

I kapittel 5 er det redegjort for de generelle hensyn og prinsipper som knytter seg opp mot grunnleggende spørsmål om vår statsforfatning og bevaringen av en demokratisk rettsstat. Disse hensyn og prinsipper er relevante for samtlige av de punkter som behandles i denne proposisjonen. Her utdypes de allmenne hensyn og prinsipper i relasjon til en sentral domstoladministrasjon.

7.4.1 Demokratihensynet - domstolene som del av vårt demokratiske styresett

I en drøftelse av demokratihensynet i forhold til domstolene er det unødvendig å reise spørsmål ved det prinsipielle utgangspunkt om folkesuverenitetsprinsippet. Det er ingen uenighet om at dette prinsippet gjelder. Det interessante vil være å drøfte begrensningene i prinsippet og dets praktiske anvendelse. Det er et spørsmål hvor sterk og omfattende innflytelse og kontroll den lovgivende og den utøvende makt kan og skal ha i forholdet til den dømmende makt, uten at det begrenser domstolenes mulighet til å fatte uavhengige avgjørelser. Det vil også være spørsmål om hva som skal kontrolleres og i hvilke former det skal kontrolleres.

Stortinget bestemmer det rettslige grunnlaget for domstolenes dømmende virksomhet gjennom sin lovgivning, men kan ikke gi instruksjoner om domstolenes behandling og avgjørelse av en bestemt sak, eller omgjøre domstolenes avgjørelser. Stortinget må videre kunne bestemme hva slags domstoler landet skal ha, herunder fastsette domstolenes organisering med hensyn til antall instanser, ansvarsområde mv. Stortinget fastsetter domstolenes økonomiske rammebetingelser gjennom sine bevilgninger til domstolene. Og Stortinget har en form for etterfølgende kontroll med sammensetningen av dommerkorpset ved en årlig gjennomgang av dommerutnevningene som fremgår av statsrådsprotokollene, jf. Grunnloven § 75 f. Stortinget har også gjennom Riksrevisjonen en kontroll med domstolenes anvendelse av de bevilgede midler.

Det sentrale punkt vil være knyttet til den mer detaljerte fastleggelsen av hva slags domstoler man skal ha og den detaljerte styringen av domstolenes

virksomhet utover deres rent dømmende virksomhet. En slik administrasjon av domstolene er det ikke naturlig å legge til Stortinget. Stortinget er et rent politisk organ som ikke selv kan ta seg av administrasjonen av andre statlige myndigheter.

Det blir derfor nødvendig å vurdere regjeringens forhold til domstolenes administrasjon. Det må ligge et visst ansvar for domstolenes administrasjon hos en parlamentarisk ansvarlig statsråd. Dette er en form for styring og kontroll fra Stortinget som er utviklet og innarbeidet fra parlamentarismens innføring i 1884. Man begir seg med andre ord inn i ukjent terreng dersom man ikke skal basere seg på at Stortingets styring og kontroll kan skje på grunnlag av statsråders og regjeringens parlamentariske ansvar. Det er ingen statlig virksomhet i Norge som ikke sorterer under et departement og en minister slik at ministeren eller regjeringen har parlamentarisk eller konstitusjonelt ansvar for virksomheten eller deler av den.

7.4.2 Hensynet til domstolenes upartiskhet og uavhengighet

Uavhengighetskravet og idéene bak det, knytter seg til domstolenes dømmende virksomhet. Det må trekkes et klart skille mellom den dømmende uavhengigheten og en administrativ uavhengighet for domstolene. Når uavhengighet drøftes i relasjon i domstolenes sentrale administrasjon, gjelder det spørsmålet om det er fare for «overslag» i den forstand at den utøvende makts styring av den sentrale domstoladministrasjon indirekte kan føre til at den dømmende uavhengighet blir svekket, eller i det minste oppfattes slik av publikum. Et slikt resonnement lå bak lovvedtakene om opprettelsen av frittstående domstoladministrasjoner i 1998 i både Danmark og Island.

Spørsmålet er altså om domstoladministrasjonen skal gis en større grad av uavhengighet for å sikre at den dømmende virksomheten kan skje i nødvendig uavhengighet i forhold til den utøvende makt.

7.4.3 Hensynet til god kvalitet

For å få kvalitetsmessig gode domstoler og gode dommer, kommer flere kriterier inn i bildet: Dommene skal materielt sett være i samsvar med Stortingets lover og det øvrige rettsmaterialet. De skal utformes klart, presist og pedagogisk og de skal tilfredsstillende krav til rettsenhet. Saksbehandlingen skal være rettferdig og ikke ta for lang tid, og omkostningene skal ikke være for høye.

Arbeidet i den sentrale domstoladministrasjon vil ha innflytelse på oppfyllelsen av disse kravene, først og fremst ved å legge forholdene best mulig til rette for at domstolene kan fylle sin funksjon.

7.4.4 Hensynet til at domstolene må ha folks tillit

For at domstolene skal fylle sin konfliktløsende funksjon i samfunnet må de ha en høy grad av legitimitet. Domstolenes autoritet og legitimitet må bl.a. bygge på at folk flest har tillit til at dommerne har evne og vilje til å avsi rettferdige og rettslig riktige dommer. Tillitshensynet er dermed også relevant ved vurderingen av organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen.

7.4.5 Hensynet til åpenhet og innsyn

Åpenhet er på mange måter en forutsetning for at demokratiet skal kunne fungere. Det er en del av domstolenes funksjon i samfunnet at deres myndighetsutøvelse skal foregå i offentlighet. Med domstolenes arbeidsform er hovedvekten lagt på at den avsluttende hovedforhandling skal være åpen, og at dom eller kjennelse som avslutter saken skal være offentlig.

At lovene og domstolenes praktisering av dem er kjent, er av betydning for at rettsregler følges. Forutberegnelighet har åpenhet og innsyn som en viktig side. Dette gjelder ikke minst innenfor strafferetten der straffens allmennpreventive effekt vanskelig kan tenkes uten offentlighetens innsyn.

Når domstolene praktiserer stor grad av åpenhet for å fylle sine funksjoner på en god måte, vil også spørsmålet om innsyn i den sentrale domstoladministrasjon være av stor interesse. Er man der mer restriktiv til åpenhet og innsyn, kan det få følger for publikums holdning til domstolene. Dagens domstoladministrasjon i Justisdepartementet er undergitt de samme regler om partenes og allmennhetens innsyn som gjelder generelt for den utøvende makt. Det er naturlig å se en sammenheng mellom graden av mulighet for offentlig innsyn og hvilken frihetsgrad den nye domstoladministrasjonen gis. En administrasjonsløsning som er organisert utenfor departementet vil ha særlig behov for en slik demokratisk kontroll.

7.5 Mulige hovedmodeller for fremtidig organisering av den sentrale domstoladministrasjonen

Det er flere organisasjonsløsninger som kan være aktuelle, og som i varierende grad ivaretar de allmenne hensyn som er nevnt i pkt. 7.4. De viktigste alternativene er:

- *Departementsmodellen*, det vil si en variant av organisering i departementsavdeling i Justisdepartementet, eventuelt med et eksternt korrektiv i form av et råd eller lignende
- *Direktoratsmodellen*, eventuelt med et styre. Den overordnede politiske styringen beholdes og statsråden beholder dermed også det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret. Man oppnår imidlertid mindre politisk detaljstyring enn ved en departementsmodell.
- *Sentralbanklov-modellen*, som særkjennes ved at man beholder regjeringens instruksjonsrett, men tilknyttet vilkår som gir domstoladministrasjonen en stor grad av uavhengighet
- *Frittstående domstoladministrasjon* med tilknytning til regjering eller Storting. Tilknytningen tenkes fortrinnsvis opprettholdt gjennom myndighet til å oppnevne og avsette styret for domstoladministrasjonen
- *Domstoladministrasjon styrt direkte av domstolene*, med større eller mindre grad av budsjettmessig frihet og der domstolene administrativt ikke er undergitt noen annen innflytelse fra de andre statlige myndigheter

Alle disse løsningene er vurdert av Domstolkommisjonen. I pkt. 7.9 vil disse organisasjonsløsninger bli gjennomgått, i forbindelse med Justisdepartementets anbefaling om valg av fremtidig administrasjonsløsning.

7.6 Nærmere om Domstolkommisjonens forslag

7.6.1 Flertallets forslag

Kommisjonens flertall, som består av høyesterettsjustitiarius Carsten Smith, redaktør Olav Terje Bergo, lagmann Arild O. Eidesen, trygdesjef Bjørg Hermansen, avdelingssjef (senere assisterende direktør) Oddvar Overå, førstekonsulent Ing-Lill Pavall, sorenskriver Ingrid Røstad Fløtten, førsteamanuensis (senere professor) Kirsti Strøm Bull og regiondirektør Tine Sundtoft, har foreslått en ny administrativ ordning for domstolene. Hovedtrekk i forslaget er at domstoladministrasjonen skal ledes av et styre, delvis valgt av Stortinget og delvis oppnevnt av Kongen i statsråd, med representasjon fra allmennheten, fra dommerne og fra advokater. Selve administrasjonen flyttes bort fra departementet.

Hovedargumentene til flertallet

Det er et hovedprinsipp at domstolene ikke skal stå under noen politisk styring eller kontroll i sin domsfunksjon.

Begrunnelsen for en større uavhengighet også i administrativ henseende er først og fremst at dette støtter opp om uavhengigheten i dommerarbeidet. Uavhengigheten i den dømmende virksomhet lar seg ikke gjennomføre bare ved formelle regler om myndighet. Det dreier seg også om en holdning i dommerarbeidet. Flertallet mener det vil være et viktig element i holdningsarbeidet å skille domstoladministrasjonen fra departementene. For flertallet er dette prinsipielle syn det bærende argument for å opprette en egen domstoladministrasjon.

I tillegg til denne hovedbegrunnelse for «fristilling» av administrasjonen kommer enkelte mer konkrete forhold, blant annet at staten både er part i et stort antall rettsaker og samtidig administrativt overordnet domstolene. Dette samsvarer dårlig med de alminnelige prinsipper for habilitet. Dette har en viktig side mot folks tillit til domstolene.

Internasjonalt skjer det en utvikling i retning av å skille administrasjonen av domstolene fra regjeringskontorene, med et ønske om å gjøre domstolene mer selvstendige og å synliggjøre den selvstendige stillingen. I løpet av 1998-1999 er det gjennomført slike reformer i Danmark, Island og Irland.

I de siste par årtier har det skjedd en vesentlig utbygging av den sentrale domstoladministrasjonen i Justisdepartementet, og denne utbyggingen aktualiserer prinsippspørsmålet om forholdet mellom domstol og forvaltning. Den aktive moderniseringen i domstoladministrasjonen omfatter blant annet prosjekter for domstolledelse, for ny teknologi med utvikling av en rekke IT-systemer spesialtilpasset domstolarbeidet, for målstyring med sikte på redusert saksbehandlingstid, for etterutdanning av dommere og funksjonærer, for samordning med resten av justisvesenet og for arbeid med domstolenes indre organisering og deres lokaler. Dette gir Justisdepartementet en større innflytelse på domstolenes virksomhet. Den tidligere departementsadministrasjonen av domstolene var i større grad begrenset til økonomistyring, og dommernes avstand til departementet var betydelig større enn nå. En henvisning til tradisjonell ordning av sentraladministrasjonen sier bare noe om en ordning

under andre forutsetninger. Utviklingen, som det er all grunn til å tro vil gå videre, har vist behovet for en sentral domstoladministrasjon.

Som nok et utviklingstrekk nevner kommisjonens flertall noen forandringer som skjer i Justisdepartementet, og som øker behovet for fristilling av domstoladministrasjonen. Justisministeren er i dag en av de mest politisk utsatte statsråder i regjeringen. Samtidig får departementet, i alle fall på et noe høyere embetsnivå, i økende grad som funksjon å være et sekretariat for en politisk sett stadig viktigere statsråd. Fagavdelingene blir suksessivt trukket mer inn i utforming og gjennomføring av politikk. Dette vil etter hvert gjøre det viktigere for domstolene å skape distanse til departementet, for å hindre at domstolene skal bli identifisert med de partipolitiske standpunktene i departementets virksomhet. Justisdepartementets nye og utsatte stilling gjør en administrativ underordnet rolle for domstolene stadig mer betenkelig.

Et viktig trekk i utviklingen er at folks tillit til domstolene får stadig økende betydning. I et kunnskapssamfunn med klare antiautoritære trekk, kan en samfunnsinstitusjon ikke i lengden opprettholde sin styrke bare basert på formell myndighet. Den er avhengig av tillit i befolkningen. Dette gjelder også for domstolene. En fristilling av domstoladministrasjonen vil generelt være et viktig tillitsskapende tiltak overfor publikum.

Domstolenes forhold til påtalemyndighet og politi kommer også inn ved denne tillitsvurderingen. Domstolene bør ha avstand til påtalemyndighet og politi av hensyn til sin kontrollfunksjon overfor disse. Domstolenes kontrolloppgave og tiltaltes rett til uavhengighet hos dommeren tilsier at det markeres avstand og fravær av bindinger mellom dommerne og aktoratets organisasjon.

En egen domstoladministrasjon vil også kunne komme til å møte skepsis hos dommerne ved ulike typer av administrative tiltak. Men den vil antakelig kunne arbeide med større forståelse hos dommerne, og følgelig med større effektivitet, når man har fjernet innsigelser bygget på forholdet til Justisdepartementet og regjeringen som styrende organer.

Nærmere om flertallets forslag om en domstoladministrasjon utenfor Justisdepartementet

Flertallet foreslår at den sentrale domstoladministrasjonen organiseres med et styre som øverste myndighet i de fleste spørsmål. Styret skal ha medlemmer som dels er valgt av Stortinget og dels er oppnevnt av regjeringen. Regjeringen skal ha begrenset instruksjonsrett i forhold til styret, men det vil kunne være grunnlag for et visst parlamentarisk ansvar.

Ved å la domstoladministrasjonen ledes av et styre, oppnår man at viktige beslutninger i administrasjonen av domstolene fattes av et bredt sammensatt organ hvor også interesser utenfor domstolssfæren blir ivaretatt. I tillegg til at dette er en tilfredsstillende løsning fra et demokratihensyn, sikrer man at beslutninger i viktige spørsmål blir basert på avveining av de faglige og samfunnsmessige hensyn. Med viktige beslutninger som skal ligge til styret, tenker flertallet særlig på policyutvikling og strategiutvikling. Innenfor budsjettarbeidet, drift av domstoler og utviklingsarbeid i domstolene vil det måtte tas både strategiske beslutninger og viktige enkeltstående beslutninger.

Medlemmene i styret skal samlet sett representere innsikt og engasjement i samfunnsmessige problemstillinger så vel som inneha domstolfaglig

kompetanse. Styret skal også representere slik erfaring og slike egenskaper på det personlige plan som er nødvendig for å ivareta en overordnet ledelsesfunksjon. Styrerepresentantene med den brede samfunnsmessige bakgrunn skal anses som allmennhetens representanter, og bør ikke samtidig ha en bakgrunn fra rettsvesenet. Som allmennhetens representanter må disse nyte tillit hos folk flest ved at de har personlige egenskaper og faglig innsikt som er allment kjent og respektert.

Flertallet mener at domstolenes administrasjon ikke skal styres etter en korporativ modell. Det er derfor ikke naturlig at styret settes sammen på grunnlag av fagforeningenes oppnevnelser, og det er heller ikke grunnlag for å la alle arbeidstakergrupper være representert i styret.

Domstolkompetansen er det særlig dommere som har, og det må være dommere blant medlemmene i styret. Det er ønskelig at én dommer fra hver instans er med. Dommerne vil ikke være i flertall i styret.

Det er også ønskelig å ha med advokater i styret. Mange advokater har domstolkompetanse som aktører i domstolene. De kan i tillegg se domstolene både fra eget og fra brukernes ståsted.

Flertallet foreslår at styret settes sammen slik:

- To representanter for allmennheten, som velges av Stortinget
- Tre dommere, som oppnevnes av regjeringen
- To advokater, som oppnevnes av regjeringen

Alle medlemmene forutsettes å ha personlige varamedlemmer. Kongen i statsråd velger styrets leder og nestleder.

Domstoladministrasjonens direktør forutsettes å møte i styret uten å være medlem.

Likestillingsloven medfører at verken menn eller kvinner skal være representert med mindre enn tre medlemmer. Valg/oppnevning bør gjelde for en periode på fire år, med mulighet for gjenvalg/gjenoppnevning én gang. Aldersgrensen bør lovfestes til 70 år.

Kongen i statsråd bør etter flertallets oppfatning ha adgang til å avsette styret dersom det ikke følger opp kritikk fra Riksrevisjonen - etter at Kongen, eventuelt justisministeren, har gitt nærmere instruks om slik oppfølging. I tillegg må Kongen kunne trekke tilbake oppnevning av medlemmer som er oppnevnt i statsråd og Stortinget må kunne trekke tilbake valg av medlemmer som Stortinget har valgt til styret, dersom et medlem ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på forsvarlig måte.

Styret skal være øverste myndighet i domstoladministrasjonen. Styret bestemmer hvilke fullmakter som skal gis til organets administrasjon v/direktøren i den daglige virksomhet. Styret fastsetter instruks for domstoladministrasjonens direktør og administrative stab og bestemmer hvilke saker som må forelegges for eller avgjøres av styret. Det forutsettes at styret behandler bl.a. policyspørsmål innenfor budsjett og strategisk planlegging og følger større utviklingsprosjekter i domstolene, for eksempel innenfor informasjonsteknologi, organisasjonsutvikling og personalutvikling.

Hovedpunktet i flertallets forslag er at regjeringens instruksjonsrett over domstoladministrasjonen skal reduseres til et minimum. Instruks i enkeltsak vedrørende administrasjon av domstolene bør være avskåret, med unntak for oppfølging av kritikk fra Riksrevisjonen. Dersom regjeringen eller en stats-

råd mener at domstoladministrasjonen ikke følger administrative regelverk på en tilfredsstillende måte, vil reaksjonen være å vurdere å avsette styret ved kongelig resolusjon.

Generell instruks skal etter flertallets vurdering bare kunne gis i form av slike administrative, generelle regelverk som gjelder gjennomgående for flere eller for alle statlige organer, for eksempel når det gjelder budsjettprosessen, lønnsforhandlinger og arbeidsmiljøet.

Selv om den begrensede tilknytning som domstoladministrasjonen skal ha til regjeringen/departementene forutsettes å gå gjennom Justisdepartementet, skal domstoladministrasjonen likevel ikke være underlagt Justisdepartementet. Justisministeren skal som hovedregel ikke kunne gi instruks i egenskap av fagstatsråd for vedkommende administrasjon.

Kommisjonens flertall foreslår at styret for domstoladministrasjonen også skal være innstillingsorgan for dommerutnevnelser. Det vises til at den kompetanse flertallet ønsker å få inn i styret - generell samfunnsmessig innsikt og engasjement og generell innsikt i domstolenes funksjon, oppgaver og situasjon - er den samme som det er ønskelig å ha i et innstillingsorgan.

Særlig om budsjettprosessen

Flertallet foreslår at domstoladministrasjonens forslag til budsjett bearbeides under regjeringens budsjettarbeid, og inngår i det samlede budsjettforelegg fra regjeringen, eventuelt redigeringsmessig skilt ut som eget programområde. Stortinget skal gjøres kjent også med underlagsmaterialet, dvs. at domstoladministrasjonens budsjettforslag og eventuelt vurderinger av målsettinger og resultatoppnåelse skal følge med statsbudsjettet som trykt vedlegg.

Forholdet til domstolene

Domstoladministrasjonen vil ha ulike roller i forhold til domstolene:

- Styringsfunksjonen gjennom budsjettmyndigheten
- Tilsyn med oppfyllelsen av omforente målsettinger og målsettinger oppstilt av Stortinget
- Utøvelse av den administrative myndighet som ikke legges til den enkelte domstolleder
- Samarbeidspartner for eksempel i utvikling av målsettinger for domstolenes virksomhet
- Formidler av synspunkter og behov i forhold til regjering og Storting
- Pådriver i domstolenes utviklingsarbeid
- Serviceyter og kompetansesentrum i forhold til informasjonsteknologi, regnskapsarbeid, arkivarbeid osv.

Justisministerens ansvar for domstolenes administrasjon

Justisministeren vil etter flertallets forslag blant annet ha følgende funksjoner når det gjelder domstolenes administrasjon:

- Å saksforberede og gi tilrådning til regjeringen når det gjelder oppnevning av styre for domstoladministrasjonen
- Å ta stilling til domstoladministrasjonens budsjettforslag og innarbeide det i statsbudsjettet
- Å holde seg orientert om domstoladministrasjonen i store trekk og sette

- seg inn i kritikk eller antegnelser fra Riksrevisjonen
- Eventuelt å gi instruksjon om oppfølging av Riksrevisjonens kritikk eller ta skritt for å avsette styret i ekstraordinære tilfeller
- Å be om orientering fra domstoladministrasjonen i tilknytning til spørsmål fra Stortinget vedrørende domstolene eller domstoladministrasjonen
- Å saksforberede og gi tilrådning til regjeringen når det gjelder endringer i domstolenes ytre organisering og prosessordning og når det gjelder lovgivning av betydning for domstolene

Offentlighetens innsyn i administrasjonen av domstolene

Flertallet anfører at ønsket om legitimitet og tillit begrunner en utvidet offentlighet knyttet til styrets virksomhet, dvs. en større grad av åpenhet og offentlighet rundt styrets virksomhet enn det som gjelder for intern saksbehandling i vanlige forvaltningsorganer etter offentlighetsloven.

Administrasjonens saksforberedelse, dvs. det skriftlige materiale som legges frem for styret før hvert styremøte, bør på vanlig måte være unntatt fra offentlighet. Styrets vedtak utad overfor domstolene vedrørende administrasjonen av domstolene, er ikke unntatt offentlighet. Dissenser i styret er vanligvis ikke offentlige, men bør inngå i det som gjøres offentlig tilgjengelig. Det samme gjelder skriftlige styrevedtak som er rettet innad, til administrasjonen/direktøren. De beslutninger som bør være offentlige, vil særlig dreie seg om policybeslutninger knyttet til tilsettingspolitikk og budsjettprioriteringer.

7.6.2 Mindretallets forslag

Et mindretall i Domstolkommisjonen, bestående av høyesterettsadvokat Else Bugge Fougner, regjeringsadvokat (senere konstituert departementsråd i Justisdepartementet) Sven Ole Fagernæs, fylkesmann Inger Lise Gjørsv, ekspedisjonssjef Inge Lorange Backer, førstelagmann Agnes Nygaard Haug, professor Johan P. Olsen og advokat Bjørg Ven, foreslår at den sentrale domstoladministrasjon organiseres som en del av Justisdepartementet, men med en særordning i form av et eksternt råd.

Hovedargumentene til mindretallet

Organisasjonsutformingen for den sentrale domstoladministrasjon innenfor et demokratisk styresett må ivareta flere hensyn som tildels er motstridende. Administrasjonsordningen må bidra til å sikre uavhengighet, upartiskhet, rettferdighet, likebehandling og godt skjønn i den dømmende virksomhet. Samtidig må ordningen ivareta hensynet til demokratisk innsyn, debatt, styring og kontroll når det gjelder de institusjonelle rammene rundt domstolene og rettsvesenet generelt. I tillegg må den fremme administrativ produktivitet, effektivitet og samordning, så vel som evne til fornying og omstilling i domstolene. Oppgaven er å finne en rimelig balanse mellom ulike hensyn, ikke å rendyrke ett enkelt hensyn. Tilliten til domstolene i befolkningen vil være avhengig av at en slik balanse oppnås og opprettholdes.

Skillet mellom dømmende og ikke-dømmende virksomhet er av sentral betydning for mindretallets vurderinger og løsningsforslag. Hvordan domstolene organiseres og administreres, reiser andre spørsmål og aktiviserer andre hensyn og prinsipper enn det som gjelder den dømmende virksomhet. Min-

dretallet mener at en ordning hvor den sentrale administrasjon av domstolene legges inn under en parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig statsråd, er best egnet til å balansere de forskjellige hensynene og sikre god oppgaveløsning. Forslaget representerer en videreutvikling og forbedring av den sentrale domstoladministrasjon innenfor en departementsmodell, og dermed innenfor rammen av ministeransvaret. Det dreier seg ikke om en status quo-løsning.

Mindretallet foreslår at det knyttes en rådsstruktur til departementet. Det bør opprettes et innstillingsråd og et tilsynsråd, som til sammen skal utgjøre et uavhengig Domstolråd for departementene.

Innstillingsrådet skal innstille når det gjelder utnevning av dommere, og avgjøre saker om konstitusjon. Tilsynsrådet skal avgjøre saker om disiplinærforføyninger mot dommere og klager over dommeratferd. De gjenværende administrative oppgaver bør ligge i Justisdepartementet med bistand fra Domstolrådet.

Ønsket om å styrke dommernes og domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet kommer til uttrykk i de felles forslagene om endringer når det gjelder dommerutnevnelser, klage- og disiplinærordning, begrensninger i visse sidegjøremål, gradvis reduksjon av antallet midlertidige dommere og forslaget om grunnlovsfesting av dommernes og domstolenes uavhengighet. I tillegg kommer mindretallets forslag om at det skal opprettes et Domstolråd som bl.a. skal ha en kontroll- eller kvalitetssikringsfunksjon også når det gjelder å sikre domstolenes dømmende uavhengighet.

Generelle hensyn og prinsipper

Ethvert forslag til sentral domstoladministrasjon må bygge på at domstolene i en rettsstat har en særstilling som den tredje statsmakt. Domstolene har en egenart og integritet som må ivaretas dersom rettssikkerheten skal bevares. Tilknytningsformen til de andre statsmaktene bør ikke være den samme som for departementenes underliggende forvaltningsetater.

Generelt kan det sies at et demokrati som det norske bygger på historiske lag av delvis konkurrerende prinsipper arvet fra ulike idétradisjoner. Det meste av tiden fungerer samfunnene med uavklarte spenninger mellom slike prinsipper, for eksempel mellom prinsippet om domstolenes uavhengighet, maktfordelingsprinsippet, folkesuverenitetsprinsippet og det parlamentariske prinsipp.

Organiseringen av forholdet mellom demokratisk politikk og domstolenes uavhengighet i praksis varierer fra land til land. Generell oppslutning om prinsippet om at domstolene skal være «selvstendige» og «uavhengige», dekker over at det i praksis er mange og store variasjoner i hvilke avhengighetsforhold, kontakter, bånd og påvirkninger som finnes mellom domstolene/ dommerne, de andre statsmaktene og ulike samfunnsinstitusjoner og sosiale grupper.

Den utfordring man står overfor, er å skille mellom legitime og ikke-legitime, ønskede og uønskede påvirkninger. Spesielt er det viktig å skille mellom påvirkning som kan true domstolenes institusjonelle egenart og integritet, og påvirkninger som ikke gjør det. De viktigste skillene går mellom inngripen i dømmende og ikke-dømmende virksomhet, og mellom inngripen i enkeltsaker og påvirkning av domstolenes rammebetingelser i form av generelle

regler og finansielle og administrative ordninger. Plasseringen av den sentrale domstoladministrasjon dreier seg om ikke-dømmende virksomhet og generelle rammebetingelser, og ikke om de enkelte dømmende avgjørelser.

Kommisjonens oppgave er dermed ikke å foreslå en løsning for organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon som alene gir mest mulig uavhengighet eller makt til domstolene, men en institusjonell ordning som på en balansert måte ivaretar de hensyn, verdier og interesser som er relevante og legitime i et demokrati som det norske.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen og andre internasjonale konvensjoner fastslår prinsippet om domstolenes uavhengighet. Folkerettslige regler gir imidlertid ingen veiledning når det gjelder om domstoladministrative oppgaver skal legges innenfor eller utenfor regjeringen og departementene. Både den administrasjonsordning Norge hittil har hatt og den som mindretallet foreslår, er helt i overensstemmelse med internasjonale idealer og folkerettslige forpliktelser.

Valg av administrasjonsformer

Befolkningens tillit til domstolene er avhengig av en rekke faktorer. Blant de viktigste er dommenes faglige kvalitet, om dommene er i overensstemmelse med folks rettsoppfatning, dommernes integritet og upartiskhet, om dommerne oppfører seg på en hensynsfull og høvisk måte, omkostningene ved å føre en sak for domstolene og den tiden sakene tar.

Mindretallet finner ikke at det er grunnlag for å hevde at folks tillit til domstolene vil øke dess mer domstoladministrasjonen formelt løsriver fra demokratiske prosesser og administrativt oppsyn og innflytelse.

Hvilke domstoler landet skal ha, hvor de skal lokaliseres, hvilke forventninger som skal stilles til dem, hvordan ressurstilgangen til domstolene skal prioriteres i forhold til utgifter til andre samfunnsmessige formål, og hvordan domstolene skal finansieres, utstyres og bemannes er spørsmål av allmennpolitisk karakter. Dette er spørsmål av en slik karakter at de i et representativt demokrati oppfattes som mest legitime når de i siste instans avgjøres av regjeringen og Stortinget ut fra en helhetsvurdering.

Snarere er det grunn til å tro at befolkningens tillit til domstolene vil bli redusert dersom de formelle styrings- og administrasjonsformene signaliserer at domstolene er blitt «en stat i staten», eller at dommernes egeninteresser synes å ha fått en dominerende plass. Det samme vil skje dersom de formelle ordningene gir inntrykk av at styringsordningen favoriserer spesielle interesser og grupper i samfunnet.

Etter mindretallets syn er det viktig at domstoladministrasjonen organiseres slik at man unngår inntrykket av laugsstyre, korporativt styre eller rent fagstyre. Statsrådsansvaret for utviklingen av domstolene og det samlede rettsvesen bør ikke overlates til et «uavhengig» organ. Erfaring viser at statsrådsansvar har kunnet kombineres med en desentralisering av administrativt ansvar for den enkelte domstol. Mindretallet ønsker en videreføring av en slik utvikling fra detaljstyring til rammestyring når det gjelder domstoladministrasjon.

Mindretallet stiller seg tvilende til at to «representanter for allmennheten» i styringen av domstolene - slik flertallet foreslår - skal være i stand til å fange

opp, formidle og forsvare befolkningens syn på hvordan domstolene og rettsvesenet skal fungere. Dersom de ikke skal representere noen organisert gruppe, vil de også ha berenset institusjonell eller organisasjonsmessig støtte i sin virksomhet. Begge disse to forhold gjør det vanskelig å legge til grunn at de to representantene vil kunne få avgjørende innflytelse. En økning av antallet «legfolk» i styret ville kunne påvirke maktforhold og organets prioriteringer, men en slik løsning vil trolig bidra til å svekke administrasjonens faglige legitimitet utad, herunder overfor dommerne.

Tre av de syv medlemmene skal etter forslaget være dommere. De øvrige domstolansatte skal ikke være representert i styret. Dette vil si at flertallet i styret skal rekrutteres utenfor domstolene. Dette er en annen løsning enn den som er valgt i Danmark, der åtte av Domstolsbestyrelsens elleve medlemmer skal komme fra domstolene selv.

Styret for domstoladministrasjonen vil få et svært tungt innslag av jurister, fem av syv medlemmer, der det i utgangspunktet ikke stilles krav om annen særlig faglig innsikt eller kompetanse, eller om «særlig ledelsesmessig og samfunnsmessig innsikt» slik det kreves etter de danske regler.

Hva enten man fester seg ved den manglende «representativitet» og organisasjonsmessige støtte, eller faren for «laugsstyre», føler mindretallet seg ikke overbevist om at man her har funnet frem til den beste løsning for samfunnet og for domstolene.

I tillegg er mindretallet opptatt av styrkeforholdet mellom styre og stab i en «uavhengig domstoladministrasjon». En ordning hvor administrasjonen, ved direktøren, gis vide fullmakter i den daglige virksomheten, kan føre til at makten overføres til de ansatte, slik at man får administrasjonsstyre. Ivaretas kontaktbehovet mellom departement og domstoladministrasjon gjennom uformell kontakt mellom domstolenes administrasjon og departementet, kan det lett føre til utydelige makt- og ansvarsforhold og en lite transparent ordning.

Domstolenes stilling, herunder ressurstilgangen, kan bli svekket dersom man velger en administrasjonsløsning som reduserer det parlamentariske ansvaret. Dersom ingen statsråd står ansvarlig for domstoladministrasjonen, vil domstolene miste en talskvinne/mann som kjemper for domstolene i regjeringen og i Stortinget. En løsning innenfor departementet vil gjøre det fortsatt mulig å dra fordeler av statens generelle kompetanse når det gjelder informasjonsteknologi, personaladministrasjon og utvikling. Mindretallet mener også at en modifisert departementsløsning med et bredt og sterkt fagmiljø, gjør det lettere å rekruttere gode fagfolk slik at kvaliteten på domstoladministrasjonen kan opprettholdes og forbedres.

Mindretallet fremhever at det er viktig å unngå «overslag» fra administrative ordninger til den dømmende virksomhet, uavhengig av om domstoladministrasjonen legges til et departement eller til et organ uavhengig av regjeringen. En samlet kommisjon ønsker å redusere sjansene for irregulær påvirkning gjennom forslag om endringer når det gjelder dommerutnevning, klage- og disiplinærordning og en reduksjon av innslaget av midlertidige dommere. Dette er avgjørelser som på en nokså direkte måte kan knyttes til den enkelte dommer, og som dermed kan tenkes å skape et potensiale for ikke-legitim påvirkning.

Når det gjelder administrative og organisatoriske virkemidler, er disse i hovedsak av generell karakter. Dette gjør det vanskelig å tenke seg at Justisdepartementet skulle kunne bruke dem som illegitim påvirkning av den enkelte dommer eller domstol for å oppnå et ønsket domsresultat, eller at de kan brukes på andre måter som kan true domstolenes institusjonelle egenart og integritet. Mindretallet kan ikke se at det under samfunnsforhold som de nåværende er større reell fare for overslag fra Justisdepartementet til domstolene enn det vil være fra et selvstendig organ til domstolene. Under helt andre samfunnsforhold vil det overhodet være vanskelig å gi garantier for domstolenes uavhengighet. Skulle det være noen forskjell, må det etter mindretallets mening være at domstoladministrasjonen i Justisdepartementet ville fremstå som mer robust enn et selvstendig administrasjonsorgan, med en justisminister som er direkte ansvarlig overfor Stortinget.

Mindretallet legger vekt på at domstoladministrasjonens plassering, og administrasjon av og ressurstildelingen til domstolene mer generelt, ikke kan ses løsrevet fra virkningene for andre samfunnsinstitusjoner. Dette gjelder såvel effekter på de andre statsmaktenes innflytelse og ansvar i samfunnsstyringen, som virkninger for konkret oppgaveløsning. Som eksempel vises til behovet for å sikre en viss samordning i den såkalte straffesakskjeden (politi/påtalemyndighet - domstoler - kriminalomsorg). Tilknytningen til Justisdepartementet vil bidra til at regjeringen stadig er seg mer bevisst domstolene og de verdier som domstolene står for, enn den vil være med en ordning med en «uavhengig domstoladministrasjon».

Mindretallet vil understreke at selv om staten er part i mange rettssaker for domstolene, er det et grunnleggende krav i dommeretikken at dommeren skal være upartisk. Det er ikke dokumentert at norske dommere i sine avgjørelser legger vekt på hvem som er part, enten det er staten eller noen annen. Mindretallet er derfor ikke enig med flertallet i at det at staten er part i en del rettssaker, kan tillegges betydning for hvilken tilknytning administrasjonsordningen skal ha til regjeringen.

Også en uavhengig domstoladministrasjon vil i likhet med departementene og domstolene være en del av «staten». Den vil imidlertid ha en svakere tilknytning til folkevalgte organer og svekke den etablerte kanal for demokratisk innflytelse over hvordan domstolene skal utformes og hvilke arbeidsvilkår de bør ha. Statsråden møter i, og kan holdes ansvarlig av Stortinget, så langt statsrådets instruksjonsmyndighet rekker. Legges domstoladministrative spørsmål til et selvstendig organ, vil ansvaret for statsråden være utelukket så langt organets uavhengighet av regjeringen rekker. At ledelsen for domstoladministrasjonen skulle rapportere direkte til Stortinget og møte i og holdes ansvarlig av Stortinget, ville representere et klart brudd med den konstitusjonelle ordning som Norge hittil har bygd på.

Mindretallet vil også advare mot en situasjon hvor Justisdepartementets og regjeringens innflytelse reduseres til et minimum, samtidig som domstoladministrasjonen gjøres til gjenstand for offentlig kritikk. En utvikling hvor ikke bare regjeringen, men også de folkevalgte fratras mulighet til å påvirke de institusjonelle rammene rundt domstolene og justisforvaltningen generelt, kan føre til en avmaktssituasjon. Det kan for eksempel gjelde i forhold til offentlig kritikk mot saksbehandlingstiden eller omkostningene ved å føre en

sak for domstolene. Dette kan i sin tur medvirke til å svekke tiltroen til politikerne og dermed til et demokratisk styresett.

Mindretallet har også understreket verdien av å videreutvikle et system - domstoladministrasjonen i Justisdepartementet - som virker godt i praksis. Det vil være betydelig usikkerhet om i hvilken grad nye organisasjons- og tilknytningsformer vil være egnet til å styrke dommernes og domstolenes selvstendighet i den dømmende virksomheten, og i hvilken grad de er egnet til å ivareta de kryssende hensyn og prinsipper mindretallet ønsker ivaretatt.

Nærmere om mindretallets forslag til organisering av den sentrale domstoladministrasjon

Ansvar for domstolenes administrasjon legges til Justisdepartementet, men med en særordning i form av et eksternt råd, Domstolrådet. Et slikt råd vil ha hele domstolområdet som sitt ansvarsområde, men begrenset til administrasjonen av domstolene.

Mindretallet mener at opprettelsen av et slikt råd vil kunne ha betydelige positive virkninger.

- For det første ønsker mindretallet at rådet skal innebære en domstolfaglig kvalitetssikring for den sentrale administrasjon av domstolene, fordi flere medlemmer av rådet skal ha domstolkompetanse. Kvalitetssikringen kan ligge i faglige innspill og råd på de ulike områder i domstolene.
- For det andre kan et råd bidra til økt oppmerksomhet og interesse fra allmennheten når det gjelder domstolene og domstoladministrasjonen generelt og uavhengighetsproblematikken spesielt.
- For det tredje er et domstolråd et styringselement som er vanlig i mange andre europeiske land. Mange land har funnet at kombinasjonen av en departementsstyrt domstoladministrasjon og et eksternt råd gir en god balanse mellom de forskjellige hensyn og prinsipper for statsstyret.
- For det fjerde kan et råd, slik det nedenfor foreslås satt sammen, bidra til klargjøring av grensen mellom domstolenes dømmende virksomhet og den rene administrasjon av domstolene, også i den forstand at den sentrale domstoladministrasjonen lar være å innta en unødvendig forsiktig holdning i arbeidet for effektivisering og bedre ressursutnyttelse.

Et råd for domstoladministrasjonen vil få til behandling de viktige og de generelle sakene innenfor alle felter av sentral administrasjon av domstolene, så som domstolenes og domstoladministrasjonenes budsjett, virksomhetsplan, strategiske planer, større prosjektplaner, større investeringer, analyser og kursendringer i personalpolitikk, opplæringspolitikk mv. Konkrete temaer kan også være saksbehandlingstiden i domstolene og reformer i rettspleien. Domstolrådet vil ha forutsetninger for å oppnå positive resultater dersom departementets domstoladministrasjon følger opp innspill, råd og kritikk på en fruktbar måte.

Domstolrådet skal ikke ha avgjørelsesmyndighet i forhold til domstoladministrasjonen i Justisdepartementet, men rådet må ha tyngde både domstolfaglig og samfunnsmessig. Mindretallet forutsetter at rådet både skal ha bred domstolkompetanse, erfaring og innsikt i domstoladministrative spørsmål og representere samfunnsinnsikt og -engasjement. Mindretallet legger stor vekt på at rådet skal settes sammen av to selvstendige råd som hver for seg har viktige funksjoner, nemlig Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget. Domstolrådet er

foreslått satt sammen av 12 medlemmer; fire valgt av Stortinget, fem dommere og tre jurister utenfor domstolene.

Et råds uttalelser og anbefalinger vil vanligvis ikke være offentlig etter offentlighetsloven. Mindretallet foreslår at Domstolrådets skriftlige uttalelser og anbefalinger som hovedregel gjøres offentlig tilgjengelige. Domstolrådet vil dermed bli kjent og få økt innflytelse.

Departementets organisering, herunder organiseringen av domstolenheten innenfor Justisdepartementet, er Kongens suverene myndighet innen rammen av Stortingets bevilgninger. Mindretallet går derfor ikke nærmere inn på hvordan domstoladministrasjonen skal organiseres.

Behandlingen av domstolenes budsjett

Når Justisdepartementet skal ha ansvaret for den sentrale domstoladministrasjon, innebærer dette at departementets eller fagavdelingens forslag til domstolbudsjett ikke kan fremlegges for Stortinget som korrektiv eller supplement til regjeringens samordnede budsjettforslag. Regjeringen må fremme budsjettforslag som er basert på et helhetssyn, og det kan skape problemer for bevilgningsprosessen dersom Stortinget for eksempel får seg presentert interne sektorforslag for enkelte ledd i straffesakskjeden.

Mindretallet går heller ikke inn for noen form for budsjettmessig særstilling for domstolene. Budsjettprosessen er ikke et område hvor den utøvende makt vil kunne øve noen irregulær påvirkning på domstolenes dømmende myndighet. Dermed er det heller ingen grunn til noen skjerming eller beskyttelse av domstolenes budsjett.

Mindretallet foreslår imidlertid at Domstolrådets uttalelse om domstolbudsjettet framlegges for Stortinget, eventuelt etter anmodning fra Stortinget.

7.7 Høringsinstansenes uttalelser

Blant de domstoler som har avgitt høringsuttalelse, er det en klar overvekt som støtter den administrasjonsordning Domstolkommisjonens flertall har foreslått. De fleste høringsinstanser nøyer seg langt på vei med å slutte seg til de argumenter henholdsvis flertallet og mindretallet har anført for sitt syn. Enkelte høringsinstanser etterlyser en diskusjon rundt mellomløsninger, for eksempel en direktoratsmodell.

Av de høringsinstanser som slutter seg til flertallet, er et flertall av dommerne i *Trondheim byrett*. Deres syn fremstår som representativt for de høringsinstanser som slutter seg til Domstolkommisjonens flertall:

«Det moderne demokrati bygger på to bærebjelker - det representative folkestyre og rettsstaten. Med rettsstat menes at samfunnet skal styres etter regler som er gitt på forhånd og som ikke kan endres vilkårlig. Det er domstolene som er gitt i oppgave å kontrollere at denne regelstyringen skjer tilfredsstillende. Domstolene er gitt myndighet til å sette tilside vedtak av forvaltningen om det ikke foreligger regler eller gjeldende regler ikke er fulgt. Domstolene balanserer dermed forvaltningens makt. Stortinget gir til enhver tid de regler domstolene skal sørge for følges, men domstolene kan også kontrollere at Stortingets lovgivning er overensstemmende med konstitusjonen - det gjelder særlig i forhold til reglene som sikrer den enkeltes frihet.

Vi vil understreke at det er helt nødvendig å sørge for at domstolene i realiteten utøver denne funksjonen å balansere samfunnsmakten og sørge for den enkelte samfunnsborgers frihet. Det er i våre dager ikke en selvfølge at dette skjer, og det er viktig å tenke igjennom og ta hensyn til disse enkelte forutsetningene for et vellykket folkestyre. For at domstolene skal fungere slik de er tiltenkt, er det nødvendig at de er helt uavhengige av den sentrale forvaltning. Dersom den sentrale forvaltning har innflytelse på domstolenes virksomhet, blir det slik at den som skal kontrolleres får kontroll med kontrolløren, og det vil kort sagt bli et system som ikke fungerer.»

Sorenskriveren i Holt har formulert tilsvarende synspunkter slik:

«En videreføring av domstoladministrasjonen i Justisdepartementet gir en mer forutsigbar ordening på kort sikt, forutsatt at det opprettholdes en egen domstolavdeling. Under denne forutsetning kan mindretallets forslag synes som en mer praktisk løsning enn flertallets forslag. I dagens samfunn er denne løsning heller ikke problematisk i forhold til dommernes uavhengighet.

Det avgjørende bør imidlertid være hva som på lang sikt, og under varierende samfunnsforhold, gir den sikreste løsning for ivaretagelsen av både demokrati og uavhengighetshensynet.

Flertallets forslag vil gi den største garanti for dommernes uavhengighet også under andre samfunnsforhold enn i dag. Forslaget ivaretar også demokratihensynet i tilstrekkelig grad i dagens samfunn. I et samfunn med svakt demokrati vil dommers uavhengighet være av større betydning for ivaretagelse av demokratiske prinsipper enn i dagens samfunn. Demokratihensynet er derfor etter mitt syn også best ivaretatt ved flertallets forslag.»

Den Norske Advokatforening har i sin høringsuttalelse støttet Domstolkommissionens flertall, men har hatt bemerkninger til enkelthetene:

«Advokatforeningen mener [...] at det hefter flere mangler ved dagens administrasjonsordning. [...] Domstolenes budsjettsituasjon avstedkommer kritikk. I for liten grad imøtekommes domstolenes økonomiske behov, fordi de veies opp mot andre konkurrerende tiltak som administreres av samme departement, herunder politi og påtalemyndighet. Det kan være uheldig at det departement som har ansvar for utarbeidelsen av domstolenes budsjett også har ansvar for utarbeidelse av budsjett innenfor andre viktige sektorer som i budsjettsammenheng stilles opp mot hverandre.

[...]

En frittstående domstoladministrasjon kan i sterkere grad utmeisle en klar og uavhengig målsetting for domstolene alene, og kan minst like sterkt som departementet arbeide for at tilstrekkelige midler tilflyter domstolene, og fordele disse på de tiltak som må prioriteres for å nå domstolenes målsettinger. Domstolene har, og vil i fremtiden i sterkere grad få, en så viktig samfunnsmessig posisjon at de ikke i budsjettsammenheng, internt i et departement, skal veies mot andre etater eller oppgaver i det samme departement, kun mot de generelle føringer i det samlede statsbudsjett.

[...]

Advokatforeningen er enig i at styret kan bestå av sju medlemmer, men mener at en større del av styret, enn det kommisjonsflertallet foreslår, bør representere allmennheten. [...] Advokatforeningen mener det er uheldig at oppnevningeskompentansen deles mellom Stortin-

get og Regjeringen, slik kommisjonsflertallet har foreslått. [...] Om hele styret skal oppnevnes av samme organ, kan det diskuteres om det bør være Stortinget eller Regjeringen. Dersom oppgaven legges til Stortinget, vil den sterkere markere domstolenes uavhengighet av den utøvende myndighet, og domstolene vil klarere fremstå som en tredje statsmakt. [...] Det kan være bedre, både for forholdet mellom Stortinget og Regjeringen på den ene side, og for en tilfredsstillende politisk kontakt for domstoladministrasjonen, at det politisk ansvaret overfor Stortinget tillegges en statsråd. Det er vanskelig å tenke seg at Regjeringen, som er under parlamentarisk kontroll av Stortinget, vil misbruke sin myndighet til å foreta endringer i domstoladministrasjonen uten tilstrekkelig grunn eller uten aksept fra Stortinget. Det politiske organ som utnevner styret bør også være det politiske organ domstoladministrasjonen forøvrig forholder seg til, eksempelvis ved fremlegging av budsjettforslag og ved dommerutnevnelser. Kommisjonsflertallet forutsetter at budsjett og dommerutnevnelser går gjennom Regjeringen, selv om det ikke er en nødvendighet. Et bredt sammensatt styre kan i seg selv borge for den nødvendige politiske uavhengighet selv om det oppnevnes av regjeringen.

Det er et poeng at den nye danske ordningen for domstoladministrasjonen, som har meget til felles med det norsk kommisjonsflertallets forslag, legger oppnevnesekompetansen for hele styret til Det Danske Justisministeriet. Advokatforeningen vil på denne bakgrunn foreslå at styret oppnevnes av Regjeringen.

[...]

Advokatforeningen tiltrer kommisjonsflertallets bemerkninger om budsjettprosessen. Uansett hvilken modell som velges for styret, må det være riktig at domstoladministrasjonen har det fulle ansvar for utarbeidelse av budsjett, men at det går gjennom justisministeren og Regjeringen til Stortinget. Om regjeringen gjør endringer i budsjettet, skal Stortinget gjøres kjent med det ved at underlagsmaterialet fra domstoladministrasjonen følger budsjettforslaget til Stortinget. Domstoladministrasjonen må i et slikt tilfelle kunne fremme sine synspunkter direkte overfor Stortinget ved den videre budsjettbehandling.»

Flertallet i styret i *Den norske Dommerforening* tiltrer kommisjonsflertallets forslag til sentral domstoladministrasjon, og har i det vesentlige vist til den begrunnelse kommisjonsflertallet har gitt. Dommerforeningens flertall har bl.a. trukket frem følgende:

«Selve kjernen i rettsstaten er derfor at domstolene er uavhengige i sin domsfunksjon. Det er derfor dette hensynet som bør ha størst vekt blant de hensyn som er av betydning ved løsningen av domstolenes administrative tilknytning. Uavhengighet i administrative spørsmål vil støtte opp om uavhengigheten i dommerarbeidet.

Dette er også i samsvar med uttrykk i internasjonale konvensjoner. Allerede FN's universelle menneskerettighetserklæring (1948) og senere den europeiske menneskerettighetskonvensjon (1950) og FN's konvensjon om sivile og politiske rettigheter (1966) uttrykker det enkelte individs rett til å få sin sak avgjort av uavhengige domstoler. Dette er ytterligere forsterket i introduksjonen til *Judges Charter in Europe* (1993) hvor det bl.a. fremheves som viktig at den sentrale administrasjonen av domstolene må skje gjennom et organ som er uavhengig av de øvrige statsmyndighetene, og som representerer domstolene. Kravet om uavhengige domstoler er også kommet klart til uttrykk i *The Universal Charter of the Judge* som The Internasjonale As-

sociation of Judges enstemmig vedtok på sitt årsmøte i Taipei 17. november 1999.

Vi har en norsk tradisjon for at den utøvende myndighet viser evne og vilje til å respektere domstolenes dømmende uavhengighet. Det er likevel viktig å skape holdninger, både hos den enkelte dommer, i opinionen og i det politiske miljø, som forsterker denne tradisjonen. Det vil skje ved at domstoladministrasjonen fristilles forvaltningen i sterkere grad enn tilfellet er i dag.

Den utvikling vi i dag ser internasjonalt bør derfor også angå oss. Som kjent er det en bevegelse i retning av sterkere frigjøring av domstolene fra den utøvende makt i samtlige av de øvrige nordiske land.

Risiko for indirekte politisk påvirkning av domstolenes dømmende myndighet vil kunne oppstå i spørsmål for domstolene hvor det finnes et sterkt opinionspress i bestemte retninger. Særlig er det tilfellet hvor det dreier seg om et sakfelt hvor den utøvende makt har et overordnet politisk ansvar. Det er nemlig sentralt i en rettsstat at også et mindretalls interesser kan og skal ha rettsordenens beskyttelse, selv om det går på bekostning av flertallets interesser. Hvor det skapes en sterk folkelig opinion mot mindretallets interesser, vil det ikke alltid være like enkelt for domstolene å se bort fra et slikt press, selv om det er et absolutt krav for en dommer. For politikere og for den politisk utøvende myndighet er det imidlertid vanskeligere å ikke ta hensyn til et opinionspress. Det vil i seg selv forsterke opinionspresset mot domstolene, selv om den utøvende myndighet ikke utøver noen direkte påvirkning. I slike situasjoner er det klart at domstolenes reelle uavhengighet og enkeltindividets rettssikkerhet vil tjene på at domstolenes administrative tilknytning fjernes fra den utøvende makt.

I denne sammenheng peker Dommerforeningen også på - som påpekt av flertallet i Domstolkommisjonen - at større uavhengighet i administrative spørsmål også støtter opp om uavhengigheten i den dømmende virksomhet. I fremtiden vil en domstoladministrasjon - uavhengig av dens administrative forankring - som følge av den teknologiske utvikling og stadig sterkere krav til produktivitet og effektivitet - styre domstolene i sterkere grad i administrative spørsmål. De politiske krav om dette blir sterkere etter hvert. Med økende kriminalitet gjelder det særlig behandling av straffesaker.

Dersom den sentrale domstoladministrasjon fortsatt skal ligge i Justisdepartementet, vil departementets styring av domstolene derfor måtte bli sterkere etter hvert. At en slik styring av domstolene bare gjelder administrative spørsmål, vil likevel innebære et slikt samarbeid at det på lengre sikt vil måtte påvirke domstolene i tenkemåte og «tilhørighet» o.s.v. som dermed også vil kunne påvirke domstolenes dømmende virksomhet.»

Et mindretall i styret i Den norske Dommerforening, lagdommer Kjersti Graver, har kommet med en særuttalelse:

«Etter mitt syn tilsier de ulike hensyn som skal ivaretas gjennom organisasjonsløsning for den sentrale domstoladministrasjon, at også enkelte av mellomløsningene som er skissert av kommisjonen blir vurdert mer inngående. Det kan synes som om kommisjonen har valgt å rendyrke to alternative modeller, mens det for domstolene samlet sett beste system kan ligge et sted imellom. Når jeg har valgt å avgi en særuttalelse, er det for å gi et innspill til at også en direktoratsmodell blir undergitt overveielse i den videre behandling.

[...]

Etter mitt syn er det både hensyn som trekker i retning av betydelig uavhengighet og hensyn som trekker i retning av tilknytning til det politiske beslutningssystem når det gjelder domstoladministrasjonen. Flertallet har samlet seg om argumenter knyttet til uavhengigheten. Mindretallet har vektlagt hensyn knyttet til parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar, blant annet at ansvarskjeden mellom administrasjonen og det politiske beslutningssystem blir svak. Etter mitt syn tilsier sentrale demokratiske prinsipper at det er politisk innflytelse over organiseringen og administrasjonen av domstolene. Det hører i denne sammenheng med i vurderingen at den nye domstoladministrasjonen er tenkt å bli overført innstillingsmyndighet over dommerutnevnelser, å være sekretariat med innstillende myndighet for tilsynsutvalgets behandling av klage- og disiplinærspørsmål, ved siden av å ha forvaltningen av domstolene. Det ligger en risiko i et selvstyrt administrativt system for at det i for stor grad kan bli preget av interne domstolsinteresser, og at det blir for lite fokus på hvordan de institusjonelle rammene rundt domstolene og rettshåndhevelsen bør være for at de løpende best mulig kan ivareta sine samfunnsoppgaver.

[...]

Domstoladministrasjonen bør etter min mening ha oppgaver som går utover dem som naturlig hører under en departementsavdeling. [...] Jeg mener at direktoratsmodellen har fordeler som bør vurderes nærmere. Den vil markere en avstand til den løpende politiske beslutningsprosess, samtidig som ansvarslinjene er klare. Domstolene vil også ha nytte av tilknytning til sentralforvaltningen når det gjelder utvikling av administrative rutiner m.v.»

Førstebyfogden i Oslo har følgende kommentarer til kommisjonens forslag:

«Etter min mening er det uheldig at kommisjonen ikke har brukt mer tid på å utrede eventuelle mellomløsninger, som kunne ivareta de hensyn som både flertallet og mindretallet vektlegger. Jeg tenker da først og fremst på en eventuell direktoratsmodell, som vil kunne ivareta både flertallets behov for avstand til departementet og mindretallets argumenter for klare ansvarslinjer til departementet. [...]

Jeg tror det er viktig for utviklingen av domstolene at det er en statsråd som har et klart ansvar for forvaltningen av domstolene. Det bør være et politisk ansvar å sørge for at landet har best mulige domstoler, og at de forskjellige ledd i strafferettspleien fungerer i en sammenheng, til beste for det rettssøkende publikum. Det ligger en fare i at en selvstyrt domstoladministrasjon blir for fokusert på interne spørsmål, og ikke i tilstrekkelig grad har et samlet og overordnet syn på rettshåndhevelsen i samfunnet. [...]

Flertallets ønske om større anstand til Justisdepartementet, måtte etter min mening kunne ivaretas gjennom en direktoratsmodell. Man vil da få et system der ansvarslinjene følger innarbeidede tradisjoner, samtidig som avstanden til departementet blir klarer.»

Justitiarius i Oslo byrett ser slik på en omorganisering av domstoladministrasjonen:

Alt i alt taler de beste grunner for at den sentrale domstoladministrasjon skilles ut fra departementet, slik flertallet foreslår.

[...] Flertallet går for langt i sitt forslag til fristilling. Det er en prinsipielt viktig svakhet ved flertallets forslag at den demokratiske kontrollen med driften av domstolene blir for svak. Et bredt sammensatt

styre er ikke i seg selv nok til å ivareta demokratihensynet. Muligheten for å styre ressursbruken ved store investeringer bør også bedres.

Driften av domstolene bør være gjenstand for demokratisk kontroll. Målstyringsprinsippet bør fortsatt gjelde i forbindelse med behandlingen av domstolenes budsjetter, slik mindretallet går inn for. Det bør fastsettes generelle drifts- og servicemål for domstolene. Både målene for neste budsjettermin og måloppnåelsen i forrige budsjettermin bør forelegges Stortinget sammen med budsjettforslaget. Dette vil sikre demokratisk kontroll med domstolenes ressursbruk og med resultatene som oppnås med de tildelte ressurser. Stortinget bør også i forbindelse med bevilgningsvedtak kunne gi signaler om prioritering mellom sakstyper. Den demokratiske kontrollen må begrenses til domstolenes administrative funksjonsmåte og ikke gripe inn i domstolenes dømmende virksomhet.

[...]

Styret tillegges for omfattende driftsoppgaver. Styret bør hovedsakelig befatte seg med overordnede oppgaver som utvikling, planlegging og kontroll. Men etter flertallets forslag skal styret bl.a. være innstillingsråd for dommerutnevninger og treffe beslutninger om godkjenning av sidegjøremål. Det er uheldig at styret belemres med et så stort antall enkeltsaker.»

Sorenskrivaren i Indre Sogrnslutter seg til mindretallets anbefaling, og begrunner det på en måte som er dekkende for flere av høringsinstansene med dette syn:

«Eg deler mindretalet sitt syn på den sentrale domstoladministrasjonen. Etter mitt skjønn har Justisdepartementet administrert domstolane på ein fullt ut tilfredsstillande måte. Det vil ikkje seie at somt ikkje kunne vore gjort betre. Men Justisdepartementet viser både evne og vilje til fornying. Domstolane har såleis eit godt utgangspunkt for framtida med ein domstoladministrasjon i Justisdepartementet.

At domstolane er uavhengige i si dømande verksemd er vel innarbeidd i Justisdepartementet. Det er liten grunn til å tru at tilliten til domstolane vil bli svekka dersom det ikkje vert ei omlegging av administrasjonsordninga. Innføring av eit Domstolråd vil elles vere ein tilleggsgaranti som vil styrke prinsippet om uavhengige domstolar.

Utgreiinga gjev ikkje noko svar på kva kostnadene vert med ein eigen domstoladministrasjon, utanfor Justisdepartementet. Det må då vere lov å hevde at gamal røynsle tilseier at etablering av nye organ fører til auka utgifter. Mest truleg talar difor også økonomiske omsyn mot ei ny domstoladministrasjon.»

Etatsansattes landsforbund (nå 2fo) har sluttet seg til Domstolkommisjonens mindretall, og uttaler bl.a.:

«Dersom administrasjonen flyttes ut av departementet, slik flertallet går inn for, mener ELF at styresammensetningen også må bestå av en funksjonær. Vi kan ikke se at dette har vært diskutert av kommisjonen. Hvorvidt en slik endring skal gå på bekostning av det foreslåtte antallet på 7 har vi ingen formening om. Vi finner det imidlertid riktig at styret for Domstoladministrasjonen skal avspeile sammensetningen av de gruppene som arbeider ved domstolen. Det bør være av stor interesse og viktighet at kompetansen innen domstolarbeid (både faglig og administrativt) og forholdet arbeidsgiver-/arbeidstagerfunksjonene fra domstolene, blir bredest mulig representert og gjenspeilet i styret.

[...]

Våre erfaringer tilsier at domstoladministrasjonen fortsatt bør være organisert som en del av Justisdepartementet. En etatsledelse med eksplisitt nærhet til og fokus på domstolenes indre liv, vil etter vår mening fortsatt legge et vesentlig grunnlag for fremtidens domstol. Dette gjelder både som faglig og tjenesteytende institusjon. ELF mener at utviklingen av domstolene som domstol, kompetanseorgan, tjenesteyter, serviceyter og arbeidsplass, med til dels meget høy spisskompetanse, er mest tjent med en slik løsning i fremtiden. Vi kan videre ikke se at det er noen motsetninger mellom denne målsetningen og domstolenes rolle og status i samfunnet som en dømmende og uavhengig statsmakt.

Konklusjon: ELF kan slutte seg til mindretallets argumentasjon og konklusjon når det gjelder organisasjonsløsning.»

Også *Landsorganisasjonene* av den oppfatning at den sentrale domstoladministrasjon fortsatt bør organiseres som en del av Justisdepartementet. Landsorganisasjonen uttaler:

«LO kan ikke se at Justisdepartementets administrasjon av domstolene har ført til noe utilbørlig press på domstolene for så vidt gjelder deres embetsutøvelse, eller har vært kritikkverdig ellers.

Vi er enige med utvalgets sterke mindretall i at den sentrale domstoladministrasjon bør organiseres som en del av Justisdepartementet, som hittil.

Det er også viktig at menneskelige egenskaper, erfaring og innsikt tillegges betydning ved dommerutvelgelse. Det er ikke utenkelig at en lukket og selvstendig domstoladministrasjon kan gi tendenser til en form for innavl og embetsmannsstyre i større grad enn nå.»

Regjeringsadvokaten støttet mindretallet, og uttaler:

«Når jeg ikke finner å kunne støtte flertallet, skyldes dette at jeg ikke kan se at det er noen reell fare for at gjeldende administrasjonsform vil kunne foranledige utøvelse av enn slik irregulær påvirkning. Den argumentasjonen som er anført fra flertallets side bygger etter mitt skjønn på antakelser om en teoretisk mulighet. Jeg kan ikke se at dette gir tilstrekkelig begrunnelse for å foreta en såpass radikal endring i administrasjonsformen som det her legges opp til. I denne forbindelse finner jeg grunn til å framheve følgende:

Hvordan domstolene skal fungere i vårt samfunn er i sin karakter et politisk anliggende. Dette gjelder i særdeleshet spørsmålet om domstolenes kapasitet til å håndtere nye utfordringer i pakt med samfunnsutviklingen. Dette spørsmålet har både en side til domstolenes kvalitative evne som konfliktløser i et moderne samfunn og en side til domstolenes effektivitet. Om flertallets forslag blir gjennomført vil det bli de personer som er oppnevnt til å sitte i styret for administrasjonsordningen som i hovedsak må bære ansvaret for denne utviklingen. Hvilke mål som skal stilles og hvordan disse målene skal nås vil i stor grad måtte bero på disse personers vurderinger og avgjørelser. Dette ansvaret til være av personlig karakter og unndratt politisk kontroll. Et slikt system er vesensforskjellig fra et forvaltningssystem ledet av en statsråd som er ansvarlig overfor folkevalgte representanter med den mulighet for korreksjon om samordning i forhold til en helhetlig samfunnspolitisk målsetting som dette medfører. Etter mitt skjønn bør det foreligge klare påviselige svakhetstrekk ved gjeldende ordning før man foretar såpass radikale endringer som det her er tale om. Jeg kan ikke se at dette er tilfelle.»

Blant de øvrige høringsinstansene, herunder fylkesmennene, politimestrene og departementene, er meningene noe delte. Det er bl.a. trukket frem at påtalemyndigheten bør være representert i styret for domstoladministrasjonen.

Oslo byskriverembete har følgende kommentarer til budsjettprosessen:

«Det må være riktig at for å oppnå en reell prioritering mellom domstolene og andre virksomheter innenfor og utenfor justisvesenet, må domstolenes eget budsjettforslag bli gjort kjent for Stortinget ved siden av Regjeringens forslag. Det bør også være en egen Domstoladministrasjon som foretar prioriteringer innenfor domstolene. Ved at Regjeringen har det fulle ansvar for budsjettforslaget med mulighet for justeringer av hensyn til sin overordnede styring, må kommisjonens forslag til løsning som skissert ha de beste grunner for seg. Derved vil budsjettprosessen gi både tilstrekkelig innsyn og demokratisk styring og kontroll med vesentlige sider av domstolenes virksomhet.»

Norge Juristforbund slutter seg til forslaget til Domstolkommisjonens flertall, og har følgende kommentarer til budsjettprosessen:

«Om Regjeringen gjør endringer i budsjettet, bør Stortinget gjøres kjent med det ved at underlagsmaterialet fra domstoladministrasjonen følger budsjettforslaget til Stortinget. Domstoladministrasjonen må i et slikt tilfelle kunne fremme sine synspunkter direkte overfor Stortinget ved den videre budsjettbehandling.»

Enkelte høringsinstanser, bl.a. *Oslo byfogdembete* og *Oslo byrett*, har reagert på at den administrative kompetanse som funksjonærene, herunder kontorsjefene, besitter, ikke er foreslått representert i styret.

7.8 Behovet for reform - hovedbegrunnelser for Justisdepartementets forslag til endring

7.8.1 Sammenhengen med omorganiseringen av den øvrige justisforvaltningen

Dagens administrasjonsordning for domstolene er i dårlig harmoni med utviklingstrekk i den øvrige justisforvaltning. Justissektoren har tradisjonelt blitt administrert direkte fra Justisdepartementet, i motsetning til de fleste andre statlige ansvarsområder, hvor man i løpet av de senere tiårene har opprettet direktorater og andre former for mellomledd mellom fagdepartement og den enkelte statsinstitusjon på lokalplanet. Denne situasjonen er nå i ferd med å endres, blant annet ved etableringen av Politidirektoratet og regionaliseringen av det administrative arbeidet innen kriminalomsorgen.

I dag er Justisdepartementet i forhold til administrative spørsmål direkte overordnet landets domstoler ved at det sentraladministrative arbeidet utføres av en fagavdeling i Justisdepartementet. Det er ingen mellomledd mellom departementet og den enkelte av landets 99 domstoler, og heller intet felles organ for domstolene utenfor departementet som kan samordne domstolenes synspunkter. Justisdepartementet samorder alle uttalelser fra domstolenes side, og utøver sin administrative styringsrett, etter regjeringens retningslinjer, direkte overfor den enkelte domstol. Dette bidrar til at Justisdepartementets faktiske påvirkning blir sterkere enn om det hadde vært et administrativt mellomledd.

Etter etableringen av Politidirektoratet og endringen av administrasjonsordningen innen kriminalomsorgen, er domstolene en av de aller siste større og landsdekkende offentlige virksomheter som administreres direkte fra et departement. Etter Justisdepartementets vurdering ville det være uheldig om den eneste av justissektorens virksomheter som på den tradisjonelle måten fortsatt skulle være direkte underlagt Justisdepartementet, var nettopp domstolene. Siktemålet med omorganiseringen av Justisdepartementet og det alminnelige forvaltningspolitiske synet på departementenes rolle gjør det lite aktuelt å fortsette å ha den sentrale domstoladministrasjon med en rekke detaljoppgaver i Justisdepartementet.

7.8.2 Ønsket om klarere skille mellom domstolene og departementene

Det er selve kjernen i rettsstaten at domstolene ikke skal stå under noen politisk styring eller kontroll i sin domsfunksjon.

En av grunnsetningene som ble vedtatt av Riksforsamlingen på Eidsvoll fastslo at den dømmende makt skulle være adskilt fra den lovgivende og den utøvende makt. Det sentrale element i denne grunnsetningen er domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet. Dette prinsippet er generelt og uomtvistet akseptert i norsk statsliv, og behøver ikke noen ytterligere diskusjon her. Spørsmålet om grunnlovsfesting av dette prinsippet er nærmere omtalt i proposisjonens kapittel 6.

Begrunnelsen for en større uavhengighet også i administrativ henseende er i særlig grad at dette støtter opp om og synliggjør utad uavhengigheten i dommerarbeidet.

Uavhengighet i den dømmende virksomhet lar seg ikke gjennomføre og opprettholde bare ved formelle regler om myndighet. Det er spørsmål om en holdning i dommerarbeidet som både skapes og videreføres over tid. Justisdepartementet mener det kan være et bidrag i dette løpende holdningsarbeidet å etablere en administrasjonsordning for domstolene som klarere enn i dag markerer en adskillelse fra regjeringskontorene.

Det er bred aksept for at domstolene og dommerne skal ha en avstand til departementene i den dømmende virksomheten. En grunntanke med en domstoladministrativ reform må være å forsterke og synliggjøre også en administrativ avstand, som en støtte i en markert og synlig avstand til departementene i den dømmende virksomheten.

Det har vært fremført som en innvending mot den nåværende domstolsadministrative ordning at staten, representert av regjeringens forvaltning, er part i et stort antall rettssaker, samtidig som forvaltningen er administrativt overordnet domstolene. Dette kan synes å være i dårlig samsvar med de grunnleggende prinsipper om avstand til partene som ellers gjelder for domstolenes virksomhet. Justisdepartementet vil imidlertid understreke at det i praksis er vanskelig å peke på konkrete tilfelle av utilbørlig påvirkning av domstolene. Likevel kan dagens ordning utad fremstå som prinsipielt mindre heldig. I et moderne samfunn, med økende fokus på blant annet habilitet og formell og uformell påvirkning av beslutninger, er det viktig å etablere en klar og synlig markering av en mer uavhengig stilling for domstolene, også i administrativ sammenheng.

7.8.3 Høringsinstansenes syn

De prinsipper og den administrative løsning som er anbefalt av flertallet i Domstolkommisjonen, har fått tilslutning av de fleste høringsinstansene. Et flertall av dommerne i *Høyesterett* støtter flertallsforslaget. Også samtlige lagmannsretter gir sin tilslutning til denne løsningen, sammen med en meget klar majoritet av de herreds- og byrettene som har uttalt seg. *Den norske Dommerforening* har i en utførlig uttalelse støttet flertallsforslaget om etablering av en frittstående domstoladministrasjon (ett styremedlem har dissenterert og foreslått opprettet et domstoldirektorat). Også *Den Norske Advokatforening* har gitt klar støtte til flertallsforslaget.

Justisdepartementet legger vekt på at så vidt mange sentrale høringsinstanser oppfatter dagens organisering av det domstoladministrative arbeidet som prinsipielt uheldig. Dette er i seg selv et argument for å gjennomføre en reform.

7.8.4 Økt legitimitet overfor domstolene

Av hensyn til det til dels uklare grenseområdet mellom administrative forhold og prinsippet om domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomheten, har Justisdepartementet på enkelte områder vært tilbakeholdent i sin inngripen overfor forhold i domstolene. Særlig gjelder det i forhold til disiplinærsaker. Justisdepartementet anser det som viktig å styrke legitimiteten for styring av domstolene. Det legges til grunn at en ny og mer uavhengig domstoladministrasjon etter den modellen som foreslås i pkt. 7.10 flg., vil ha større legitimitet og gjennomslagskraft enn Justisdepartementet når det må gripes inn overfor uheldige administrative forhold ved den enkelte domstol. Etablering av et eget styre for domstoladministrasjonen vil bidra til dette.

Etter hvert som det sentraladministrative arbeidet overfor domstolene har endret karakter og blitt mer omfattende, er det blitt viktigere å ha en sentraladministrasjon som har den nødvendige legitimitet. Selv om en omorganisert domstoladministrasjon utenfor Justisdepartementet også i enkelte tilfelle vil kunne bli møtt med skepsis hos dommerne ved ulike typer administrative tiltak, vil man ha fjernet grunnlaget for innsigelser som bygger på forholdet til Justisdepartementet og regjeringen som styrende organer. En egen administrasjon vil kunne arbeide med større forståelse og aksept hos dommerne, og dermed med større effektivitet.

7.8.5 Organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen i Danmark, Island og Sverige

Behovet for en reform forsterkes av de generelle utviklingstrekk man kan se i en rekke andre land, med hel eller delvis løsrivelse av domstoladministrasjonen fra regjeringskontorene. Det mest nærliggende eksempel er Danmark, som i 1999 gjennomførte en omfattende reform nettopp med sikte på å etablere en ny domstoladministrasjon, vesentlig mer fristilt fra Justisdepartementet enn tidligere administrasjonsordning, som hadde klare likhetstrekk med dagens situasjon i Norge. Også Island og Irland har de siste årene gjennomført reformer i samme retning.

I Sverige har man i mange år hatt et eget Domstolsverk, med betydelig handlefrihet i forhold til det svenske Justitiedepartementet.

7.8.6 Konklusjon

Med den hovedbegrunnelse som fremgår av momentene ovenfor, foreslår Justisdepartementet en omlegging av organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen i Norge. Det vises i denne forbindelse særlig til sammenhengen med det omfattende arbeidet som er gjennomført de senere årene med omstruktureringer av Justisdepartementet og hele justissektoren.

Justisdepartementet anser det i dagens situasjon som uaktuelt å videreføre dagens ordning uten endring. Departementet anser det heller ikke som tilstrekkelig å følge mindretallets forslag om en videreføring av ordningen med domstoladministrasjonen integrert i Justisdepartementet, supplert med etablering av et eget Domstolsråd, etablering av ny ordning for dommerutnevnelser og innføring av en ny klage- og disiplinærordning for dommere. En alternativ organisering av domstoladministrasjonen som representerer en større endring i forhold til i dag fremstår etter departementets oppfatning som både hensiktsmessig og nødvendig.

7.9 Justisdepartementets vurdering av alternative organisatoriske modeller

Domstolkommisjonen har vurdert i alt fem hovedmodeller for fremtidig organisering av den sentrale domstolsadministrasjonen:

1. Departementsmodellen
2. Direktoratmodellen
3. Sentralbanklov-modellen
4. Frittstående domstoladministrasjon med regjeringstilknytning eller stortingstilknytning
5. Domstoladministrasjon styrt direkte av domstolene

Justisdepartementet er enig i at disse fem modellene representerer interessante eksempler på mulige løsninger. Samtidig er det åpenbart at det er mulig å lage ulike mellomløsninger i form av spesielt tilpassede løsninger. I dette punktet redegjøres det for særtrekk ved de ulike modellene Domstolkommisjonen har vurdert.

7.9.1 Departementsmodellen

Dette alternativ har likhetstrekk med dagens ordning. Alternativet innebærer en videreføring av en organisering av domstolsadministrasjonen som en avdeling i Justisdepartementet, men med lovfesting av et eksternt korrektiv i form av et bredt sammensatt råd for domstolsadministrasjonen. Det er dette alternativet som støttes av Domstolkommisjonens mindretall.

Etter mindretallets oppfatning vil opprettelsen av et slikt råd ha positive virkninger ved at rådet skal representere en domstolfaglig kvalitetssikring, bidra til økt oppmerksomhet og interesse fra allmennheten når det gjelder domstolene samt bidra til klargjøring av grensen mellom den dømmende virksomheten og den rene administrasjon. Rådet representerer også et styringselement som er vanlig i mange andre europeiske land. Det er også en forutsetning fra mindretallets side at vesentlige oppgaver om tilsetting av dommere og klage- og disiplinærordning for dommere foreslås tatt ut av departementet.

7.9.2 Direktoratsmodellen

Direktoratsorganisering har tradisjonelt blitt brukt for å tone ned en tett og eventuelt detaljorientert politisk styring av et område. Direktoratsmodellen har vært det aktuelle alternativ de senere tiår, i den grad det har kommet fram ønsker om omorganisering av domstolsadministrasjonen.

Et Domstoldirektorat må i tilfelle organiseres som frittstående. Det må kunne ta selvstendige avgjørelser i eget navn.

Direktoratsmodellen særkjennes blant annet ved at det normalt undergis mindre politisk detaljstyring i praksis enn en departementsavdeling, samtidig som den overordnede politiske styringen beholdes og statsråden beholder det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret. Et annet særtrekk ved direktoratsmodellen i forhold til departementsmodellen er at den øverste myndigheten i direktoratet kan legges til et bredt sammensatt styre. Et direktorat representerer på mange måter en mellomløsning mellom en departementsløsning og en helt frittstående domstoladministrasjon.

Domstolkommisjonen har forkastet direktoratsmodellen uten særlig detaljert begrunnelse. Det er kun pekt på at

«direktoratsformen i seg selv ikke gir noen garanti for slik frihet (reell frihet i forhold til departementet) og på bakgrunn av at kommisjonen har delt seg i et flertall og et mindretall i organisasjonsløsningen, går kommisjonen ikke nærmere inn på en vurdering av den kompromissløsning som direktoratsformen utgjør».

Som mulige fordeler ved en direktoratsløsning peker Justisdepartementet på:

- Etableringen av et domstoldirektorat muliggjør en viss avstand og selvstendighet i forhold til Justisdepartementet, hvor administrative beslutninger overfor domstolene kan treffes uten instruksjon fra departement eller statsråd
- Direktoratsmodellen representerer en kjent og utprøvet organisasjonsform
- Statsrådets parlamentariske og konstitusjonelle ansvar opprettholdes på vanlig måte
- Etablering av et styre for et domstoldirektorat vil representere en positiv markering av uavhengighet og avstand til departementet. Med god bredde og kompetanse i styret vil man ha mulighet for faglig gode innspill og beslutninger i direktoratet

Som mulige ulemper ved en direktoratsmodell kan pekes på:

- Direktoratsmodellen kan gi dårligere ressursutnyttelse ved at det lett vil kunne skje en del dobbeltarbeid når både departement og direktorat må arbeide med samme spørsmål.
- Saksbehandlingstiden vil kunne bli lenger for saker som skal avgjøres i departementet eller ved kongelig resolusjon
- Større avstand til departement og regjering gir også mindre mulighet for innflytelse for domstolene. Domstolene vil i mindre grad ha noen som taler deres sak i regjeringen og i forhold til andre sektorer i kampen om ressurser
- Et direktorat vil kunne utvikle sektortenkning, med redusert fokus på samfunnsmessige og politiske perspektiver
- Et direktorat kan risikere å få problemer med å rekruttere de beste fagfolkene, i større grad enn et departement. En del søkere vil kunne oppfatte

det som statusmessig og faglig mer attraktivt å arbeide i et departement, med nærhet til viktige politiske beslutninger

7.9.3 Sentralbanklov-modellen

Modellen særkjennes ved at man beholder regjeringens instruksjonsrett, men knytter slike vilkår til denne at domstolsadministrasjonen får en betydelig faktisk selvstendighet. Dette er den modell som er nedfelt i sentralbankloven av 24. mai 1985 nr. 28.

I sentralbankloven § 2 gis regjeringen en ubegrenset adgang til å instruere, men stiller tre særskilte vilkår:

- Vedtak om instruksjon gis ved kongelig resolusjon, altså av regjeringen, ikke av en statsråd alene
- Den vedtaket gjelder skal ha anledning til å uttale seg før vedtak
- Melding om vedtaket skal sendes Stortinget

En organisering etter denne modellen vil gi domstolsadministrasjonen høy grad av uavhengighet. Samtidig opprettholdes ministeransvaret. Eventuell uenighet blir dessuten synliggjort for Stortinget. Dessuten bygger den på et kjent system fra gjeldende lovgivning, så man slipper å introdusere et uprøvd konstitusjonelt regelverk.

Denne modellen representerer på mange måter en mellomløsning mellom en direktoratsmodell og en løsning med etablering av en frittstående domstoladministrasjon, slik Domstolkommisjonens flertall har gått inn for. Modellen er imidlertid i liten grad utredet av Domstolkommisjonen i NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet.

7.9.4 Frittstående domstoladministrasjon med regjerings- eller stortingstilknytning

Tilknytningen tenkes fortrinnsvis opprettholdt ved at regjeringen, respektive Stortinget, har myndighet til å oppnevne og avsette styret for domstolsadministrasjonen.

Graden av budsjettfrihet kan reguleres nærmere. Modellen forutsetter at øvrig avgjørelsesmyndighet i departementet reduseres til et minimum, slik at det ikke er behov for noen større domstoladministrativ enhet i Justisdepartementet. Det vil kunne bestå et visst parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for regjeringen/justisministeren ved det regjeringstilknyttede alternativet.

Hvis man velger den stortingstilknyttede varianten, vil det være naturlig at tilknytningen begrenses til oppnevning og avsettelse av styret, og at man for øvrig ikke etablerer noe administrativt apparat i Stortinget.

Det eksisterer paralleller til en slik Stortingstilknyttet variant i Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) og Riksrevisjonen, som er Stortingets egne organer og har stor administrativ frihet. Domstolkommisjonen har imidlertid konkludert med at den stortingstilknyttede domstoladministrasjonen har for mange usikkerhetsmomenter, i tillegg til at den innebærer at Stortinget overtar funksjoner som man vanligvis regner som den utøvende makts funksjoner.

Domstolkommisjonens flertall har gått inn for en løsning som innebærer etablering av en sentral domstoladministrasjon under ledelse av et styre, sam-

mensatt av tre dommere, to advokater og to representanter for allmennheten, de siste oppnevnt av Stortinget. Domstolsadministrasjonen forutsettes å ha en minimumstilknytning til regjeringen. Denne tilknytningen er av Kommisjonsens flertall eksemplifisert til blant annet:

- Ingen instruksjonsmyndighet for regjeringen i enkeltsaker av administrativ karakter
- Generell instruks skal kunne gis i form av administrative regelverk som gjelder for flere eller alle statlige organ, f.eks. om budsjettprosess, lønnsforhandlinger og arbeidsmiljø
- Justisministeren skal som hovedregel ikke kunne gi instruks i egenskap av fagstatsråd for domstolenes administrasjon
- Kongen eller regjeringen skal kunne gi instruks til Domstolsadministrasjonen dersom pålegg fra Riksrevisjonen ikke følges opp
- Styret for Domstolsadministrasjonen skal kunne avsettes av regjeringen ved kongelig resolusjon

7.9.5 Domstoladministrasjon styrt direkte av domstolene

Dette alternativet, som representerer den mest ekstreme fristillelse av domstolene, kan være organisert som fullstendig selvstyre. En slik løsning vil særkjennes ved en budsjettmessig frihet både i forhold til den utøvende og den lovgivende makt, som en parallell til at Norges Bank fastsetter sitt eget budsjett. Den andre varianten av denne modellen innebærer at domstolene er underlagt Stortingets budsjettmyndighet. Også denne varianten må karakteriseres som domstolstyrt så lenge administrasjonsorganets øverste myndighet enten er et styre som oppnevnes av domstolene selv eller velges av dommerne, eller den øverste myndigheten er lagt direkte til Høyesterett.

Domstolkommisjonen har konkludert med at ingen av de domstolsstyrte variantene kan anbefales. Det er blant annet pekt på at det er en fare for en lukkethet utad, slik at domstolene i sin administrasjon og organisasjonsutvikling ikke blir godt nok i stand til å fange opp nye tanker og strømninger i samfunnet. Det pekes også på en mulig fare for at publikums generelle tillit vil kunne bli skadelidende, ved at ordningen kan gi grobunn for påstander om «bukken og havresekken».

7.10 Justisdepartementets forslag til fremtidig ansvarsdeling og rammebetingelser for den sentrale domstoladministrasjonen

7.10.1 Innledning

I vårt demokratiske system er det folkesuverenitetsprinsippet som er utgangspunktet. Folket har gjennom sine valgte representanter i Stortinget den høyeste myndighet. Etter innføringen av parlamentarismen i 1884 er regjeringen avhengig av Stortingets tillit. Den utøvende makt har altså et parlamentarisk ansvar overfor den lovgivende makt.

Domstolene er en del av det statlige styringssystemet, og er dermed underlagt folkesuverenitetsprinsippet. I Norge, som i de fleste andre land, er det i konstitusjonen lagt begrensninger på folkets styring av domstolenes dømmende myndighet. Blant annet ut fra hensynet til enkeltpersoners og minoriteters rettssikkerhet har man gitt domstolene en rett og plikt til å prøve lovers grunnlovsmessighet dersom spørsmålet kommer opp i en konkret retts-

sak. Innen visse grenser gjelder det også rett og plikt for domstolene til å overprøve forvaltningsvedtak i forhold til lovgrunnlaget i konkrete rettsaker.

Gjennom lovgivningen bestemmer Stortinget det rettslige grunnlaget for domstolenes dømmende virksomhet. Men det er ingen tvil om at Stortinget ikke kan gi instruksjer om domstolenes behandling og avgjørelse av en konkret rettsak. Stortinget kan heller ikke omgjøre domstolenes avgjørelser.

Stortinget må videre kunne bestemme hva slags domstoler landet skal ha. Det er ikke tvilsomt at Stortinget fastsetter domstolenes organisering med hensyn til antall instanser, domstolenes ansvarsområde mv. Stortinget fastsetter også domstolenes økonomiske rammebetingelser gjennom sin bevilgning til domstolene. I medhold av Grunnloven § 75 f har Stortinget dessuten en form for etterfølgende kontroll med sammensettingen av det faste dommerkorpset ved en årlig gjennomgang av dommerutnevnelser som fremgår av statsrådsprotokollene. Gjennom Riksrevisjonens virksomhet har Stortinget videre en kontroll med domstolenes anvendelse av de bevilgede midler. En omorganisering av den sentrale domstoladministrasjonen vil ikke endre noe av dette.

Det er etter Justisdepartementets oppfatning ikke naturlig å legge ansvaret for den mer detaljerte styringen av domstolenes administrative virksomhet til Stortinget. Stortinget er et rent politisk organ, som det ikke er naturlig selv skal ta seg av administrasjon av andre statlige myndigheter.

Når det gjelder forholdet mellom regjeringen og domstolenes administrasjon, legger Justisdepartementet, i likhet med Domstolkommisjonen, til grunn at det må ligge et visst ansvar hos en parlamentarisk ansvarlig. Det er ikke aktuelt å fjerne denne form for styring og kontroll fra Stortinget. Det er ingen statlig virksomhet som ikke sorterer under et departement og en statsråd, slik at statsråden og regjeringen har parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar overfor Stortinget for virksomheten eller deler av den.

For enkelte virksomheter er det bare Kongen i statsråd som kan gi faglig instruksjon, slik at det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret for faglige spørsmål påhviler regjeringen som kollegium. Dette gjelder for eksempel påtalemyndigheten. For enkelte andre virksomheter har heller ikke Kongen i statsråd noen faglig instruksjonsmyndighet, men for disse virksomhetene har departementet eller regjeringen i behold en viss kompetanse/instruksjonsmyndighet i ikke-faglige spørsmål. Domstolene må regnes under denne siste gruppen.

Justisdepartementet foreslår at det utvikles en administrasjonsordning for domstolene som reduserer Justisdepartementets innflytelse, samtidig som det gis regler som gir regjeringen og Stortinget direkte innflytelse i form av utforming av sentralt fastsatte retningslinjer og en instruksjonsrett for regjeringen ved kongelig resolusjon.

Ved utformingen av forslaget til reform har Justisdepartementet lagt til grunn at det med utgangspunkt i den pågående endringsprosess i justisforvaltningen, er ønskelig å flytte det domstoladministrative arbeidet ut av departementet. En tradisjonell direktoratsmodell innebærer etter departementets vurdering ikke en slik markering av domstolenes statsrettlige stilling som er naturlig når man skal gjennomføre en reform på dette området. På den annen side representerer etter Justisdepartementets syn forslaget fra Domstolkommi-

sjonens flertall en for vidtgående fristilling av det domstoladministrative arbeidet. Departementet anser det nødvendig klarere å markere sammenhengen mellom domstolsektoren og den øvrige statlige virksomhet, og å lovfeste en regulering av den fremtidige samhandlingen mellom Stortinget, regjeringen, Justisdepartementet og den omorganiserte sentrale domstoladministrasjonen. I de følgende punktene blir det redegjort nærmere for den organisasjonsmodellen som foreslås.

7.10.2 Hovedtrekkene i Justisdepartementets forslag

Det er naturlig at rammebetingelsene for den nye Domstoladministrasjonen blir fastlagt i lovs form, som en del av den lovgivning også andre oppfølgingsforslag i kjølvannet av Domstolkommisjonens utredning nødvendiggjør.

Justisdepartementet foreslår at samspillet mellom Stortinget, regjeringen og den nye domstoladministrasjonen reguleres av følgende fire hovedprinsipper:

1. Justisdepartementet skal ikke i fremtiden ha alminnelig instruksjonsmyndighet over domstolene i administrative spørsmål i kraft av å være utøvende makt etter Grunnloven § 3.
2. Gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen gis sentralt fastsatte retningslinjer for de ansvarsområder som er lagt til domstoladministrasjonen.
3. Styling av domstolsadministrasjonen skjer ved lov, forskrift eller plenarvedtak i Stortinget på vanlig måte etter forslag fra regjeringen.
4. Regjeringen skal ved kongelig resolusjon kunne instruere domstoladministrasjonen i forhold til administrative enkeltsaker.

Et viktig element i modellen for ansvarsdelingen er også at det oppnevnes et styre for domstoladministrasjonen, bestående av syv personer; tre dommere og to advokater oppnevnt av regjeringen og to representanter for allmennheten valgt av Stortinget. Styret ansetter direktør for domstoladministrasjonen i åremålsstilling.

De enkelte elementene vil bli behandlet nærmere nedenfor.

7.10.3 Justisdepartementet alminnelige instruksjonsmyndighet faller bort

Når det gjelder administrative spørsmål, har Justisdepartementet i dag en alminnelig instruksjonsmyndighet i forhold til domstolene. Denne følger av prinsippet i Grunnloven § 3 om at «Den utøvende magt er hos Kongen».

I forbindelse med at det nå etableres en egen domstoladministrasjon utenfor Justisdepartementet, vil departementet foreslå en endring i forhold til dette. Mange av de prinsipielle innvendingene som er reist mot dagens administrasjonsordning for domstolene, er konsentrert om den myndighet Justisdepartementet har mulighet til å utøve overfor den enkelte domstol i administrative spørsmål og den nærhet det er mellom den enkelte domstol og domstolleder på den ene siden og Justisdepartementet på den andre. Departementet vil på bakgrunn av dette foreslå at Justisdepartementet i fremtiden ikke skal kunne instruere den nye domstoladministrasjonen eller den enkelte domstol.

7.10.4 Utarbeidelse av sentralt fastsatte retningslinjer

Det foreslås gitt en særskilt lovhjemmel som åpner for at det gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen, etter forslag fra Regjeringen, gis sentralt fastsatte retningslinjer for de spørsmål og ansvarsområder som tilligger domstoladministrasjonen.

De sentralt fastsatte retningslinjer forutsettes trukket opp i den årlige budsjettproposisjonen for domstoladministrasjonen og domstolene. Selv om budsjettproposisjonen for denne sektoren vil bli fremmet av Justisdepartementet, må den også anses som en del av regjeringens samlede budsjettforelegg.

De årlige retningslinjene overfor domstoladministrasjonen forutsettes trukket opp i den tekstlige omtale i budsjettproposisjonen, ikke som en formelt utformet instruks. Dette vil stille særlige krav til høyt presisjonsnivå med hensyn til hvordan proposisjonsteksten for domstoladministrasjonen og domstolene blir utformet.

På den måten sikres den overordnede samfunnsmessige innflytelse på hvilke hovedretninger arbeidet med domstoladministrasjon skal ta og hvilken utvikling samfunnet ønsker og forventer av domstolene med hensyn til administrative spørsmål. Denne muligheten forutsettes å gjelde generelle retningslinjer, ikke individuelle pålegg og virkemiddelbruk.

Bestemmelsen har en parallell i sentralbankloven av 24. mai 1985 nr. 28 § 2. Denne bestemmelsen er noe uklar i sin form, men det synes i praksis nå å legges til grunn en forståelse hvoretter bare retningslinjer som er fremmet av regjeringen, og som har fått tilslutning i Stortinget, er bindende for Norges Bank. Det forutsettes en tilsvarende prosedyreregulering for domstoladministrasjonen.

Ved å bruke budsjettproposisjonen både til å angi hvilke økonomiske rammer som skal gjelde for domstolene og domstoladministrasjonen, og samtidig til å fastsette målsettinger og trekke opp generelle retningslinjer og forventninger til domstolsarbeidet, vil regjeringen og Stortinget definere et handlingsrom for domstoladministrasjonen. Innenfor dette rommet og disse rammene forutsettes domstoladministrasjonen å ha betydelig handlingsfrihet. På denne måten vil det rutinemessig og en gang i året bli gitt retningslinjer for domstoladministrasjonens arbeid for neste år.

Normalt vil det ikke være grunnlag for å gripe inn med sentrale retningslinjer i periodene mellom de årlige budsjettforeleggene. Dersom det i rene unntakstilfelle skulle være nødvendig å gripe inn i mellomperioden, henvises regjeringen til å gjøre bruk av instruksjonsretten sin, jf. drøftelsen i pkt. 7.10.6. Alternativt kan regjeringen fremme eget forslag overfor Stortinget. Instruksjonsretten vil også kunne benyttes dersom det eksempelvis skulle oppstå tolkingsproblemer eller avgrensningsspørsmål knyttet til forholdet mellom budsjettproposisjonen, komitéuttalelser eller uttalelser i stortingsdebatten.

Som eksempler på et område hvor man kan tenke seg å bruke slike sentralt fastsatte retningslinjer, nevner Justisdepartementet fastsetting og endring av målsettingene for saksbehandlingstiden ved domstolene. Andre aktuelle områder kan være fordeling av ansvar og arbeidsoppgaver knyttet til samarbeid og utveksling av informasjon mellom de ulike aktørene i straffesakskjeden, i den grad dette ikke betinger lov- eller forskriftsendringer. Et annet område er IT-sektoren, særlig knyttet til straffesaksavviklingen. Dersom de

ulike aktørene i straffesakskjeden ikke i tilstrekkelig grad viser seg i stand til å koordinere valg av IT-løsninger som kan kommunisere med hverandre, og dette er til hinder for en ønsket informasjonsutveksling, bør regjeringen og Stortinget kunne gripe inn med sentralt fastsatte retningslinjer.

På enkelte av de områder som synes aktuelle i forhold til bruk av sentralt fastsatte retningslinjer, vil det være mer hensiktsmessig at regjeringen og Stortinget oppstiller budsjettforutsetninger for investeringer eller øremerker budsjettmidler i proposisjonen til særskilte tiltak.

7.10.5 Styring av domstoladministrasjon ved lov, forskrift eller plenarvedtak i Stortinget

Domstolenes og domstoladministrasjonens virksomhet er mer enn mange andre virksomheter styrt av bestemmelser i lover og forskrifter. For domstolenes vedkommende regulerer særlig de ulike prosesslovene arbeidsoppgaver og arbeidsform.

De fleste utviklingstiltak eller ønskede endringer for å forbedre saksflyten innen straffesakskjeden eller for øvrig å forbedre og forenkle domstolenes arbeidssituasjon, betinger regelendring. Også i fremtiden vil nye lover på domstolområdet bli gitt på tradisjonell måte, ved at Justisdepartementet utarbeider lovforslag som av regjeringen fremmes overfor Stortinget. Forskriftsendringer vil fortsatt skje ved at Justisdepartementet fremmer forslag om endringer, og at disse behandles av Kongen i statsråd.

For domstoladministrasjonens vedkommende vil Storting og regjering på vanlig måte kunne sette rammebetingelser og regulere arbeidsoppgaver gjennom lov og forskrift, eventuelt gjennom plenarvedtak i Stortinget.

7.10.6 Regjeringens instruksjonsmyndighet i enkeltsaker

Det foreslås at Kongen i statsråd skal kunne treffe vedtak om domstoladministrative spørsmål, altså konkrete vedtak om domstoladministrasjonens virksomhet.

De sentralt fastsatte retningslinjene som er omtalt i pkt. 7.10.4 er tenkt å hjemle bruk av generelle retningslinjer, ikke individuelle pålegg om virkemiddelbruk. I enkelte tilfelle vil det likevel kunne være aktuelt å gripe inn overfor enkeltstående vedtak truffet av domstoladministrasjonen. For disse tilfellene foreslår Justisdepartementet en egen lovhjemmel for at Kongen i statsråd skal ha en instruksjonsrett i forhold til vedtak i domstoladministrasjonen, med en påfølgende plikt til å orientere Stortinget. Det ligger i regelfestingen av en slik instruksjonsrett for regjeringen at Justisdepartementet alene ikke vil ha adgang til å instruere domstoladministrasjonen i enkeltsaker. Instruksjonsretten må gjelde alle domstoladministrative spørsmål.

Når lovutkastet bestemmer at «Kongen i statsråd» kan treffe vedtak om domstoladministrasjonens virksomhet, innebærer dette at Kongen ikke kan delegere instruksjonsmyndigheten til et departement. Skal domstoladministrasjonen gis pålegg, må saken behandles i regjeringen og kongelig resolusjon utferdiges.

Denne instruksjonsretten forankrer også statsrådets konstitusjonelle ansvar. Utover det antar Justisdepartementet at en slik regel vil ha begrenset

praktisk betydning. Spørsmålet må også sees i lys av at svært mange endringer innenfor det domstoladministrative området krever regelendringer, og vil dermed på tradisjonell måte bli undergitt behandling av regjeringen og Stortinget. En instruksjonsrett kan imidlertid også ha en funksjon som en sikkerhetsregel. Ved å ha en slik mulighet for regjeringen til å instruere domstoladministrasjonen i enkeltsaker, reduseres betenkelighetene ved å gi så vidt omfattende administrativ frihet og vide fullmakter til domstolene og domstoladministrasjonen som det nå blir foreslått.

Som et alternativ til å bruke instruksjonsretten kan regjeringen fremme eget forslag overfor Stortinget.

Regjeringens instruksjonsrett forutsettes brukt kun i unntakstilfelle, og skal ikke kunne anvendes som en generell og alminnelig myndighet for regjeringen til å overprøve domstoladministrasjonens beslutninger.

Før regjeringen bruker sin instruksjonsrett, skal domstoladministrasjonen ha hatt anledning til å uttale seg.

Hvis instruksjonsretten er benyttet skal dette omtales i den årlige budsjettproposisjonen for Justisdepartementet, i tilknytning til at det fremmes budsjettforslag for domstolene og domstoladministrasjonen.

Sentralbankloven § 2 tredje ledd inneholder en bestemmelse om at «Melding om vedtak skal sendes Stortinget snarest mulig». Det har vært en diskusjon i teorien om tempokravet i loven ble tilfredsstillt ved at uenigheten mellom Finansdepartementet og Norges Bank ble omtalt i det årlige Nasjonalbudsjettet. Høyesterettsjustitiarius Carsten Smith har i «Stabilitet og langsiktighet - Festskrift til Hermod Skånland» s. 99 gitt uttrykk for at dette neppe kan gjelde som en generell regel. Justisdepartementet kan ikke se at det i forhold til domstoladministrasjonen normalt vil være et så stort behov for rask orientering til Stortinget at det skulle nødvendiggjøre at saken ble tatt særskilt opp med Stortinget. Etter departementets vurdering må det være tilstrekkelig at den etterfølgende kontroll fra Stortingets side kan skje gjennom den ordinære budsjettbehandlingen.

7.10.7 Eventuell foreleggelses- eller orienteringsplikt for domstoladministrasjonen

Justisdepartementet har i forbindelse med etableringen av en instruksjonsrett for regjeringen vurdert om det bør regelfestes en plikt for domstoladministrasjonen til å forelegge særlig viktige saker for Justisdepartementet før domstoladministrasjonen treffer vedtak, eventuelt om det skal etableres en plikt til å orientere departementet om slike saker. Hensikten med en slik regel ville være å sikre departementet, og dermed regjeringen, forhåndsinformasjon om viktige vedtak domstoladministrasjonen planlegger å treffe.

Justisdepartementet finner ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå en regel om foreleggelse. I den forbindelse peker departementet på at samarbeidet mellom domstoladministrasjonen og Justisdepartementet forutsetter regelmessig kontakt. Det vil bli etablert rutiner for kontaktmøter, eksempelvis hvert kvartal. På disse møtene forutsettes det gitt informasjon om arbeidet i domstoladministrasjonen, herunder orientering om saker av viktighet. Det vises i denne forbindelse også til pkt. 7.12.4.

7.10.8 Domstoladministrasjonens forhold til Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen

Domstoladministrasjonen og domstolene er underlagt Riksrevisjonen på linje med andre statlige organer. Riksrevisjonens arbeid utføres både i form av tradisjonell regnskapsrevisjon og en systematisk forvaltningsrevisjon. Det siste er definert som gjennomføring av systematiske vurderinger av bruk og forvaltning av offentlige midler og verdier med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.

Forvaltningsrevisjonen av domstolene vil gi Stortinget en effektiv etterfølgende kontrollmulighet overfor domstolenes virksomhet, både med hensyn til hvordan ressursene utnyttes og i hvilken grad målsettinger om god service og rask saksbehandling nås. Etter Justisdepartementets vurdering er Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon en viktig forutsetning for å etablere en egen domstoladministrasjon med en så vidt begrenset instruksjonsmyndighet fra den utøvende makt som foreslått.

Justisdepartementet peker for ordens skyld på at det på grunn av prinsippet om domstolenes dømmende uavhengighet er visse grenser for forvaltningsrevisjonen av domstolene. Det kan eksempelvis ikke være aktuelt for Riksrevisjonen å gå inn og kvalitetsvurdere den enkelte dom eller kjennelse. Det er også problematisk om Riksrevisjonen vurderer domstolers prioriteringer av hvilke ressurser som skal settes inn i den enkelte sak.

Disse grensedragningsspørsmålene er ikke knyttet spesielt til det foreliggende forslaget om omorganisering av den sentrale domstoladministrasjonen. Tilsvarende spørsmål må stilles også i forhold til dagens administrasjonsordning.

Når det gjelder forholdet til Sivilombudsmannen, er det gjort unntak for domstolenes virksomhet i fastsettelsen av Sivilombudsmannens arbeidsområde. Inn under dette unntaket regnes imidlertid ikke Justisdepartementets administrasjon av domstolene. Det samme må gjelde den nye domstoladministrasjonen, slik at ombudsmannsloven i utgangspunktet kommer til anvendelse på domstoladministrasjonens virksomhet. Oppgavene knyttet til administrasjon av domstolene endrer ikke karakter av å bli flyttet fra Justisdepartementet til en egen domstoladministrasjon. Det vil fortsatt være tale om en form for forvaltningsvirksomhet.

Det samme gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven, som har tilsvarende regler om lovenes anvendelsesområde.

7.10.9 Økt offentlig innsyn

Justisdepartementet legger til grunn at offentlighetsloven bør komme til anvendelse på de vesentlige deler av domstoladministrasjonens virksomhet, på samme måte som den kommer til anvendelse på det meste av Justisdepartementets og regjeringens administrasjon og tilsyn med domstolene etter dagens ordning. Opprettelse av en ny domstoladministrasjon og administrative regler for denne foreslås gjort ved endringer i domstoloven. Offentlighetsloven § 1 gjør i utgangspunktet unntak for saker som behandles etter rettspleielovene. Det foreslås derfor at offentlighetsloven spesifikt gis anvendelse for domstoladministrasjonens virksomhet.

Gjennom opprettelsen av en egen domstoladministrasjon og gjennom sammensettingen av et styre for denne ønsker Justisdepartementet å sikre den ønskede legitimitet og tillit. En økt grad av selvstendighet bør kombineres med en større grad av åpenhet og mulighet for offentlig innsyn i arbeidet i domstoladministrasjonen enn det som praktiseres i dag. Med den løsning Justisdepartementet har valgt, videreføres en påvirkningsmulighet fra Stortinget og regjeringens side på domstoladministrasjonen gjennom blant annet bruken av sentralt fastsatte retningslinjer og regjeringens instruksjonsrett. Dermed reduseres behovet for å fravike eksisterende regler og praksis med hensyn til offentlighetens innsyn i forhold til det Domstolkommisjonens flertall har lagt til grunn i pkt. 6.7.8 i NOU 1999: 19.

Det er vanlig oppfatning at et statlig forvaltningsorgans styre og administrasjon er ett og samme organ etter offentlighetsloven. Administrasjonens saksforberedelse for styret og den skriftlige kontakten mellom styret og administrasjonen er å anse som «et organs interne saksforberedelse», og kan dermed unntas fra offentlighet i medhold av offentlighetsloven § 5 første ledd. Dette legges til grunn også for administrasjonens virksomhet. Etter Justisdepartementets vurdering bør følgende prinsipper følges i forhold til offentlighetens innsyn:

- Administrasjonens saksforberedelse (det skriftlige materiale som legges fram for styret før hvert styremøte) bør på vanlig måte kunne unntas fra offentlighet som «intern saksforberedelse» etter offentlighetsloven § 5 første ledd
- Styrets vedtak utad overfor domstolene vedrørende administrasjon av domstolene anses som ordinære beslutninger fra domstoladministrasjonen som et «organ». Disse vedtakene kan ikke unntas offentlighet dersom vedtaket ikke går inn under andre unntaksbestemmelser, for eksempel på grunn av innholdet i vedtaket
- Domstolkommisjonens flertall har anbefalt at dissenser i styret for domstoladministrasjonen bør inngå i det som gjøres offentlig tilgjengelig. Justisdepartementet er enig i at et slikt prinsipp er godt i samsvar med organisasjonsmodellen for øvrig, med vektlegging på etableringen av et ansvarlig og bredt sammensatt styre.

Domstolkommisjonens flertall har også foreslått at det gjøres unntak fra offentlighetsloven § 5 første ledd når det gjelder de skriftlige styrevedtak som er rettet innad til administrasjonen og direktøren for domstoladministrasjonen. Det vil si at slike vedtak ikke kan unntas fra offentlighet til tross for at disse i utgangspunktet regnes som interne dokumenter etter nevnte bestemmelse. Justisdepartementet kan ikke se at det foreligger tilstrekkelig grunnlag eller behov for å regelfeste et slikt unntak. En slik unntaksfri rett til offentlighet vil etter departementets vurdering lett kunne få uheldige konsekvenser for samspillet mellom administrasjon og styre for domstoladministrasjonen. Selv om man ikke lovfester et slikt unntak fra offentlighetsloven § 5, vil hovedregelen for slike vedtak være offentlighet/meroffentlighet etter lovens § 2. Det vil bare være i de tilfelle hvor det er saklig behov for å nekte innsyn i dokumentet at lovens § 5 første ledd kommer til anvendelse. Det vil være særlig aktuelt å følge hovedregelen på områder hvor det er naturlig å få til en offentlig debatt om mer langsiktige policybeslutninger, f.eks. om tilsettingspolitikk og budsjettprioriteringer.

7.11 Etablering av et styre for domstoladministrasjonen

7.11.1 Hovedbegrunnelse for opprettelse av et styre

Et hovedelement i Justisdepartementets forslag til reform av den sentrale domstoladministrasjonsordningen er etablering av et styre for domstoladministrasjonen.

I og med at domstoladministrasjonen i Norge til nå har vært plassert i Justisdepartementet, har det ikke vært rom for noe særskilt styre. Man har til gjengjeld i en årrekke hatt et såkalt Samarbeidsråd, med representanter for både Domstolavdelingen, Den norske Dommerforening, dommerfullmektiggruppen i Norges Juristforbund, Embetskontorfunksjonærenes Landsforbund (nå Flerfaglig Fellesorganisasjon - 2fo) og Norsk Tjenestemannslag. Hovedverneombudet for domstolene er også medlem av Samarbeidsrådet. Dette rådet møtes en rekke ganger i løpet av året, og de fleste administrative saker av større eller prinsipiell betydning drøftes der.

Erfaringene med Samarbeidsrådet har vært gode. Det har bidratt til at domstoladministrasjonen i Justisdepartementet på relativt tidlige stadier i beslutningsprosessene har kunnet kvalitetssikre departementets arbeid ved å få inn domstolfaglige impulser. Samtidig har en del vanskelige saker kunnet forankres og legitimeres ved at de ble behandlet i Samarbeidsrådet. Det er naturlig at domstoladministrasjonen viderefører disse positive erfaringene i tiden som kommer.

Justisdepartementet foreslår at en ny domstoladministrasjon skal ledes av et eget styre, sammensatt på en slik måte at det besitter både domstolfaglig kompetanse, kompetanse fra brukersiden i form av aktivt praktiserende advokater samt representanter for allmennheten, som både kan gi verdifull kompetanse fra helt andre livs- og samfunnsområder enn justisforvaltningen, og som kan bidra til å forhindre at domstoladministrasjonen og dets styre utvikler seg i retning av å bli en lukket og innadskuende samfunnsinstitusjon.

Ved å la domstoladministrasjonen ledes av et styre, oppnår man at viktige beslutninger i administrasjonen av domstolene fattes av et bredt sammensatt organ, hvor også interesser utenfor domstolsfæren blir ivaretatt, og at faglige og samfunnsmessige hensyn blir veiet mot hverandre når det treffes beslutninger. Et styre vil også kunne bidra til styrket tillit og legitimitet til den sentrale domstoladministrasjonen sett fra domstolenes og det alminnelige publikums side.

7.11.2 Erfaringene fra Sverige og Danmark

I Sverige har man helt siden etableringen av Domstolverket i 1975 hatt et styre, oppnevnt av Regjeringen. Dette er i pakt med den tradisjonelle svenske organiseringen av direktorat/verk. Sammensetningen har variert noe med skiftende regjeringer. I dag er styret slik sammensatt:

- Direktøren for Domstolverket (leder)
- To riksdagsmenn
- En landshøvding (fylkesmann)
- En hovrettspresident (førstelagmann)
- To lagmenn (embetsleder i førsteinstansen)
- To fagforeningsrepresentanter (en dommer og en kontoransatt)

– En advokat

Det svenske styret forholder seg primært til saker som blir forelagt dem av direktøren for Domstolverket, og kan ikke selv ta initiativ og komme med forslag.

Styreformen i Sverige har vært gjenstand for en del kritikk. Det synes å være et utbredt ønske at styret hadde et klarere mandat, en sammensetning med større innslag av erfarne domstolledere og et større ansvar. Slik situasjonen er i dag brukes styret i relativt liten grad.

Ved omorganiseringen i Danmark i 1999 valgte man en annen og mer aktiv styremodell. Domstolsstyrelsen ledes av en Bestyrelse med 11 medlemmer, oppnevnt av Justitsministeriet:

- En høyesterettsdommer (leder)
- To landsdommere (lagdommere)
- To byrettsdommere
- En representant for det øvrige juridiske personalet (dommerfullmektigene)
- To representanter for det administrative personalet
- Et medlem innstilt av Advokatrådet
- Et medlem innstilt av Rektorkollegiet (representant for allmennheten)
- Et medlem innstilt av Landsarbejdsrådet (representant for allmennheten)

Styret har i oppstartingsfasen hatt et betydelig antall møter. Lederen for styret, som blant annet har erfaring fra domstoladministrativt arbeid i Justisdepartementet, har fulgt aktivt med i Domstolsstyrelsens løpende arbeid. Styret får til behandling viktige saker, og oppfattes å ha et selvstendig ansvar.

7.11.3 Forslag til norsk styremodell

Når det skal utformes en ny modell i Norge, fremstår det som lite aktuelt å falle ned på den svenske modellen med et slags «rådgivende» styre. En slik modell mangler den grunnleggende klarhet i spilleregler og ansvarsforhold som en nyordning bør tilstrebe.

Justisdepartementet foreslår at man velger en modell med et styre for domstoladministrasjonen med selvstendig ansvar, langt på vei i tråd med den danske modellen. Etter Justisdepartementets vurdering bør imidlertid styret i Norge ikke i like stor grad som i Danmark settes sammen med sikte på at alle arbeidstakergrupper i domstolene skal være representert. Utgangspunktet bør være at domstoladministrasjonen ikke skal styres etter en korporativ modell. Styret bør derfor ikke settes sammen på grunnlag av oppnevnelser foretatt av de enkelte fagforeningene.

7.11.4 Styrets sammensetting og prosedyre for oppnevning

Det følger av hensynene bak opprettelsen av et styre at medlemmene samlet må besitte både innsikt og engasjement i samfunnsmessige problemstillinger, så vel som høy domstolfaglig og domstoladministrativ kompetanse.

I styret bør det sitte representanter valgt nettopp på grunnlag av deres brede samfunnsmessige innsikt og engasjement. Disse anses som allmennhetens representanter, og bør ikke samtidig ha bakgrunn fra rettsvesenet. Som

allmennhetens representanter må man tilstrebe utnevning av personer som nyter tillit hos folk flest ved at de har personlige egenskaper og faglig innsikt.

Ønsket om bred domstolkompetanse i styret gjør at det må sitte dommere i styret. Det er viktig at den praktiske domstolerfaring er tungt representert i et slikt styre, som skal spille en aktiv rolle i det administrative arbeidet og utviklingsarbeidet overfor domstolene. Det er ønskelig at dommerrepresentantene har erfaring fra ulike typer domstoler. Ønsket om at dommerrepresentantene i styret skal ha høy domstolfaglig kompetanse, kombinert med innsikt og engasjement i administrative og utviklingsorienterte oppgaver ved domstolene, må være det sentrale ved personutvelgelsen. Dette hensynet er etter Justisdepartementets vurdering viktigere enn at samtlige tre instanser er representert, selv om det i utgangspunktet er positivt med styrerepresentasjon fra ulike instanser.

Selv om det som hovedregel bør oppnevnes tre dommere som medlemmer av styret, bør det åpnes opp for at Kongen kan erstatte ett av de tre dommermedlemmene med en annen særlig kvalifisert representant for domstolene. En slik representant skal i så fall være en ansatt i domstolene som ikke er dommer, men som forutsettes å kunne tilføre styret for domstoladministrasjonen verdifulle impulser i forhold til administrasjon av domstolene generelt. Kongen vil i forbindelse med den enkelte oppnevning stå fritt til å velge om det skal oppnevnes tre dommere i styret, eller om ett av de tre medlemmer skal være en annen representant for domstolene.

Videre er det ønskelig med representasjon fra brukersiden i form av to advokater. Det kan være privatpraktiserende advokater, advokater ansatt i næringslivet eller advokater fra offentlig forvaltning. Justisdepartementet legger til grunn at også ansatte advokater hos Regjeringsadvokaten og påtalemyndighetens aktører kan oppnevnes som styremedlem. De advokater som oppnevnes bør besitte prosedyreerfaring fra retten, for å kunne se domstolene fra prosessfullmektigenes og partenes ståsted.

Justisdepartementet foreslår at styret oppnevnes med til sammen syv medlemmer. Størrelsen fremstår som et kompromiss mellom ønsket om å ha et styre som ikke er større enn at det kan fungere operativt, effektivt og byråkratisk, samtidig som det er viktig å ha god bredde i erfaringsbakgrunn og kompetanse blant medlemmene. Det anses også som et poeng å unngå at en enkelt gruppe skal ha flertall i styret. Når det tas i betaktning at man her har å gjøre med et styre for den sentrale domstoladministrasjonen kan det ikke være en avgjørende innvending at styret etter Justisdepartementets forslag vil ha et flertall av representanter som er juridisk utdannet.

Justisdepartementet foreslår på denne bakgrunn at styret for domstoladministrasjonen settes sammen av:

- To representanter for allmennheten
- Tre dommere, dog slik at det kan oppnevnes én annen særlig kvalifisert representant for domstolene i stedet for en av dommerne
- To advokater

Domstolkommisjonens flertall har foreslått at styret settes sammen med de samme personene som skal sitte i Innstillingsrådet, jf. nedenfor i kapittel 8. Justisdepartementet anser ikke dette som hensiktsmessig. Arbeidsmengden for Innstillingsrådet alene taler imot en slik løsning. Både arbeidet i styret og

i Innstillingsrådet vil kunne bli relativt tidkrevende, med korte frister. Det er også behov for ulik kompetanse i disse organene. Styret for domstoladministrasjonen bør i større grad enn Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget, jf. kapittel 8 og 11, settes sammen av personer med en bred samfunnspolitisk og domstolfaglig bakgrunn, med erfaring fra styrearbeid og med kompetanse og interesse for administrativt arbeid og utviklingsarbeid. I Innstillingsrådet må det i sterkere grad vektlegges interesse og kompetanse innen rekruttering og personalutvelgelse, selvfølgelig i kombinasjon med samfunnsinnsikt og domstolfaglig kompetanse. Justisdepartementet foreslår derfor at det oppnevnes ulike personer til styret og til Innstillingsrådet.

Når det gjelder oppnevningen av dommerrepresentantene i styret kan det være aktuelt å motta forslag fra eksempelvis domstolene og Den norske Dommerforening. Ved oppnevningen av advokatrepresentantene kan det tilsvarende vurderes om det bør innhentes forslag fra de organisasjoner som representerer de aktuelle gruppene. Justisdepartementet understreker imidlertid at regjeringen uansett står fritt i sitt valg av personer til styret. Tilsvarende prinsipper bør gjelde i forhold til Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget for dommere.

Justisdepartementet foreslår at de to representantene for allmennheten velges av Stortinget, og at de øvrige styremedlemmene oppnevnes av regjeringen. Etter departementets oppfatning vil dette bidra til å gi styret maksimal tilitt utad, samtidig som det bidrar til å skape en god balanse mellom statsmakterne.

Oppnevningsperioden bør være fire år, med mulighet for gjenoppnevning/gjenvalg én gang.

7.11.5 Avsetting av styret

Flertallet i Domstolkommisjonen foreslår lovfestet at Kongen i statsråd skal ha adgang til å avsette styret dersom det ikke følger opp kritikk fra Riksrevisjonen. Forslaget innebærer at også allmennhetens representanter, som er valgt av Stortinget, vil måtte gå av sammen med resten av styret.

I sin begrunnelse viser flertallet til at så lenge regjeringen er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget også for en slik avgjørelse, vil det ikke være noe avgjørende til hinder for en slik ordning.

Flertallet foreslår også at Kongen i statsråd må kunne trekke tilbake oppnevning av medlemmer som er oppnevnt i statsråd, og Stortinget må kunne trekke tilbake valg av styremedlemmer som er valgt av Stortinget, dersom vedkommende ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte. Det er også vist til at i straffesak kan styremedlem fradømmes sitt verv etter straffeloven § 29.

Flertallet mener at dette antagelig følger av gjeldende rett, og foreslår at Kongens og Stortingets myndighet blir lovfestet.

Justisdepartementet er enig med Domstolkommisjonens flertall i at Kongen i statsråd bør ha adgang til å avsette styret dersom det ikke følger opp kritikk fra Riksrevisjonen. Med den modell for organisering av Domstoladministrasjonen som departementet legger opp til, bør ikke bare manglende oppfølging av kritikk fra Riksrevisjonen kunne resultere i at styret blir avsatt. Etter departementets syn må det også kunne reageres med avsettelse dersom styret kan bebreides for ikke å følge opp retningslinjer eller vedtak gitt av Kongen i statsråd. Likeså må det kunne reageres med avsettelse dersom styret

ikke følger det regelverk som gjelder for Domstoladministrasjonens virksomhet. Avsettelse bør også kunne skje dersom det treffes vedtak i strid med det alminnelige lovverk. Departementet slutter seg for øvrig til forslaget om å trekke tilbake oppnevning av enkeltmedlemmer, dersom et medlem ikke er i stand til å utføre vervet på en forsvarlig måte.

Departementet er videre enig i at Kongens og Stortingets myndighet bør lovfestes, se utkastet til domstoloven § 33 a tredje og fjerde ledd.

For å markere den spesielle stilling styret for domstoladministrasjonen har i forhold til Justisdepartementet og regjeringen, foreslår departementet at regjeringen må orientere Stortinget umiddelbart hvis de avsetter det samlede styret.

Avsettelse av en dommer som styremedlem vil ikke ha konsekvenser for vedkommendes stilling som dommer, med mindre forholdet er av en slik art at det er selvstendig grunnlag for avskjed.

7.11.6 Styrets oppgaver i forhold til administrasjonen

Styret skal være øverste myndighet i domstoladministrasjonen. Styret skal ha og forutsettes å ta et reelt ansvar. Styret bestemmer hvilke fullmakter som skal gis til Domstoladministrasjonen v/direktøren i den daglige virksomheten. Styret kan, dersom det anser det hensiktsmessig, fastsette instruks for direktøren og staben, og bestemme hvilke saker som må forelegges for eller avgjøres av styret.

Domstoladministrasjonens direktør forutsettes å delta i styremøtene, uten stemmerett.

Styret bør behandle saker av større eller prinsipiell betydning, herunder policy-spørsmål innen budsjett og strategisk planlegging, spørsmål om koordinering av domstolenes virksomhet i forhold til andre aktører i rettskjedene og arbeid med målstruktur og målformulering for domstolenes arbeid. Videre bør styret følge større utviklingsprosjekter ved domstolene innen personalutvikling, IT-utvikling og generell administrativ utvikling.

Styret tilsetter direktør for domstoladministrasjonen, og er for øvrig øverste tilsettingsmyndighet. De fleste tilsetninger forutsettes imidlertid av praktiske grunner delegert til direktøren, basert på et lokalt innstillingsråd etter tjenestemannsloven.

7.12 Fremtidig fordeling av arbeidsoppgaver

7.12.1 Fastleggelse av overordnede prinsipper for organiseringen av domstolene

I dag er det Stortinget som bestemmer hva slags domstoler landet skal ha, etter forslag fra regjeringen. Stortinget fastsetter domstolenes organisering med hensyn til antall instanser og domstolenes ansvarsområder. Praksis er også at spørsmål om nedleggelse, sammenslåinger og lokalisering av domstoler forelegges Stortinget av regjeringen, selv om regjeringen formelt har kompetanse til å treffe beslutninger om dette selv.

Den omorganiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen som foreslås i denne proposisjonen vil ikke gjøre endringer på dette. Stortingets medvirkning i disse overordnede beslutningene om domstolenes organisering

ring representerer en viktig demokratisk innflytelse på domstoladministrasjonen i fremtiden.

7.12.2 Utarbeidelse av budsjett for domstolene

Budsjettmyndighet er et av de viktigste styringsredskapene i offentlig sektor. Med budsjettmyndighet menes her både rett til å fremme forslag om statsbudsjett og den etterfølgende fordeling av bevilgede midler til den lokale driftsenhet.

Noen full budsjettfrihet i betydningen rett til selv å fastsette sitt budsjett er ikke aktuelt for domstoladministrasjonen eller domstolene. Det ville være i strid med gjeldende prinsipper om Stortingets budsjettmyndighet og regjeringens budsjettansvar dersom man skulle la en statlig institusjon som domstolene bestemme sin egen ressurstilgang. Dette er heller ikke foreslått av Domstolkommisjonen.

Justisdepartementet forutsetter at domstoladministrasjonens og domstolenes budsjett fortsatt skal inngå som en del av regjeringens samlede budsjettfremlegg for Stortinget. Domstoladministrasjonen forutsettes å ha ansvar for å utarbeide budsjettforslag for sin egen og domstolenes virksomhet. Regjeringen bør som i dag ha ansvaret for den samlede koordineringen og prioriteringen mellom de ulike offentlige sektorene i forbindelse med sitt forslag til statsbudsjett. Domstoladministrasjonens budsjettforslag skal kunne bearbeides under regjeringens budsjettarbeid, og inngår i regjeringens samlede budsjettfremlegg.

Domstolkommisjonens flertall har foreslått at det uttrykkelig lovfestes at Stortinget skal gjøres kjent med underlagsmaterialet i form av budsjettforslaget fra domstoladministrasjonen og eventuelt vurderinger av målsettinger og resultatoppnåelse, ved at dette følger statsbudsjettet som trykt vedlegg.

Justisdepartementet har forståelse for at domstolenes og domstoladministrasjonens spesielle stilling kan gi grunnlag for særlige behov for å synliggjøre sine budsjettforslag. Departementet er imidlertid skeptisk til forslaget om at domstoladministrasjonens budsjettforslag som en institusjonalisert ordning skal følge med regjeringens budsjettforslag. Storkomiteéene mottar riktignok i varierende grad budsjettforslag fra departementets underliggende virksomheter til bruk i sin budsjettbehandling. Domstolkommisjonens forslag adskiller seg imidlertid fra denne praksisen ved at ordningen forutsettes institusjonalisert av regjeringen selv. Domstoladministrasjonens forslag vil dermed få en særegen status og lett kunne framstå som et konkurrerende forslag til regjeringens. Dette vil skape uklarhet i forholdet mellom regjering og Storting, og i praksis svekke regjeringens mulighet til å vurdere domstoladministrasjonens budsjettforslag på selvstendig grunnlag. Justisdepartementet foreslår derfor ikke lovfestet en slik ordning.

Dette er imidlertid ikke til hinder for at domstoladministrasjonen selv sender sitt budsjettforslag til Stortinget, slik det er vanlig å gjøre i enkelte andre sektorer. I Danmark har man åpnet for en slik mulighet, men samtidig gjort terskelen for dette så høy at det kun er ved den totale mistillit mellom departement og Domstolsstyrelsen at det vil kunne skje. I Norge bør det anses som uproblematiske og kurant, uten preg av mistillit mellom domstoladministrasjon

nen og Justisdepartementet/regjeringen, at Stortinget på denne måten gjøres kjent med budsjettforslaget.

7.12.3 Bruk av sentralt fastsatte retningslinjer

Gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen, vil det bli gitt årlige retningslinjer for domstoladministrasjonens arbeid. Regjeringens forslag forutsettes på vanlig måte å bli behandlet i Stortinget som en del av budsjettbehandlingen. Sentralt fastsatte retningslinjer må alltid forelegges for Stortinget og behandles der for å bli bindende for domstoladministrasjonen.

Det forutsettes at arbeidet med formuleringen av disse retningslinjene starter i domstoladministrasjonen som en del av arbeidet med budsjettforslaget. Den videre vurdering og bearbeiding av retningslinjene vil i praksis skje i Justisdepartementet og deretter i regjeringen i forbindelse med koordineringen av det samlede budsjettforemlegget.

Ved å bruke budsjettproposisjonen på en slik måte vil regjeringen og Stortinget både angi hvilke økonomiske rammer som gjelder for domstolene og domstoladministrasjonen, og samtidig fastsette målsettinger og trekke opp generelle retningslinjer og forventninger til domstolarbeidet. Denne samlede fremstillingen av rammebetingelsene for domstoladministrasjonens arbeid, som årlig undergis en behandling i Stortinget, vil definere handlingsrommet for domstoladministrasjonen. Innenfor dette rommet og disse økonomiske rammene forutsetter Justisdepartementet at domstoladministrasjonen skal ha betydelig handlefrihet i forhold til utforming av delmål og valg av virkemidler.

Som eksempler på aktuelle områder for bruk av sentralt fastsatte retningslinjer kan nevnes fastsetting og endring av målsettingene for domstolenes gjennomsnittlige saksbehandlingstid for de ulike sakstypene og fordeling av ansvar og arbeidsoppgaver knyttet til samarbeid og utveksling av informasjon mellom aktørene i straffesakskjeden.

Normalt forutsettes det ikke å være behov for å gripe inn med nye eller endrede retningslinjer i tidsperiodene mellom de årlige budsjettforemleggene. Dersom det unntaksvis skulle være nødvendig å gripe inn i mellomperioden, vil regjeringen være henvist til å gjøre bruk av sin instruksjonsrett eller fremme eget forslag overfor Stortinget.

7.12.4 Avgivelse av faktaopplysninger til justisministeren

Justisministeren vil jevnlig ha behov for faktaopplysninger, iblant også vurderinger, fra domstoladministrasjonen. Ved forberedelse av meldinger og proposisjoner til Stortinget vil det også være nødvendig å trekke veksler på kompetanse og kunnskap i domstoladministrasjonen, særlig for å unngå et behov for dobbeltoppbygging av kompetanse i Justisdepartementet og domstoladministrasjonen. Justisdepartementet forutsetter at slik informasjonsavgivelse fra domstoladministrasjonen skal være en naturlig del av domstoladministrasjonens arbeid, også i de tilfelle hvor regjeringen og Justisdepartementet har behov for slike opplysninger for å fremme forslag som domstoladministrasjonen for sin del er imot. Det legges til grunn at det ikke er nødvendig uttrykkelig å lovfeste dette. Dersom domstoladministrasjonen skulle nekte å etterkomme en slik anmodning, vil regjeringen eventuelt kunne bruke sin instruksjonsrett. Det vil i praksis ta noe tid å komme med en slik instruks i form av en

kongelig resolusjon. En slik nødvendig tidsforsinkelse må tas med i betraktning ved vurderingen av det eventuelle parlamentariske eller konstitusjonelle ansvar statsråden skulle kunne komme til å bli stilt overfor i disse tilfellene.

7.12.5 Arbeidet med regelverksutvikling

Ansvar for arbeid med sivilprosess- og straffeprosesslovgivningen ligger i dag i Justisdepartementets Lovavdeling. Det er imidlertid et relativt nært samarbeid mellom Lovavdelingen og Domstolavdelingen i saker som angår den praktiske prosessordningen.

Også etter omorganiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen bør lovgivningsarbeidet på prosessområdet fortsatt skje ved at Justisdepartementet utarbeider lovforslag for behandling i Stortinget. Også Domstolkomisjonens flertall har forutsatt at en eventuell ny domstoladministrasjon i utgangspunktet ikke skal ha ansvar for å utarbeide lovutkast eller å utarbeide eller foreslå forskrifter med hjemmel i lov. Dette er oppgaver som vanligvis ligger til organer i sentralforvaltningen. Det vil derfor være nødvendig å opprettholde både generell juridisk kompetanse og spesialkompetanse innen de relevante lovområdene i Justisdepartementet etter en omorganisering.

Lovansvaret for de forvaltningsfunksjoner som måtte bli liggende i domstolene forutsettes som i dag å sortere under vedkommende fagdepartement.

Domstoladministrasjonen vil imidlertid naturlig ha som oppgave å kanalisere forslag og initiativ fra domstolene videre til fagdepartementet, både i forhold til prosesslovgivningen, hvor domstolene og dommerne i særlig grad har førstehåndskunnskap om hvordan regelverket fungerer i praksis, og i forhold til lovgivning på de forvaltningspregede områdene. Det er viktig å legge forholdene til rette for at lovgiver skal ha mulighet til å trekke vekslers på erfaringene i de instanser som har den nærmeste og mest omfattende opplevelsen av hvordan regelverket virker i praksis. Generelt er det en økende fokusering på at det er nær sammenheng mellom regelverksutvikling og organisasjonsutviklingstiltak. Det må derfor uansett forutsettes at domstolene og domstoladministrasjonen i fremtiden trekkes nært inn i arbeidet med både ny prosesslovgivning og lovgivning innenfor de forvaltningsområdene domstolene i fremtiden skal ha ansvaret for. Domstoladministrasjonen bør også kunne få konkrete utredningsoppdrag og oppgaver med forberedelse av lovendringer og forskriftsutarbeidelse. Departementet forutsetter at domstoladministrasjonen normalt vil ønske å delta aktivt i regelverksarbeidet ved å utføre slike utredningsoppdrag, for å sikre at domstolerfaringen og domstolenes og domstolbrukernes behov blir ivaretatt på en riktig måte. Dersom domstoladministrasjonen i rene unntakstilfelle ikke skulle ønske å forestå et slikt utredningsoppdrag, vil regjeringen eventuelt være henvist til å bruke sin instruksjonsrett.

Arbeid med regler som ligger i nær tilknytning til den dømmende virksomheten, eksempelvis den delen av rettsgebyrloven og rettsgebyrforskriftene som gjelder domstolene, bør rutinemessig starte i domstoladministrasjonen. Det bør også vurderes om domstoladministrasjonen skal ha selvstendig ansvar som sentral myndighet for enkelte regelsett som har tett tilknytning til den dømmende virksomheten, eksempelvis reglene om vitnegodtgjørelse.

Domstolenes funksjon som høringsinstans forutsettes beholdt. Koordineringen av disse uttalelsene bør naturlig ligge i domstoladministrasjonen.

7.12.6 Arbeidet med effektivisering og organisasjonsutvikling

Det daglige hovedansvaret for sentralt utviklingsarbeid overfor domstolene bør ligge i den nye domstoladministrasjonen. Det er vanskelig å komme med initiativ og foreta prioriteringer med hensyn til hva man skal bruke utviklingsressursene på uten å ha løpende nærkontakt med det daglige arbeid i domstolene. En slik løpende nærkontakt har Justisdepartementet i dag, men denne vil i praksis bli redusert ved etableringen av en ny administrasjonsordning utenfor departementet.

Dette innebærer ikke at det ikke skal være mulighet for ytre påvirkning av domstolenes planleggings-, strategi- og utviklingsarbeid, eksempelvis gjennom de årlige budsjettproposisjonene.

Et konkret og praktisk viktig område er arbeidet med å fastsette og justere mål for domstolenes gjennomsnittlige behandlingstid av sakene. I løpet av 1990-årene ble det utviklet og tatt i bruk et sett av målsettinger for domstolenes gjennomsnittlige behandlingstid for de ulike sakstypene. I samme tidsperiode har saksbehandlingstiden vist positiv utvikling, og er i dag på nivå med de raskeste blant sammenlignbare land.

Som et ledd i et effektiviseringsgevinstprosjekt i domstolene på begynnelsen av 90-tallet, ble det utviklet en matematisk modell (belastningsmodellen) som gjør det mulig å beregne kapasitetsbehovet for dommere og funksjonærer i herreds- og byrettene. Justisdepartementet benytter modellen aktivt ved fordeling av ressurser mellom de enkelte domstoler. Videreutvikling og implementering av belastningsmodellen vil være et viktig utviklingsområde. Denne modellen tar mål av seg til å objektivisere sammenlignbare mål for arbeidsbelastningen ved den enkelte domstol pr. årsverk.

Det er viktig å finne fram til en arbeidsdeling og til rutiner som sikrer at de generelle samfunnspolitiske forventninger og krav til den offentlige sektor om utvikling og endring også skal kunne stilles til domstolene. Dette kan skje både i form av lovgivning og i forbindelse med budsjettproposisjonene. Justisdepartementet peker i den forbindelse på at det er enighet om at domstolene heller ikke i fremtiden skal være en stat i staten, upåvirket av samfunnsstrømninger, generelle utviklingstrekk og forventninger om for eksempel produktivitetutvikling og effektiv bruk av samfunnets økonomiske ressurser. Samtidig er det viktig at en administrativ omlegging reflekterer domstolenes stilling og særpreg.

Justisdepartementet peker også på at mye av utviklingsarbeidet og effektiviseringsarbeidet i domstolene krever regelverksendring. Gjennom dette vil Justisdepartementet, regjeringen og Stortinget på vanlig måte bli involvert i beslutningsprosessen.

Når det gjelder ansvaret for kompetanseutviklingen i domstolene, har man allerede i dag etablert egne organ som har et hovedansvar for utvikling og gjennomføring av opplæringstiltak; Etterutdanningsrådet for dommere og Opplæringsrådet for funksjonærer i domstolene. Sekretariatsfunksjonen for begge disse rådene er nylig lagt til RIFT. I tillegg er det etablert et eget Fagbokutvalg med ansvar for fellesinnkjøp av faglitteratur til domstolene, og et Studiepermisjonsutvalg. Alle disse bør naturlig i fremtiden rapportere til og motta signaler og retningslinjer fra domstoladministrasjonen. Videre må den nødvendige sekretariatsfunksjonen forankres der.

7.12.7 Bruk og videreutvikling av informasjonsteknologi i domstolene

Med sin desentraliserte struktur med mange, spredte og til dels svært små driftsenheter, er det etter Justisdepartementets vurdering nødvendig at det bygges opp og holdes ved like IT-kompetanse for domstolene sentralt i domstoladministrasjonen, som et supplement til den lokale kunnskap som finnes ved den enkelte domstol. I dag ivaretas oppgavene med drifts- og brukerstøtte av RIFT. Det er naturlig å se den fremtidige organiseringen av dette arbeidet i sammenheng med den vurdering som skal foretas om en mulig tettere organisatorisk kopling mellom IT-enhetene i justissektoren, jf. pkt. 7.13.

7.12.8 Løpende arbeid med regnskap og økonomiforvaltning

Arbeidet med regnskap, budsjettildeling og budsjettoppfølging overfor domstolene krever en relativt betydelig arbeidsinnsats i Domstolavdelingen i dag. Dette er løpende administrative arbeidsoppgaver som naturlig bør overtas av den nye domstoladministrasjonen utenfor departementet. Oppgavene både med ressursfordeling og med tilsyn med økonomiforvaltningen i domstolene har nær sammenheng med den daglige administrative ledelse på sentralt nivå, og bør ivaretas av domstoladministrasjonen som en del av den samlede løpende administrasjonen.

Det generelle økonomireglementet for statsforvaltningen gjelder også for domstolene. Som en følge av krav i den nye instruksen er det etablert en sentral regnskapsfører enhet for domstolene som en del av RIFT. Denne funksjonen må i fremtiden ivaretas av domstoladministrasjonen.

Det er naturlig at domstoladministrasjonen (i den grad ikke noe annet fastlegges gjennom Stortingets budsjettbehandling) foretar de nødvendige prioriteringer innenfor domstolene, for eksempel mellom ulike innsatsfaktorer som dommerstillinger, funksjonærstillinger, kompetanseutvikling, IT-utvikling og endringer i lokalforholdene for domstolene.

7.12.9 Løpende personaladministrativt arbeid, herunder dommerutnevnelser og disiplinærsaker

Det løpende arbeidet med personalforvaltning overfor domstolene utgjør en viktig del av det sentraladministrative arbeidet. Det er ikke naturlig at Justisdepartementet fortsatt skal arbeide med disse oppgavene etter en administrativ omlegging.

Bortsett fra høyesterettsdommerne og direktøren i Høyesterett, som utnevnes av Kongen i statsråd, og dommerfullmektigene, som ansettes av domstolleder, har alle ansettelsessaker blitt delegert til domstolene selv og skjer i regionale tilsettingsråd. Kun dersom disse rådene ikke blir enige er Justisdepartementet den instans som avgjør. Denne departementsoppgaven bør i fremtiden overtas av domstoladministrasjonen.

Likeledes bør arbeidsgiverrepresentanten etter bestemmelsene i Hovedtariffavtalen i Staten være domstoladministrasjonen.

Når det gjelder arbeidet med dommerutnevnelser, er vesentlige arbeidsoppgaver foreslått lagt til et nyopprettet Innstillingsråd for dommere. Dette vil ha sitt sekretariat i domstoladministrasjonen, og skal gi sine innstillinger overfor Justisdepartementet i saker om dommerutnevnelser.

Arbeidet med klage- og disiplinærspørsmål i forhold til dommerne er tilsvarende foreslått overført til et nyopprettet Tilsynsutvalg for dommere, som også vil å ha sitt sekretariat i domstoladministrasjonen.

Tilsettingssaker i selve domstoladministrasjonen er det naturlig at administrasjonen selv har ansvaret for å forestå, i henhold til et personalreglement tilsvarende det som gjelder for staten for øvrig.

Ansettelse av direktør for domstoladministrasjonen må foretas av styret. Direktørstillingen bør være en åremålsstilling.

7.12.10 Arbeid med eiendomsforvaltning for domstolene

Arbeidet med den løpende eiendomsforvaltningen for domstolene krever i dag en betydelig arbeidsinnsats i Justisdepartementet. Dette arbeidet har nær sammenheng med den øvrige løpende administrasjonen av domstolene og med budsjettarbeidet.

Det er naturlig at domstoladministrasjonen utreder og begrunner behovet for nye lokaler og sikrer at nye lokaler har den nødvendige funksjonalitet gjennom utarbeidelse av normer. I tillegg bør administrasjonen også ha hovedansvaret for inngåelse og reforhandling av større leieavtaler. Domstoladministrasjonen bør også bistå domstoler som skal få nye lokaler med oppfølgingen under byggeprosessen. Verken Justisdepartementet eller domstolene eier bygningsmasse, slik at alle lokaler som domstolene disponerer leies av Statsbygg eller kommunale eller private utleiere. Oppfølging under byggeprosessen gjøres i samarbeid med utleier. Byggesaker som ikke kan dekkes innenfor rammen av domstolenes bevilgning, forutsettes fremmet som egne satsingsforslag i forbindelse med regjeringens budsjettprosess.

Domstoladministrasjonen bør også ha ansvaret for et sentralt husleieregister, erfaringsutveksling mellom ulike leieprosjekter samt inngåelse av eventuelle rammeavtaler der det er hensiktsmessig. I tillegg bør domstoladministrasjonen bistå domstolene med råd i forbindelse med vaktmestertjenester, renhold, serviceavtaler, energi, sikkerhet m.m.

7.12.11 Fagansvar for tvangsfullbyrdelse, notarialoppgaver, skifte, tinglysing og rettsgebyrloven

Spørsmålet om hvilke forvaltningsoppgaver som skal forbli i domstolene, er behandlet i den nylig fremlagte St. meld. nr. 23 (2000-2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden.

Særlig sentralt står spørsmålet om endring av tinglygingsordningen. Justisdepartementet har i stortingsmeldingen foreslått at tinglygingsoppgavene overføres fra herreds- og byrettene til Statens kartverk. I en overgangsfase er det foreslått at oppgavene skal utføres av de fylkesvise enhetene til Statens kartverk. Neste fase kan enten være overgang til et begrenset antall regionale enheter, eller en fullstendig sentralisering av tinglygingsoppgavene.

Arbeidet med endringer i den sivile rettspleie på grunnplanet kan også komme til å medføre endringer av ansvaret for namsmannsfunksjonen, som særlig i de større byene ligger til domstolene.

Uansett organisering av den sentrale domstoladministrasjonen vil domstolene på forvaltningsområdene være underlagt faglig instruksjonsmyndighet fra et ansvarlig departement.

7.12.12 Oppsummering av hovedtrekkene i domstoladministrasjonens forhold til domstolene

Domstoladministrasjonen vil etter dette ha en rekke ulike oppgaver i forhold til domstolene:

- Styringsfunksjon gjennom budsjettmyndighet
- Tilsyn med oppfyllelsen av omforente målsettinger og målsettinger oppstilt av regjering og Stortinget i form av sentralt fastsatte retningslinjer
- Utøvelsen av den administrative myndighet som ikke legges til den enkelte domstolleder
- Initiativtager, pådriver og samarbeidspartner i forhold til ulike utviklings tiltak i domstolene, både i forbindelse med IT-utvikling, regelverksutvikling, utvikling av målsettinger for domstolenes virksomhet og generell organisasjonsutvikling
- Formidler av synspunkter og behov i forhold til regjering og Storting
- Serviceyter og kompetansesentrum i forhold til informasjonsteknologi, regnskapsarbeid, arkivarbeid osv.

Domstoladministrasjonen vil på mange måter komme i en tilsvarende stilling i forhold til domstolene som Justisdepartementet er i dag. Situasjonen vil likevel bli preget av at domstoladministrasjonen skal ha en høy grad av selvstendighet i forhold til departement og regjering.

7.13 Fremtidig organisering av IT-arbeidet i domstoladministrasjonen

Utviklingen av IT-baserte løsninger for det daglige domstolarbeidet vil skje raskt i årene som kommer. Domstolene vil i økende grad ha behov for god og effektiv informasjonsutveksling med andre instanser og med ulike brukergrupper. Store brukergrupper vil ha forventninger om å kunne kommunisere elektronisk også med domstolene.

Den nye domstoladministrasjonen må stå klar til å møte disse utfordringene. Det pågår for tiden et arbeid med utskifting av eksisterende IT-utrustning ved domstolene, og man vil i løpet av relativt kort tid ha utviklet et nytt og moderne IT-basert saksbehandlingssystem for domstolene. Dette vil både være til hjelp for de domstolansatte ved behandlingen av sakene, og lette den elektroniske kommunikasjon med brukerne av domstoltjenestene.

Særlig i forhold til behandlingen av straffesakene er det viktig å sikre muligheten for effektiv informasjonsutveksling med de andre aktørene. Det er nødvendig at valg av IT-løsninger for domstolene, politiet og kriminalomsorgen er godt koordinert, for å forhindre at teknologien begrenser den kommunikasjon som er ønskelig.

Det er av overordnet betydning at forholdene legges til rette for en fleksibel og god mulighet for informasjonsutveksling innenfor straffesakskjeden. Dersom det skulle oppstå uenighet om valg av løsninger, vil dette være et

område hvor det vil kunne være aktuelt for Kongen i statsråd å gjøre bruk av sin instruksjonsrett, jf. pkt. 7.10.6.

Gjennom en tettere organisatorisk kopling mellom IT-enhetene i justis-sektoren må det antas totalt å kunne oppnås stordriftsfordeler, bedre utnyt-telse av IT-kompetansen i justissektoren og redusert sårbarhet på IT-området. Både for å understøtte informasjonsflyten i straffesakskjeden og fordi en ny domstoladministrasjon også må se på områder der drift og administrasjon kan gjøres mer rasjonelt, vil det i tiden som kommer bli vurdert nærmere om det vil være hensiktsmessig å etablere en større grad av samarbeid eller felles-skap innenfor IT-området i justissektoren. Det vil i den forbindelse også måtte vurderes om deler av RIFT bør overføres til en slik fellesfunksjon, sammen med hele eller deler av Politiets Datatjeneste og KITT (Kriminalomsorgens IT-tjeneste). Et nærmere utredningsarbeid om dette vil bli gjennomført i løpet av 2001, med medvirkning fra alle de berørte instansene.

Det pågår for tiden flere større utviklingsprosjekter på IT-sektoren i domstolene, med prosjektorganisasjoner bygget opp i Oslo. For å unngå unødig forsinkelse og ekstra kostnader til dette utviklingsarbeidet, vil det være aktuelt å slutføre de pågående prosjektene i Oslo.

De delene av RIFT som ikke utfører IT-relatert arbeid, i første rekke den sentrale regnskapsførehenheten for domstolene og seksjonen for etterutdan-ning i domstolene, forutsettes flyttet med og samlokaliseres med den nye domstoladministrasjonen fra tidspunktet for oppstartingen.

7.14 Tekniske justeringer i lovverket

Som følge av etableringen av en sentral domstoladministrativ enhet utenfor Justisdepartementet, og fordi man har foreslått endringer i reglene for ansvarsdeling mellom Stortinget, regjeringen, Justisdepartementet og domstoladministrasjonen, er det nødvendig å foreta en del lovendringer, særlig i domstoloven. Dette dreier seg om mer tekniske endringer i lovteksten, for å klargjøre at en rekke beslutninger i fremtiden ikke lenger skal treffes av Kongen, men av den nye sentrale domstoladministrasjonen. Disse endringene kommer i tillegg til de nye lovbestemmelsene som er foranlediget av de reformforslagene det er redegjort for i denne proposisjonens kapittel 7 - 11.

Slike endringer er foreslått i lov 13. august 1915 nr. 15 om domstolene §§ 4, 10, 11, 18, 19, 20, 23, 25, 60, 62, 63, 72, 84, 84 a, 86 a, 89 og 142 og i lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker § 5.

7.15 Administrative og økonomiske konsekvenser

Organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen utenfor Justisdepartementet vil medføre økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til etablering og drift.

Når det gjelder bemanningen av den nye enheten vil det være aktuelt både med personer som følger oppgavene over fra tidligere administrasjon i Doms-tolavdelingen i Justisdepartementet og fra RIFT, og antagelig et behov for rekruttering av nye medarbeidere.

7.15.1 Navn på den omorganiserte sentraladministrasjonen

Dersom den sentrale domstoladministrasjonen flyttes ut av Justisdepartementet, slik det er foreslått i denne proposisjonen, må det vurderes nærmere hvilket navn virksomheten skal gis. Justisdepartementet forutsetter at navnevalget skal skje før reformen gjennomføres.

De foreslåtte lovendringer er gitt en form som ikke skal representere noe hinder for at et slikt navnevalg foretas senere.

7.15.2 Lokaliseringen av domstoladministrasjonen

I forbindelse med endringen av den sentrale domstoladministrasjonen, må det vurderes hvor den omorganiserte domstoladministrasjonen bør lokaliseres.

Det er regjeringens politikk at nye statlige arbeidsplasser skal lokaliseres utenfor Oslo. Selv om det her dreier seg om en omorganisering og sammen slåing av to eksisterende organisasjoner (Domstolavdelingen i Justisdepartementet og RIFT), anser Justisdepartementet det som ønskelig at man foretar en lokalisering utenfor Oslo-området.

Det er viktig å sikre en god regional balanse i lokaliseringen av statlige arbeidsplasser. Det er positivt at statlig virksomhet kan bidra til å bygge opp profesjonelle fagmiljø i ulike regionale sentra og gi gode og varierte arbeidsplasser i alle deler av landet. Dette vil kunne være en viktig motvekt til de strukturendringer som skjer i flere statlige virksomheter. En lokalisering av domstoladministrasjonen utenfor Oslo vil ha en positiv effekt på det lokale arbeidsmarkedet i lokaliseringsregionen.

Justisdepartementet er innforstått med at en flytting av domstoladministrasjonen ut av Oslo-området vil medføre et brudd i kompetanse og kontinuiteten. Man kan ikke regne med at noen større del av dagens ansatte vil følge med ved en slik flytting. De langsiktige fordeler med å flytte anses imidlertid likevel som så store at departementet ikke anbefaler en lokalisering i Oslo-området.

Overgangsproblemene, særlig i forbindelse med gjennomføringen av større og allerede igangsatte prosjekter på IT-sektoren, forutsettes å kunne bli redusert ved konkrete løsninger hvor man for eksempel beholder en prosjektorganisasjon i Oslo-området i den nødvendige tidsperiode. Dette vil måtte vurderes nærmere under arbeidet med gjennomføringen av omorganiseringen.

RIFT og Domstolavdelingen i Justisdepartementet er i dag bemannet med 68 personer, hvorav omkring 50 har høyere utdanning, i første rekke innenfor jus, økonomi, statsvitenskap, andre samfunnsvitenskapelige fag og IT-fag. Ved valg av lokaliseringssted må det legges vekt på at stedet har et tilstrekkelig stort og differensiert arbeidsmarked til å sikre en tilfredsstillende rekruttering av medarbeidere til domstoladministrasjonen, både i startfasen og på lengre sikt.

Det er ønskelig at den nye domstoladministrasjonen i større grad enn det som har vært mulig i Justisdepartementet, kan trekke veksler på den erfaring og kompetanse som finnes hos de domstolansatte. Departementet har derfor lagt vekt på å finne et lokaliseringssted som gjør det mulig for domstoladministrasjonen i fremtiden å rekruttere domstolfunksjonærer og dommere som medarbeidere, både i permanente stillinger og som prosjektmedarbeidere for kortere tidsperioder. Man bør derfor velge en lokalisering på et sted hvor det

arbeider et rimelig antall domstolmedarbeidere innen normal reiseavstand for dagpendling.

Domstoladministrasjonen forutsettes å ha en omfattende utadrettet arbeidsform. Valg av lokaliseringalternativ bør sikre gode kommunikasjonsmuligheter med fly til hele landet.

På bakgrunn av dette legger Justisdepartementet til grunn at domstoladministrasjonen bør lokaliseres i en av de største byene utenfor Oslo. Konkret foreslås en lokalisering i Trondheim, som både har et bredt tilbud av utdanningsinstitusjoner, et omfattende og differensiert arbeidsmarked, gode kommunikasjonsmuligheter med hele landet og et relativt betydelig antall domstoler og domstolårsverk i sin nærhet. Domstoladministrasjonen vil representere et positivt tilskudd til det lokale arbeidsmarkedet i Trondheim.

7.15.3 Administrative konsekvenser

Etableringen av en sentral domstoladministrasjon vil kreve avklaringer med hensyn til organisering, rutiner og ansvarsforhold på en rekke områder, både internt i domstoladministrasjonen, men også i forhold til Justisdepartementet, domstolene og andre statlige instanser. Departementet vil i tiden etter at proposisjonen er framlagt arbeide videre med disse spørsmålene. På flere sentrale områder vil det være en forutsetning at dette arbeidet i overgangsfasen for omorganiseringen av domstoladministrasjonen skjer i samråd med det nye styret.

Kapasitetsbehovet til den nye domstoladministrasjonen, dersom RIFT medregnes, anslås til om lag 65 årsverk. Dette stillingsbehovet dekkes ved overføring fra Justisdepartementet og RIFT. Størrelsen på den nye organisasjonen avhenger imidlertid av hva som blir utfallet av den vurderingen av den framtidige organiseringen av IT-arbeidet i justissektoren som er nevnt i pkt. 7.13.

Det tas sikte på at stillinger som direktør, eventuelt også på neste ledernivå, lyses ledig med offentlig konkurranse om stillingene. For øvrig vil de som arbeider i Domstolavdelingen og i RIFT få tilbud om stilling i domstoladministrasjonen. Deretter vil man måtte regne med nyrekruttering av arbeidskraft i forbindelse med oppstartingsfasen.

Det er hovedavtalen i staten, Justisdepartementets tilpasningsavtale og tilpasningsavtalen for domstolene som danner grunnlaget for de tilsattes medbestemmelse ved opprettelsen av en ny sentral domstoladministrasjon.

Tjenestemannsorganisasjonenes tillitsvalgte og de tilsatte vil bli trukket inn i prosessen så tidlig som mulig. Fortløpende informasjon er grunnlaget for at de tilsatte er i stand til å ivareta sine interesser. Det vil mellom partene blir avklart et informasjonsopplegg både i forhold til de tilsatte og til organisasjonene.

Etter vedtak om opprettelse av en sentral domstoladministrasjon, vil det raskt bli avklart hvilke deler av den praktiske gjennomføringen som er politisk, og hvilke deler som er gjenstand for medbestemmelse gjennom drøftinger og forhandlinger etter hovedavtalens regelverk.

En formell omorganisering av en ny sentral domstoladministrasjon fra Domstolavdelingen i Justisdepartementet og RIFT vil i utgangspunktet ikke gi grunnlag for oppsigelser av de tilsatte. De tilsattes rettigheter reguleres av tje-

nestemannslovens bestemmelser. Som arbeidsgiver vil staten ha et særlig ansvar for sine arbeidstakere under en slik omorganiseringsprosess.

De tilsatte vil i forbindelse med overføring til en sentral domstoladministrasjon ha rett til å fortsette sitt arbeid, men vil som følge av arbeidsgivers styringsrett være forpliktet til å akseptere endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten, herunder omplassering til annen likeverdig stilling i virksomheten eller annen statlig virksomhet, jf. tjenestemannsloven § 12 første og annet punktum.

I den grad omorganiseringen medfører endring av arbeidsoppgavene knyttet til den enkelte stilling, slik at arbeidet vedkommende utfører faller bort og vilkårene for oppsigelse etter tjenestemannslovens §§ 9 og 10 er til stede, kan vedkommende pålegges å overta annen likeverdig stilling i virksomheten eller stå til rådighet for spesielle oppdrag i henhold til tjenestemannsloven § 12 annet punktum. En slik omplassering er mulig selv om den ikke kan utledes av den individuelle arbeidsavtalen.

7.15.4 Økonomiske konsekvenser

Etableringskostnader

Etablering av en ny domstoladministrasjon vil resultere i engangsinvesteringer på om lag kr 6.000.000 til dekning av behov for inventar og utstyr. Det er i beregningene tatt høyde for at noe utstyr vil kunne overføres fra eksisterende virksomheter.

Omstillingskostnader

Lokalisering av en ny sentral domstoladministrasjon i Trondheim vil by på både personalpolitiske og driftsmessige utfordringer. Det vil være viktig at kvalitet og kontinuitet på den administrative og driftsmessige støttefunksjon som domstolavdelingen og RIFT har ansvaret for i dag overfor domstolene ivaretas best mulig gjennom omstillingsprosessen. I praksis innebærer dette et behov for noe overlappende bemanning i en overgangsperiode. Dette vil sikre videreføring av nødvendig kompetanse i omstillingsperioden og en smidig overgang av de domstoladministrative oppgaver fra Oslo til Trondheim. Uavhengig av de tiltak som iverksettes i omstillingsprosessen vil det likevel kunne påløpe utgifter til ventelønn i henhold til gjeldende regelverk og praksis for omstillingsarbeid i staten. Utgiftene kan vanskelig anslås, og må også ses i sammenheng med de tiltak som er skissert uvenfor.

Det vil være en spesielt stor utfordring å redusere risiko og sårbarhet i forbindelse med gjennomføringen av pågående IT-prosjekter. Innenfor dette området kan det ligge an til økte kostnader, blant annet på grunn av en forlenget prosjektperiode. Alternativt vil det påløpe utgifter til andre måter å organisere prosjektene på i omstillingsprosessen, jf. pkt. 7.15.2.

Justisdepartementet legger til grunn at det vil være nødvendig med en rekke tiltak og virkemidler for å sikre at de sentrale domstoladministrative gjøremål kan overføres fra Justisdepartementet og RIFT samtidig som domstolenes behov i prosessen skal kunne ivaretas på en tilfredsstillende måte. Det vil også kunne påløpe utgifter til ventelønn i henhold til gjeldende regelverk og praksis for omstillingsarbeid i staten.

Ut i fra ovennevnte drøftelser anslår Justisdepartementet at det bør tas høyde for omstillingskostnader i størrelsesorden kr 23.000.000.

Driftsutgifter etter etableringsperioden

De årlige kostnader knyttet til lønn, husleie og drift av den nye domstoladministrasjonen er anslått til om lag kr 40.000.000. Beregningen er gjort med kroner verdi for 2001. Av dette anslås at ca. kr 35.000.000 kan overføres fra kap. 400 Justisdepartementet og kap. 410 Herreds- og byrettene. Ved siden av midler til etablerings- og omstillingskostnader innebærer derfor opprettelsen av en ny sentral domstoladministrasjon at de årlige løpende driftsutgiftene øker med om lag kr 5.000.000 sammenlignet med dagens organisering av den sentrale domstoladministrasjon. Utgiftsøkningen skyldes primært økt reiseaktivitet som følge av at administrasjonen lokaliseres i Trondheim, samt at den nye administrasjonen ikke vil kunne ta del i de stordriftsfordeler som kommer dagens administrasjon til gode. Utgiftsnivået er knyttet opp mot en forutsetning om at det vil være behov for om lag 65 årsverk i den nye organisasjonen. Behovet vil imidlertid være avhengig av den framtidige IT-organiseringen innenfor justissektoren, jf. pkt. 7.13.

I den videre planlegging av omorganiseringen vil Justisdepartementet legge til rette for en mest mulig effektiv drift av den nye administrasjonen. Det vil bli lagt særlig vekt på å ta i bruk moderne teknologi for å redusere reiseutgiftene mellom Trondheim og Oslo-området, hvor tyngden av domstolene og andre sentrale aktører befinner seg.

Forslaget om etablering av en ny domstoladministrasjon i henhold til Justisdepartementets forslag til modell innebærer også etableringen av et styre. De økonomiske konsekvensene av dette er inkludert i driftsutgiftene over. De økonomiske konsekvensene av proposisjonens øvrige forslag er presentert under de respektive kapitler.

Det foreslås at den nye domstoladministrasjonen etableres så raskt som mulig. Imidlertid synes dette tidligst å kunne gjøres i løpet av 2. halvår 2002.

8 Utnevning av dommere

8.1 Innledning

Kvaliteten på dommerne er en avgjørende faktor for et velfungerende domstolsystem. Utvelgelsen av dommere er derfor en særlig viktig arbeidsoppgave. Utvelgelsesprosessen skal sikre en god vurdering av dommersøkernes faglige og personlige egenskaper, og vurderingen skal ikke påvirkes av utenforliggende hensyn. Det er også viktig for tilliten til domstolene at folk flest kan se at prosessen er sikker og forsvarlig, uten risiko for urettmessig og usaklig påvirkning av utvelgelsesprosessen.

8.2 Dagens organisering av arbeidet med dommerutnevninger

Det er bare Kongen i statsråd som har myndighet til å utnevne dommere. Deres utnevning eller andre embetsmenn skal foretas av andre enn Kongen i statsråd, krever det endring av Grunnloven.

Verken i Grunnloven eller i lov gis det nærmere regler om hvilken fremgangsmåte som skal følges for dommerutnevninger. Tjenestemannsloven gir visse regler om utnevning av embetsmenn generelt.

Ledighet kunngjøres av Justisdepartementet, som også mottar søknader og står for den tekniske siden ved saksbehandlingen med hensyn til å utarbeide og gi offentlig innsyn i søkerlister, kommunikasjon med søkere mv.

Med unntak av søknader til dommerstillinger i Høyesterett og konstitusjoner med varighet under ett år, får Det rådgivende organ for dommerutnevninger samtlige søknader til vurdering. Dette organet ble etablert i 1990 i samarbeid mellom Justisdepartementet og Den norske Dommerforening. Organet har tre medlemmer som oppnevnes av departementet etter forslag fra henholdsvis Den norske Dommerforening, Den Norske Advokatforening og Norges Juristforbund. Det rådgivende organ for dommerutnevninger gjennomfører ikke intervjuer med søkerne, men innhenter uttalelser fra referansepersoner.

Organet avgir en veiledende tilråding til Justisdepartementet. Vanligvis foreslås bare én søker til hver stilling. Organet gir ingen skriftlig begrunnelse, og bare unntaksvis er det muntlig kontakt mellom departementet og Det rådgivende organ etter at tilrådingen er gitt. Tilrådingen fra organet er ikke offentlig og heller ikke tilgjengelig for søkerne.

Når det gjelder utnevning av høyesterettsdommere, innhentes ikke tilråding fra Det rådgivende organ. Justitiarius i Høyesterett gir en muntlig uttalelse til justisministeren etter samråd med de øvrige dommere i Høyesterett. Domstolavdelingen i Justisdepartementet deltar ikke i vurderingen av søkerne og har kun ansvar for praktisk oppfølging av beslutningen fra politisk ledelse.

Vurderingen i departementet i forhold til dommerstillinger i lagmannsrettene og herreds- og byrettene foregår parallelt med behandlingen i Det rådgivende organ.

vende organ. Utnevningssakene saksbehandles i Domstolavdelingen av ekspedisjonssjef og avdelingsdirektørene. Aktuelle referanser blir innhentet. Det avholdes også intervjuer, hvor normalt også lederen av den aktuelle domstol deltar. Det legges betydelig vekt på domstolleders vurdering av søkerne. Deretter utarbeides det innstilling fra Domstolavdelingen som sendes til departementets politiske ledelse via departementsråden.

Etter at saken er vurdert av statsråden blir saken fremmet for Kongen i statsråd.

8.3 Oversikt over utnevningssakspraksis

8.3.1 Generelle og lovbestemte krav

Domstoloven §§ 53-54 stiller opp enkelte krav som dommere må oppfylle, og som ikke er gjenstand for skjønn fra utnevningssmyndighetens side. Det stilles bl.a. krav om norsk statsborgerskap og en viss minstealder (25 år for ordinære dommere, 30 år for høyesterettsdommere, førstelagmenn og lagmenn). Videre må dommerne være «vederheftige», det vil si at de ikke skal være insolvent eller ha en privatøkonomi som er så problematisk at det er nærliggende fare for at insolvens kan inntre.

I Norge har det tradisjonelt vært et grunnleggende krav til dommerrekrutteringen at dommerkorpset skal gjenspeile en bredest mulig juridisk yrkesmessig bakgrunn. Dette prinsipp er fortsatt retningsgivende for utnevning av dommere, og det føres en bevisst utnevningsspolitikk med hensyn til at dommerne skal komme fra et bredt spekter av stillingstyper.

Andre land har et annet syn på dette. I England rekrutteres dommerne normalt fra advokatyret. Sverige har en egen dommerkarriere hvor unge jurister over en periode på adskillige år utdanner seg til dommere. Danmark har tradisjonelt rekruttert dommere fra arbeid i Justisministeriet og påtalemyndigheten, eller fra en egen dommerkarriere via stillinger som dommerfullmektig og assessor. I Danmark pågår for tiden en omlegging av denne praksis, ut fra et ønske om bredere dommerrekruttering.

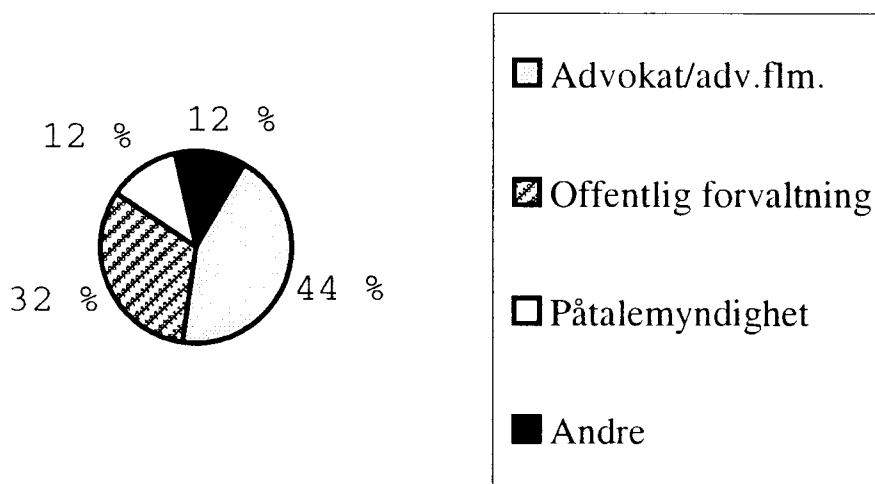
Det er bred enighet om at en dommer må være en dyktig jurist. Pr. 31. desember 1996 hadde 98% av samtlige dommere karakteren laud ved juridisk embetseksamen. Blant dommerfullmektigene er prosenten enda høyere, antagelig nesten 100%. I praksis har man anlagt en bred og sammensatt vurdering av de faglige kvalifikasjonene. Ett element i dette er de teoretiske, juridiske kunnskaper. Et annet element er den praktiske juridiske ferdighet, et godt juridisk skjønn og god dømmekraft, som normalt dokumenteres gjennom søkerens yrkespraksis. Innbakt i de faglige kravene har det også ligget krav av mer generell art, bl.a. evner til analytisk tenkning og skriftlig og muntlig formuleringsevne.

Når det gjelder egenskaper på det menneskelige plan, er det bred enighet om at det må stilles særlige krav til dommernes personlige integritet. Lederens egenskaper, bl.a. i form av evne til å arbeide målrettet og med handlekraft og besluttsomhet, har også vært tillagt betydning. Blant de personlige egenskaper er også vektlagt livserfaring i vid forstand, samarbeidsevne og arbeidskapasitet.

Det har videre blitt stilt krav til godandel hos dommerne. Ubetinget fengselsstraff har normalt diskvalifisert søkeren, men også betinget fengselsstraff og bøter er problematiske.

8.3.2 Dommerutnevnelser i dag

Kvinneandelen i dommerkorpset har økt jevnt og er i dag på ca 22 %. Andelen kvinnelige dommerfullmektiger er omkring 43 %. Økningen forventes å fortsette parallelt med økningen i andel kvinner blant uteksaminerte jurister. Det er en målsetting å øke kvinneandelen blant dommerne.



Figur 8.1 Dommernes siste stilling før utnevning - 1996

Fig. 8.1 viser hvordan yrkesbakgrunnen fordeler seg blant de personer som i 1996 ble nyutnevnt som dommere. Det fremgår at den største gruppen arbeidet som advokat eller advokatfullmektig ved utnevningen.

Denne rekrutteringsprofilen reflekterer i meget stor grad den prosentvise fordelingen av yrkesaktive jurister i Norge. Statistikk for 1998 viser at 46 % av de norske juristene arbeider som advokat/advokatfullmektig, 41 % i offentlig forvaltning, 6 % i påtalemyndigheten og 7 % i andre sektorer.

Det har vært reist som kritikk mot den rådende utnevningsspraksis at det blir utnevnt uforholdsmessig mange dommere fra offentlig forvaltning, og et tilsvarende uforholdsmessig lite antall dommere med advokatbakgrunn. Tabell 8.1 illustrerer en utvikling hvor advokatandelen blant nyutnevnte dommere har gått betydelig opp på 1990-tallet.

Tabell 8.1: Førstegangsutnevnte dommers siste stilling. Herreds- og byrett og lagmannsrett 1945-1996

	1945-1969	1981	1991	1996
			1. inst/2. inst	1. inst/2. inst
Advokat	23	8	35 / 50	56 / 33
Offentlig forvaltning	48	67	35 / 25	27 / 33
Påtalemyndighet	23	17	3 / 25	17 / 0
Privat/annet	6	8	28 / 0	0 / 33

Kilde: NOU1999:19 Domstolene i samfunnet

Tallene for 1999 viser at andelen advokater blant de nytnevnte dommerne er hele 60%, 20% har sin yrkesbakgrunn i offentlig forvaltning, 10% i påtalemyndigheten og 10% i privat sektor eller med annen bakgrunn.

Eksamenskarakter har tradisjonelt vært tillagt betydelig vekt ved vurdering av dommersøkere. Eksamenskarakter og eksamenansiennitet var blant de avgjørende momenter i vurderingen for noen tiår siden. Det var den gang sjelden at ikke søkere med best karakter ble foretrukket i konkurranse med en søker med svakere karakter, med mindre det var stor aldersforskjell inne i bildet. Eksamenskarakterens betydning har imidlertid blitt mindre i de senere årene, og små karakterdifferanser har blitt tillagt liten eller ingen betydning.

8.3.3 Vurdering av prinsippene for dagens utnevnesordning

Det er den utøvende makt (Kongen i statsråd) som har eksklusiv kompetanse til å utnevne dommere. Bildet nyanseres noe av den innflytelse og påvirkning på avgjørelsene som ligger i uttalelsene fra Det rådgivende organ for dommerutnevnelser og i domstolleders mer aktive rolle i utnevnesprosessen til dommerstillinger i kollegiale retter. Det er sjelden at Justisdepartementet ikke tar hensyn til domstolleders syn på hvilken søker som bør velges. Denne aktive rolle for domstolleder representerer en relativt ny praksis, og er i dag basert på uformelle og ikke nedskrevne saksbehandlingsprinsipper.

Det kan hevdes at demokratihensynet er ivaretatt ved at regjeringen er utgått fra Stortinget og at det finner sted en etterfølgende stortingskontroll. Domstolkommisjonen har imidlertid pekt på at dagens utnevnesordning ikke inneholder elementer som i nevneverdig grad styrker domstolenes uavhengighet eller tilliten til domstolene. Selv om dette til en viss grad er en dekkende beskrivelse, nyanseres bildet etter Justisdepartementets oppfatning av det forhold at søkerlistene er offentlige, at søkerne blir utnevnt i statsråd i full offentlighet og at det i praksis sjelden er kritikk av de personer som faktisk blir utnevnt som dommere. For øvrig kan det reises spørsmål ved om ikke en sterkt domstolsstyrt prosess ville risikere å inneholde elementer av laugsstyre som også kunne bidra til å svekke tilliten til domstolene. Det er imidlertid Justisdepartementets vurdering at det til tross for disse nyansene har skjedd en generell samfunnsutvikling de senere år som gjør det naturlig å vurdere en endring av regler og rutiner for dommerutnevnelser for bedre å ivareta også disse interessene.

8.4 Dommerutnevnelser i andre land

8.4.1 Internasjonale prinsipper

Dommernes stilling generelt er viet stor oppmerksomhet i internasjonale konvensjoner og andre dokumenter. Dette gjelder det grunnleggende prinsipp om dommernes uavhengighet i den dømmende virksomhet, men også selve utnevnesystemene. I forhold til Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 har Den europeiske menneskerettsdomstolen i sin praksis knyttet uavhengighetskravet til bl.a. utnevnesprosedyren for dommere.

Et avgjørende punkt gjelder hvem som skal utnevne dommere. Det er gjennomgående aksept for at statsoverhodet eller regjeringen har denne myndigheten. Den europeiske menneskerettsdomstolen har således ikke funnet

det i strid med Menneskerettskonvensjonen at dommere utnevnes av den utøvende makt.

I de landene det er mest naturlig å sammenligne seg med, dominerer utnevnesordninger hvor statsoverhodet foretar den endelige utnevning av de fleste dommere, etter en eller annen form for forslag eller innstilling fra et bredt sammensatt organ. Disse organene kan grovt sett deles i to kategorier, de mer frittstående, uavhengige organer, ofte med sterkt innslag av dommere, og organer som kan ses som representant for hele samfunnet, hvor også den utøvende makt deltar ved justisminister og/eller statsminister eller president.

8.4.2 Norden

Danmark

I Danmark trådte en ny utnevnesordning og en ny administrasjonsordning for domstolene i kraft 1. juli 1999. Endringen representerer en viss svekkelse av domstolenes og dommernes tidligere dominerende stilling i utnevnesprosessen i Danmark. Det er fortsatt Dronningen som skal utnevne faste dommere, men et Dommerutnevnesråd innstiller nå i alle saker om utnevning av faste dommere, med unntak av presidenten i Højesteret som utnevnes etter uttalelse fra rettens dommere. Rådet har seks medlemmer: Tre dommere fra de ulike instansene, en advokat og to representanter for allmennheten. Høyesterettsdommeren er leder og har dobbelstemme, slik at dommerrepresentantene i praksis har flertall i rådet. Domstolsstyrelsen er sekretariat for rådet.

Det er en utbredt oppfatning at selv om det fortsatt er regjeringen som formelt fremmer saken for Dronningen i statsråd, vil det være svært problematisk for justisministeren å gå mot et forslag fra Dommerutnevnesrådet. Dette skjedde imidlertid i praksis heller ikke tidligere, da presidentene i de to landsrettene (lagmannsrettene) uten begrunnelse foretok innstilling av dommersøkere overfor Justitsministeriet.

Sverige

I Sverige utnevnes dommerne av regjeringen. Den svenske parallellen til det danske utnevnesråd, Tjänstförslagsnämnden, har 11 medlemmer. Bortsett fra generaldirektøren i Domstolsverket og en representant for det administrative personalet ved domstolene, er alle medlemmene dommere. Sekretariatsfunksjonen ivaretas av Domstolsverket. Prosessen avspeiler det interne karrieresystemet man har i Sverige, med en lukket dommerkarriere som tar inn unge jurister og utdanner dem til dommere over en årrekke. I Sverige er det ikke vanlig å foreta intervjuer av søkere, fordi de fleste søkere vil være godt kjent innenfor systemet.

Finland

Finland har et karrieresystem for dommere som likner mye på det svenske systemet. Landet har i dag intet kollegialt innstillingsorgan utenom domstolene. Utnevnesmyndigheten ligger hos presidenten, og dette er ikke forelått endret i det nylig fremlagte utkast til ny grunnlov.

Island

Island har vedtatt ny domstolsordning i 1998, som også omfatter dommerutnevnelser. Det er opprettet et innstillingsråd med tre medlemmer oppnevnt av justisministeren. Medlemmer foreslås av henholdsvis Høyesterett, Islands dommerforening og Islands advokatforening, slik at to av de tre medlemmene er dommere. Høyesterettsdommere utnevnes av presidenten, mens herredsrettsdommere utnevnes av justisministeren. Island har bare domstoler i to instanser.

8.4.3 Andre land

I England utnevnes en del dommere av Lord Chancellor, som også er medlem av kabinettet, mens det i Japan er regjeringen som utnevner de fleste dommere. I Russland utnevner Føderasjonsrådet dommerne. I en særstilling kommer Italia hvor verken statsoverhodet, den utøvende eller den lovgivende makt utnevner dommere. Her ligger myndigheten i det nasjonale Domstolsrådet. Dette rådet består av 32 medlemmer med republikkens president som leder, justitiarius i Høyesterett som nestleder og med 20 dommere og 10 advokater og juridiske professorer som medlemmer.

I de aller fleste land er det opprettet ett eller flere organer som gir innstilling til statsoverhodet/regjeringen. Svært grovt kan ordningene deles i to kategorier. I flere land avgis innstillingen av et domstolråd som har mange likhetstrekk med det italienske domstolrådet. I Frankrike har rådet 21 medlemmer hvorav flertallet er dommere. Republikkens president er leder og justisministeren nestleder. I Polen består rådet av 25 medlemmer hvorav 15 er dommere og seks er valgt av nasjonalforsamlingen/senatet. De fire siste medlemmene er justisministeren, en person valgt av presidenten samt lederne for de to høyeste domstolene. Alle disse rådene kan ses som nasjonens råd. Selv om dommere ofte er i flertall, har også den utøvende makt en sentral representasjon ved justisminister og/eller president. I de fleste av de øvrige landene baserer man seg enten på uttalelser eller innstillinger fra organer innenfor domstolene, på at parlamentet kommer sentralt inn ved en godkjenningsordning eller ved å velge et innstillingsorgan - eller på en kombinasjon av disse løsningene.

Det er noe varierende rettslige virkninger av innstillingene. I noen land er utnevnesmyndigheten formelt bundet til å velge blant de innstilte, i andre land er man avskåret fra å utnevne søkere som innstillingsorganet finner ikke er kvalifisert, og i de øvrige land står utnevnesmyndigheten helt fritt i sitt valg.

8.5 Domstolkommisjonens forslag

8.5.1 En ny innstillingsordning

En enstemmig Domstolkommisjon går inn for en videreutvikling av ordningen med et rådgivende organ for dommerutnevnelser utenfor Justisdepartementet, og har foreslått etablert et bredt sammensatt innstillingsorgan.

Kommisjonen har understreket at innstillingsorganet må få en bred sammensetning med hensyn til innsikt, erfaring og kompetanse. Både generell samfunnsmessig innsikt, domstolskompetanse, størst mulig oversikt over

aktuelle søkergrupper og bred kontaktflate til disse miljøene vil være nødvendig. Kravene til kompetanse må avspeiles i innstillingsorganets sammensetning.

På denne bakgrunn har Domstolkommisjonen foreslått at innstillingsorganet opprettes med syv medlemmer; to medlemmer utenfor domstolssystemet, som allmennhetens representanter, tre dommere og to jurister utenfor domstolene, med bred kontaktflate.

Kommisjonen foreslår at allmennhetens representanter velges av Stortinget, mens dommerrepresentantene og de to juristrepresentantene oppnevnes av Kongen i statsråd. Funksjonsperioden bør etter kommisjonens oppfatning være fire år, med mulig gjenoppnevning for én periode.

8.5.2 Innstillingsorganets arbeidsform

Domstolkommisjonen foreslår at innstillingsorganet skal gi en innstilling med begrunnet forslag om hvem som bør utnevnes. Tilsvarende skal gjøres i forbindelse med dommerkonstitusjoner som behandles av Kongen i statsråd.

Innstillingsorganet vil være avhengig av en omfattende saksforberedelse av høy kvalitet. Kommisjon går inn for å etablere en kompetent sekretariatsfunksjon i den sentrale domstoladministrasjonen.

8.5.3 Regjeringens forhold til innstillingen og ansvar for utnevningen

Domstolkommisjonen ønsker å finne en balanse mellom hensynet til en demokratisk fremgangsmåte for utnevnelser og hensynet til domstolenes uavhengighet av den utøvende og den lovgivende makt. Balansen må bygge på at regjeringen ønsker å respektere domstolenes uavhengighet, men bør etter kommisjonens oppfatning sikres gjennom regler for hvilke formelle rettsvirkninger som innstillingen skal utløse.

Det foreslås en løsning hvor regjeringen velger fritt mellom de innstilte, men også har anledning til å gå utover kretsen av innstilte dersom saken først sendes tilbake til innstillingsorganet med underretning om at regjeringen overveier å utnevne en annen, navngitt søker, og med anmodning om at organet gir en vurdering av denne søkeren. Dersom denne søkeren fortsatt ikke innstilles, skal regjeringen likevel kunne utnevne vedkommende.

Det foreslås en lovfesting av at innstillingsorganet skal innstille tre søkere, under forutsetning av at det finnes tre kvalifiserte blant søkerne.

8.5.4 Offentlighet og partenes innsyn i dommerutnevnelser

Domstolkommisjonen har også foreslått at den vanlige innsynsretten gjøres noe mer omfattende enn det som følger av dagens regler for offentlighet i saker om dommerutnevnelser. For det første foreslås det at den utvidede søkerliste undergis alminnelig offentlighet. For det andre foreslås det at innstillingsorganets innstilling, men ikke begrunnelse, gjøres offentlig tilgjengelig.

8.5.5 Spesielt om utnevning av høyesterettsdommere

I dag faller disse stillingene utenfor mandatet for Det rådgivende organet for dommerutnevninger. Høyesterett gir derimot en egen uttalelse direkte til justisministeren.

Domstolkommisjonen har vurdert om Stortinget bør gis større ansvar enn i dag for utnevnelsene av høyesterettsdommere, men har konkludert med at regjeringen fortsatt bør ha ansvaret for dette. I den forbindelse peker kommisjonen bl.a. på at det i Norge ikke er noe ønske om at høyesterettsdommere skal ha en partipolitisk profil eller at partipolitiske overveielser skal være en del av vurderingene i Høyesterett.

Kommisjonen foreslår videre at innstillingsorganets ansvarsområde også bør omfatte høyesterettsdommerstillingene. Høyesterett bør etter kommisjonens oppfatning fortsatt avgi uttalelse før utnevning av slike dommere, men dette bør skje først etter at innstillingsorganets innstilling foreligger og er gjort kjent for Høyesterett. Kommisjonen tilrår videre at Høyesteretts uttalelse avgis av justitiarius på samme måte som i dag, som en del av domstollederfunksjonen.

Når det gjelder stillingen som justitiarius i Høyesterett, har Domstolkommisjonen pekt på at det er rom for å ta hensyn til stillingens spesielle karakter og la den utøvende makt stå noe friere i personvalget enn ved andre dommerutnevninger. Denne stillingen bør falle utenfor innstillingsorganets ansvarsområde. Det pekes på at det ved utnevning av høyesterettsjustitiarius er vanlig med konsultasjoner i Stortinget før regjeringen tar sin avgjørelse. Når det gjelder spørsmålet om å avgi uttalelse fra Høyesterett selv, finner kommisjonen at det bør være opp til Høyesteretts vurdering i det enkelte tilfelle.

8.5.6 Spørsmålet om grunnlovsendring

Etter Domstolkommisjonens vurdering er det ikke nødvendig med en endring av Grunnloven for å gjennomføre forslaget om et innstillingsorgan med tilhørende regler.

Kommisjonen har likevel utarbeidet en skisse til en endring av Grunnloven § 21. Dette er fra Kommisjonens side gjort med sikte på at de politiske myndigheter kan ha en annen mening om grunnlovsspørsmålet, eller at de under enhver omstendighet måtte ønske en avklaring i grunnlovs form.

Det er i tilfelle foreslått følgende tilføyelse i Grunnloven § 21: *»For Dommere skulle Kongen tillige høre et Indstillingsraad for Dommere».*

8.6 Høringsinstansenes vurderinger

Det er bred oppslutning blant høringsinstansene om forslagene fra Domstolkommisjonen vedrørende fremtidig utnevnelsesordning for dommere. Svært mange nøyer seg med å gi sin tilslutning til Domstolkommisjonens fremstilling og forslag, uten å gå nærmere inn på enkeltspørsmål.

Flere høringsinstanser har trukket frem som en fordel med forslaget at det vil gi en ordning for dommerutnevnelsene som er mer åpen og kontrollerbar, og derved mer betryggende enn dagens fremgangsmåte. Det pekes også på at en omlegging som den foreslåtte vil styrke tilliten til domstolenes uavhengighet.

Enkelte høringsinstanser har imidlertid gitt uttrykk for skepsis i forhold til forslaget fra flertallet i Domstolkommisjonen om å kombinere styrevervene i en ny sentral domstoladministrasjon med deltagelse i et innstillingsorgan. *Justitiarius i Trondheim byrett* har eksempelvis vist til at

«for det første er arbeidet med dommerutnevnelser så viktig og såpass omfattende at det alene kan være tilstrekkelig for et styre, og for det annet til at det ikke bør foreligge den kompetansekombinasjon både å ha ansvaret for administrasjon av domstolene - og innstille til hvem som skal utnevnes til dommere».

Justitiarius i Oslo byrett har pekt på at styret for domstoladministrasjonen ikke bør

«ha oppgaven som innstillingsorgan for dommerutnevninger. Det vil åpenbart bli en meget arbeidskrevende oppgave, dersom en legger til grunn at det er innstillingsorganet og ikke dets sekretariat som skal ha den reelle innflytelsen. Jeg vil derfor foreslå at det etableres et eget innstillingsråd med andre personer enn de som sitter i styret. Domstolsstyrets administrasjon kan være sekretariat for rådet.»

Når det gjelder fremtidig ordning for utnevning av dommere i Høyesterett, har *Den Norske Advokatforening* foreslått at det bør vurderes å innføre særskilte regler for utnevning av alle høyesterettsdommerne, under henvisning til at Høyesterett i fremtiden vil få mer rolle av en forfatningsdomstol og en domstol som i det vesentligste behandler saker av prinsipiell karakter. *Høyesterett* har i sin egen uttalelse gitt tilslutning til Domstolkommisjonens forslag.

8.7 Hovedhensyn ved dommerutnevnelser

8.7.1 Grunnleggende hensyn

Det er en grunnleggende forutsetning for at domstolene skal fungere etter sine forutsetninger at det utnevnes dyktige, innsiktsfulle og uavhengige dommere.

I Norge har man tradisjonelt ønsket at dommerkorpset skal gjenspeile en bredest mulig juridisk yrkesmessig bakgrunn. Det har blitt ansett som en positiv verdi at det skjer en bred rekruttering av dommere, slik at de har kunnskap fra ulike samfunns- og rettslivsområder. Prinsippet om en bred dommerrekruttering er flere ganger behandlet i politiske organ. Den siste prinsipielle vurdering skjedde i forbindelse med behandlingen av St. meld. nr. 90 (1981-82) Om herreds- og byrettens organisasjon m.m., da en enstemmig justiskomite uttalte:

«Komiteen er av den oppfatning at vårt rettsvesen har vært tjent med at det ikke er lagt opp en tradisjonsbegrunnet, fast dommerkarrierestruktur. At personer med ulik yrkes- og livserfaring søker dommeryrket, ser komiteen som verdifullt.»

Justisdepartementet ønsker en videreføring av dagens ordning med bred dommerrekruttering, men foreslår en ny fremgangsmåte for utnevning av dommere.

En utnevningssprosess for dommere må tilfredsstillende de vanlige krav til en grundig og effektiv utvelgelses- og tilsetningsprosedyre. Den må i tillegg til

fredsstille noen allmenne hensyn og prinsipper som har sammenheng med domstolenes spesielle stilling i samfunnet.

For å kunne rekruttere dommere som oppfyller de grunnleggende kriterier som det er redegjort for tidligere, må man for det første ha en utnevnesprosedyre som legger forholdene til rette for at de rette juristene melder seg som søkere. I tillegg må man ha en utvelgelsesprosess som sikrer at man velger de beste søkerne. I denne proposisjonen behandles særlig spørsmål i tilknytning til en omlegging av utvelgelsesprosedyren. De generelle betraktningene omkring dommerrekruttering faller utenfor rammene for denne proposisjonen.

8.7.2 Ønsket om en demokratisk utnevnesprosess

Det er en grunnleggende forutsetning i forfatningen i Norge at domstolene er suverene i sin behandling av den enkelte sak, også i forhold til den lovgivende makt. Samtidig er det et viktig spørsmål om folket, med basis i folkesuverenitetsprinsippet, skal kunne gjøre sin innflytelse gjeldende når det gjelder å peke ut hvem som skal bekle dommerstillingene. Når dommerne utøver en statlig myndighet som kan være både viktig samfunnsmessig og inngripende for den enkelte borger, og domstolene i den enkelte sak utøver denne myndigheten uavhengig av andre statsmakter, bør det gjelde en form for demokratisk kontroll med dommerne og deres virksomhet.

Man må for det første avgjøre om ønsket om en slik demokratisk innflytelse kan tilsi at utnevnesprosessen er åpen for publikums innsyn, med bl.a. offentlige søkerlister.

For det andre må man avgjøre om man skal legge opp til innflytelse eller direkte kontroll fra Stortinget. I denne sammenheng må man vurdere forholdet til domstolenes dømmende uavhengighet. Vern av domstolenes uavhengighet vil også måtte omfatte vern mot at den lovgivende statsmakt griper inn i den dømmende virksomheten på en måte som ikke harmonerer med Grunnloven. Man må stille spørsmål om myndigheten til å utnevne dommere, eller ha avgjørende innflytelse ved slike utnevnelser, ville gi Stortinget en for sterk innflytelse på domstolenes dømmende virksomhet. Dersom Stortinget kun har en etterfølgende kontroll av dommerutnevnelser, jf. Grunnloven § 75 f, kan ikke det anses som et problem i forhold til den dømmende uavhengigheten. Stortinget vil da bare kontrollere at tilsettingsmyndighetens skjønnsmessige vurdering holdes innenfor de grenser som kravet til en forsvarlig og samvittighetsfull saksbehandling trekker opp.

For det tredje må demokratihensynet trekkes inn når man vurderer om utnevnesprosedyren skal gis elementer av laugsstyre, fagstyre eller en korporativ styringsmodell. Den korporative styringsmodellen er sterkt inne i den alminnelige tilsettingsordning i staten. Her gjelder tjenestemannslovens hovedregel om at tilsettingsmyndigheten ligger i kollegiale organer sammensatt med representater fra arbeidsgiverne og fra de ansattes organisasjoner. En korporativ styring er imidlertid ikke noe folkestyre, og den korporative modellen kan ikke erstatte demokratiske elementer. En laugsstyringsmodell kan innebære å la hele utnevnesprosessen skje innenfor domstolene, som en selvrekrutteringsprosess uten noen reell deltakelse, innflytelse eller kontroll fra instanser utenfor domstolene. Dette vil heller ikke være en heldig løs-

ning. Et fagstyre vil i tillegg kunne involvere andre juridiske aktører i domstolene, men uten at dette i seg selv øker den folkelige innflytelse.

8.7.3 Hensynet til domstolenes uavhengighet

I forbindelse med en omlegging av fremgangsmåten for dommerutnevnelser må man vurdere faren for en direkte påvirkning av domstolenes dømmende virksomhet. Dersom den utøvende makt alene står for utvelgelsen av nye dommere, kan den i hvert fall teoretisk tenkes å legge avgjørende vekt på andre faktorer enn faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper. På den måten vil den utøvende makt kunne oppnå en sammensetning av dommerkorpset som innebærer at en del saker får et annet resultat enn hva de ville fått om dommerne var utvalgt etter de nevnte kriterier.

Uavhengighetsdrøftelsen knyttet til dommerutnevnelser omfatter imidlertid også elementer av indirekte påvirkning. Utnevnte dommers interesse i å få muligheten til forflytning til mer «populære» domstoler etter noen tid, kan gi grunnlag for uheldige bindinger til utnevnelsesmyndigheten innenfor den utøvende makt. Man kan riktignok vanskelig se for seg at dagens Justisdepartement vil søke å påvirke dommere til å innta «ønskelige» standpunkter i konkrete saker, eller at dommere skulle la seg påvirke på en slik måte. Folks tillit til domstolene vil likevel kunne påvirkes av at muligheten foreligger.

Idet man kan se visse problemer knyttet til en fremgangsmåte for utnevnelser som innebærer at Justisdepartementet/regjeringen alene avgjør personvalget, må man vurdere hvilke alternativ som finnes. Det mest nærliggende er å trekke inn folkesuverenitetsprinsippet, og gi innflytelse til folkets valgte representanter. Å gi for sterk innflytelse til Stortinget i dommerutnevnelser kan imidlertid sees som en indirekte påvirkning av den dømmende virksomhet som ikke harmonerer med Grunnlovens prinsipper om maktfordeling eller funksjonsfordeling. Å legge den avgjørende innflytelsen til en ren fagmyndighet, til domstolen selv eller til et korporativt styre, vil fjerne også den legale påvirkningsmuligheten fra de andre statsmaktene. Det er derfor ønskelig å komme fram til en prosedyre for dommerutnevnelser som har med flere av elementene ovenfor.

8.7.4 Hensynet til faglig kvalitet og personlige egenskaper

Valget av fremgangsmåte for dommerutnevnelser må i stor grad styres av ønsket om å sikre en utvelgelse som gir høy faglig kvalitet og de rette personlige egenskaper i dommerkorpset. Den enkelte dommers faglige og menneskelige kvaliteter er helt avgjørende for om domstolene skal kunne fylle sin funksjon i samfunnet.

En utnevnelsesprosess må inneholde en kompetent vurdering av dommersøkernes personlige egenskaper, for eksempel personlig integritet, modenhet, evne til analytisk tenkning, effektivitet og evne til å behandle både medarbeidere og aktører i rettssaker på en respektfull, menneskelig og åpen måte.

Ved mange dommerstillinger vil også kravet om lederkvalifikasjoner stå sentralt. 20-25 % av dommerstillingene i Norge er tillagt funksjoner som leder av en domstol. I tillegg kommer et mindre antall mellomledere. Det er naturlig å legge til grunn samme generelle krav til disse dommerne som man ellers

stiller til ledere av lokal statlig virksomhet. I tillegg kommer at domstolledere stilles overfor spesielle og utfordrende oppgaver i forhold til det å være leder i en virksomhet hvor dommerne har sin fulle faglige uavhengighet.

Det vil finnes gråsoner ved domstolledernes forhold både til den sentrale domstoladministrasjonen og til den enkelte dommer ved domstolen. Spørsmålet hvor grensene går på dette området har til nå i liten grad vært systematisk vurdert. Domstolkommisjonen har foreslått at det gjennomføres en egen utredning av domstolledernes oppgaver og myndighet. Justisdepartementet ser det som naturlig at den sentrale domstoladministrasjonen i tiden fremover arbeider med disse spørsmålene, og at det igangsettes et utredningsarbeid eller utviklingsprosjekt hvor de aktuelle interessegruppene er representert.

8.7.5 Hensynet til borgernes tillit til domstolene

Dommerutnevnelser er et område av særlig betydning for borgernes tillit til domstolene. Mistanke om at utnevnelsesmyndigheten utnevner dommere som ikke fullt ut har den faglige og personlige integritet som skal til for å treffe upartiske avgjørelser, vil være blant det som i sterkeste grad er egnet til å svekke borgernes tillit til domstolene og domstolsavgjørelsene. Det kan imidlertid ikke legges til grunn at dommerutnevnelser til nå har representert noe vesentlig problem i forhold til allmennhetens tillit til domstolene.

Andre forhold som også bidrar til å svekke tilliten til domstolene og dommerne er en opplevelse av uheldig håndtering og uskjønnsomme vurderinger av egen habilitet til å behandle saker, samt for enkeltes vedkommende bierverv av særlig forretningsmessig karakter og medlemsskap i lukkede organisasjoner. Dette er forhold som vil bli behandlet i andre deler av proposisjonen.

Som overordnet målsetting bør stilles opp et ønske om at reglene om dommerutnevnelser er utformet og praksis utviklet slik at folk flest får tillit til at dommerne hører med til landets beste jurister, og at de er uavhengige og upartiske i sine avgjørelser.

8.7.6 Hensynet til tillit hos potensielle søkere

En god og profesjonell organisasjon til å behandle saker om utnevnelser av dommere vil kunne ha en positiv effekt på søkerinteressen. Det samme gjelder kjente og klare regler for utvelgelsen og for åpenhet. I hvert fall vil en mangel på slike kvaliteter kunne ha en negativ virkning.

Det er viktig å sikre personverninteressen på en tilfredsstillende måte for søkerne. Utvidet offentlighet omkring søkere til dommerstillinger i forhold til det som gjelder generelt etter offentlighetsloven, vil kunne ha negative konsekvenser for enkelte søkergrupper, særlig advokater. På grunn av forholdet mellom klient og advokat vil det ofte være vanskelig for en praktiserende advokat å sende ut offentlig kjente signaler om at vedkommende vurderer å slutte med sin advokatforretning ved å søke en dommerstilling. Det vil dessuten raskt kunne virke negativt for forretningsdriften dersom hun eller han ikke blir utnevnt til dommer. Tilsvarende hensyn gjør seg gjeldende i forhold til ledere i offentlig og privat virksomhet. Lederens autoritet og posisjon vil lett svekkes, og det skapes unødig uro i organisasjonen. Slike forhold vil lett redusere muligheten til å få godt kvalifiserte søkere til dommerstillinger.

Det må også stilles krav om en saklig og objektiv behandling av utnevningssaker. Søkerne må være sikret at relevante utvelgelseskriterier anvendes og at utenforliggende hensyn ikke trekkes inn i skjønnsmessige vurderinger. Det er på dette punkt liten kritikk mot dagens utnevningssystem.

For enkelte søkergrupper, eksempelvis privatpraktiserende advokater, er det viktig at selve prosessen fram til ansettelse ikke tar for lang tid. I motsatt fall vil det kunne være et moment som avholder kvalifiserte kandidater fra å søke.

8.8 Mulige løsningsalternativer

8.8.1 Videreføring av dagens ordning

Det er Justisdepartementets oppfatning at dagens ordning med Det rådgivende organ for dommerutnevninger innebærer en forbedring i forhold til tidligere ordning hvor saksforberedelsen før dommerutnevningene var begrenset til Justisdepartementets eget arbeid. Det er imidlertid rom for ytterligere forbedringer. Det er bl.a. en svakhet ved dagens system at Det rådgivende organ ikke gjennomfører intervjuer og dermed normalt ikke har førstehånds kjennskap til søkerne. Det rådgivende organ gir heller ingen begrunnelse for sine råd til departementet. Som følge av dette blir det enkelte ganger vanskelig å avgjøre hvilken vekt Justisdepartementet bør legge på tilrådingen, i de tilfelle hvor departementet etter intervjuer og referanseinnhenting ønsker å innstille en annen søker enn den Det rådgivende organ anbefaler.

Hovedinntrykket av dagens ordning er at den i det vesentlige innebærer utnevningskompetanse for den utøvende makt, selv om det ligger et visst korrektiv i uttalelsene fra Det rådgivende organ for dommerutnevninger og domstolens deltagelse i ansettelsesarbeidet.

Justisdepartementet mener det bør foretas endringer i dagens ordning for dommerutnevninger. Det vises i den forbindelse til at Domstolkommisjonen uten ytterligere drøftelse har lagt til grunn at det bør søkes å finne fram til en endret utnevningssystem. Høringsinstansene har videre nærmest uten unntak gått inn for, eller indirekte forutsatt, at det skjer en slik endring.

Justisdepartementet understreker at kritikken mot dagens ordning primært er av prinsipiell karakter, og ikke er knyttet opp til resultatet av dagens arbeid med saker om dommerutnevninger i departementet. Kritikken går etter Justisdepartementets vurdering først og fremst på rekrutteringssituasjonen - at det er for få og for dårlig kvalifiserte jurister som søker dommerstillinger. Selve utvelgelsesprosessen synes det ikke å være noen utbredt misnøye med, utover at den tar for lang tid.

Det er imidlertid Justisdepartementets oppfatning at viktige prinsipielle argumenter taler for at det gjøres endringer i dagens utnevningssystem, slik at man formaliserer at andre aktører enn departementet har innflytelse på prosessen. Justisdepartementet anbefaler derfor ikke at man viderefører dagens ordning uten endring.

8.8.2 Stortingsalternativet

I enkelte land har den lovgivende makt det avgjørende ord i utnevningssaker. USA er det mest kjente eksemplet. Der må presidentens forslag godkjennes i Senatet, ofte etter en omfattende utspørring.

Demokratihensynet kan tale for å legge utnevnesmyndigheten til Stortinget. Dommerne utøver en viktig statlig myndighet, uten at Stortinget har samme reaksjonsmiddel mot dommernes dømmende virksomhet som det i henhold til våre parlamentariske prinsipper har overfor regjeringens og de enkelte statsrådenes beslutninger og unnløtelser. Den mest effektive form for påvirkning fra Stortingets side vil derfor være at Stortinget selv utnevner dommerne eller godkjenner regjeringens utnevnelser.

Å legge utnevnesmyndigheten til Stortinget ville også redusere muligheten for irregulær påvirkning fra den utøvende makt på domstolenes dømmende virksomhet. Teoretisk er dette positivt, dersom man anser den dømmende uavhengigheten viktigere i forhold til regjeringen enn til Stortinget. En innvending mot en slik vurdering er imidlertid at regjeringen og Stortinget i vesentlig grad står i samme stilling i forhold til domstolene. Domstolenes overprøvende myndighet retter seg både mot forvaltningen og mot lovgiver.

En viktig innvending mot å legge utnevnesmyndigheten til Stortinget vil være faren for partipolitisk begrunnede dommerutnevnelser, eller i hvert fall faren for at publikum vil få et slikt inntrykk. I den vest-europeiske rettstradisjon har man vært svært negativ til at domstolene skulle ta partipolitiske hensyn i sin dømmende virksomhet. Selv om domstolene tar avgjørelser som får politiske virkninger, og dommernes verdiforestillinger kan ha betydning for avgjørelsen, legger dagens ordning ikke forholdene til rette for at partipolitikken skulle få betydning for dommernes vurderinger.

Å legge dommerutnevningene til Stortinget fremstår etter dette som lite aktuelt med den tradisjon og samfunnsoppbygging man har i Norge. Med vår parlamentariske statskikk vil Stortinget ha den nødvendige kontroll og de nødvendige reaksjonsmidler i forhold til regjeringen også når det gjelder embetsutnevnelser.

8.8.3 Domstolalternativet

Et alternativ vil kunne være å legge utnevnesmyndigheten til et organ innenfor domstolene. Justisdepartementet er imidlertid enig i Domstolkommissionens vurdering om at dette ville kunne åpne for en selvrekuttering og en utvikling i retning av at domstolene etablerte seg som en stat i staten. Den manglende demokratiske styring og demokratiske korrektiv er iøynefallende ved en slik løsning, som også ville kunne medføre at man over tid fikk domstoler som utviklet seg i utakt med samfunnet for øvrig.

8.8.4 Alternativ med frittstående utnevnesorgan

Et alternativ kan være å etablere et nytt, frittstående, kollegialt utnevnesorgan. Selv om en slik løsning ville bidra til at domstolene ble uavhengige av de andre statsmaktene, har også dette alternativet iøynefallende svakheter. Innenfor vårt parlamentariske demokrati synes det vanskelig å gi så omfattende fullmakter til et helt frittstående organ med slik innflytelse på sentral, statlig myndighetsutøvelse.

Å konstruere et slikt organ, med en så bred sammensetning og på et så høyt nivå at hensynene som bør ligge bak en ny utnevnesordning ble tilfredsstilt, for eksempel med deltagelse av justisministeren, ville være et fremmedelement i vår statsskikk. Justisdepartementet anser heller ikke dette alternativet som aktuelt.

8.8.5 Tjenestemannslovalternativet

Dette alternativet ville innebære at det etableres et tilsettingsorgan for dommere etter tjenestemannslovens system, hvor tillitsmannsapparatet har en sentral stilling, basert på tanker om bedriftsdemokrati.

Domstolkommisjonen har avvist dette alternativet under henvisning til at den korporative styringsmodellen ikke bør følges når de beslutninger som skal tas både direkte og indirekte gjelder grunnleggende statlig myndighetsutøvelse. Justisdepartementet er enig i dette. Utnevning av dommere berører enkeltpersoners og statens interesser på en slik måte at et rent bedriftsdemokratisk perspektiv er for snevert.

8.8.6 Alternativet med frittstående innstillingsråd og utnevning i statsråd

Domstolkommisjonen har gått inn for en utnevnesprosedyre hvor

«[]den endelige utnevnesmyndigheten fortsatt er hos Kongen i statsråd, men hvor myndigheten både formelt og reelt begrenses ved at det opprettes et nytt, sterkt, eksternt innstillingsorgan» (NOU 1999:19 s. 194).

Kommisjonen har foreslått at innstillingsorganet ikke skal være et rent fagorgan, men også ha medlemmer utenfor kretsen av jurister som arbeider i domstolene. Kommisjonen mener at dette er den løsningen som på best måte ivaretar både hensynet til parlamentarisk ansvar og hensynet til domstolenes uavhengighet, samtidig som man kan oppnå en profesjonell og effektiv utvelgesprosess og trolig en styrket tillit til domstolene.

Høringsinstansene har i meget stor grad gitt sin tilslutning til forslaget om etablering av et nytt eksternt innstillingsorgan, samtidig som utnevningene fortsatt skal skje i statsråd.

Etter Justisdepartementets vurdering fremstår Domstolkommisjonens forslag som en naturlig utvikling av dagens ordning med Det rådgivende organ for dommerutnevninger. En ordning med etablering av et nytt Innstillingsråd for dommerutnevninger utenfor Justisdepartementet vil være godt i tråd med den generelle samfunnsutviklingen og den økte vektleggingen nasjonalt og internasjonalt på domstolenes uavhengige stilling i forhold til andre statsmakter.

Verken Domstolkommisjonen eller noen av høringsinstansene har seriøst gått inn for at utnevnesmyndigheten skulle fjernes fra Kongen i statsråd. Å foreslå en slik endring ville representere et relativt dramatisk brudd med historiske og statsrettslige tradisjoner. Justisdepartementet legger til grunn at dette ikke er aktuelt.

8.9 Justisdepartementets vurderinger og forslag

Justisdepartementet foreslår at det etableres et nytt eksternt organ med betydelig innflytelse på dommerutnevnelserne. Organet gis betegnelsen Innstillingsråd for dommere. Utnevnelseskompetansen skal fortsatt ligge hos Kongen i statsråd, etter at sakene er undergitt en meget begrenset prøving i Justisdepartementet.

Det er naturlig å lovfeste hovedprinsippene for en slik nyordning. Det bør også åpnes for at Kongen kan gi forskrifter om de mer detaljerte reglene om Innstillingsrådets behandling av sakene. På denne bakgrunn finner ikke Justisdepartementet i denne proposisjonen grunn til å komme med et svært detaljert forslag om fremtidig oppgavefordeling mellom Justisdepartementet og Innstillingsrådet. Dette vil måtte avklares i eventuelle forskrifter og gjennom praktisering av ordningen. En del enkeltspørsmål vil likevel bli berørt i punktene nedenfor.

8.9.1 Ønsket om høyt tempo i saksbehandlingen

Det er svært uheldig, både for den domstolen som har ledig dommerstilling og for de enkelte søkerne til slike stillinger, om ansettelsesprosedyren tar lang tid. Justisdepartementet mener det må være et viktig mål at man med en ny utnevnelsesordning ikke skal bruke for lang tid på behandlingen av den enkelte sak. Det må være et mål å korte ned behandlingstiden i forhold til i dag.

Samtidig er det på det rene at den foreslåtte nyordning innebærer at både Innstillingsrådet og Justisdepartementet skal foreta en vurdering av den enkelte saken. Dette kan i praksis lett innebære merarbeid og forsinkelser i forhold til dagens ordning, hvor det alt vesentlige av arbeidet skjer i Justisdepartementet. En slik utvikling kan motarbeides både ved at saksbehandlingen i Justisdepartementet gjøres så begrenset og rask som mulig, samtidig som Innstillingsrådet bør legge arbeid i utvikling av rasjonelle og arbeidsbesparende rutiner for behandling av sakene.

En stor del av saksbehandlingstiden for en sak om dommerutnevnelser utgjøres av passiv liggetid eller av at en instans venter på reaksjon fra en annen. Andre forhold som særlig bidrar til å forsinke prosessen er behovet for på en kostnadseffektiv måte å få gjennomført intervjuer med flere søkere, hvor også domstolleder er til stede. Også innhenting av referanseuttalelser kan bidra til at saksbehandlingen tar tid. Utførelsen av hver enkelt av de konkrete arbeidsoppgavene i disse sakene tar imidlertid ikke så lang tid. Ved utarbeidelsen av mer detaljert regelverk om den fremtidige behandlingen av utnevnelssakene bør det derfor være et overordnet mål å legge forholdene til rette for rutiner og arbeidsordninger som sikrer god flyt i saksbehandlingen, klare tidsfrister for de enkelte leddene og en reduksjon i passiv ventetid. Viktig i den forbindelse vil være å komme fram til en kvalitetsmessig god og rasjonell arbeidsfordeling mellom medlemmene i Innstillingsrådet og dets sekretariat, som forutsettes lagt til domstoladministrasjonen.

8.9.2 Høy kvalitet i utvelgesarbeidet

Den åpne og brede dommerrekrutteringen i Norge stiller store krav til arbeidet med personutvelgelse. Innstillingsrådet vil måtte forholde seg til en lang rekke søkere som ikke er kjente for verken rådet eller utnevnesmyndigheten. Dette står i motsetning til situasjonen i land med lukkede dommerkarrierer, for eksempel Sverige, hvor søkerne normalt vil være godt kjent for utnevnesmyndigheten.

Det må legges til grunn at ikke bare de rent faglige kvalifikasjoner, men også personlig egnethet for dommeryrket skal være en viktig del av vurderingen. Dette innebærer at intervjuer av de aktuelle søkerne vil inngå som en naturlig del av arbeidet. Slike intervjuer har i mange år utgjort en viktig del av Justisdepartementets arbeid med ansettelsessakene, mens Det rådgivende organ for dommerutnevnelser som nevnt ikke har foretatt intervjuer.

Justisdepartementet forutsetter at den foreslåtte endringen av fremgangsmåten for dommerutnevnelser, som vil innebære at mye av det praktiske arbeidet med personutvelgelsen overføres fra departementet til et bredt sammensatt Innstillingsråd, skal videreføre den nyanserte og brede vurdering av søkerne som er praksis i dag. Det bør ikke være aktuelt å falle tilbake på mer mekaniske utvelgelsesmekanismer, for eksempel sterk vektlegging av små karakterforskjeller og ansiennitet, eller å gå bort fra å bruke intervjuer og en utstrakt referanseinnhenting under arbeidet med dommerutnevningssakene. Forholdene må tvert i mot legges til rette for en videreutvikling av en profesjonell og tidstilpasset ansettelsesprosedyre. Dette bør skje både gjennom oppbyggingen av et profesjonelt sekretariat, sterk vektlegging av at Innstillingsrådets medlemmer skal ha særlig kompetanse innenfor personutvelgelse og rekruttering, og utvikling av gode arbeidsformer og saksbehandlingsrutiner.

En viktig forutsetning for at omleggingen skal bli vellykket, er at det bygges opp et sekretariat med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å yte Innstillingsrådet kvalifisert bistand. Dette sekretariatet bør være en del av den sentrale domstoladministrasjonen. Arbeidet med rekruttering av nye dommere er en meget viktig domstoladministrativ arbeidsoppgave, og domstoladministrasjonen vil måtte trekkes aktivt med i arbeidet. Det er imidlertid Justisdepartementets forutsetning at også medlemmene i Innstillingsrådet skal delta i arbeidet med forberedelsen av sakene.

8.9.3 Skal Innstillingsrådet være felles med styret i en ny domstoladministrasjon?

Flertallet i Domstolkommisjonen, som har foreslått etablering av en frittstående domstoladministrasjon, har gått inn for at styret for domstoladministrasjonen også skal være Innstillingsråd for dommerutnevnelser.

Justisdepartementet anser det som uheldig å kombinere styreoppgavene med oppgavene i Innstillingsrådet. Årlig foretas det omkring 50 dommerutnevnelser. I tillegg er Innstillingsrådet tiltenkt ansvaret for behandlingen av et relativt betydelig antall saker om kortvarige dommerkonstitusjoner, med varighet inntil ett år. Arbeidsmengden for Innstillingsrådets medlemmer vil derfor bli stor, tatt i betraktning at oppgaven som medlem i rådet skal utføres ved siden av vedkommendes ordinære jobb. Å kombinere disse oppgavene med verv som medlemmer av styret i en domstoladministrasjon fremstår som

lite realistisk ut fra ønsket om å styrke kvalitet og profesjonalitet i arbeidet med rekruttering og personutvelgelse.

Dessuten bør kravene til kompetanse være ulike for de to typer verv. Ved valg av medlemmer av Innstillingsrådet bør man fokusere bl.a. på evner og erfaring innenfor personalutvelgelse og rekruttering, mens styremedlemmene i domstoladministrasjonen i større grad bør velges ut fra sin kompetanse innen økonomistyring, organisasjonserfaring og kunnskap om utviklingsarbeid.

8.9.4 Sammensettingen av Innstillingsrådet

Domstolkommisjonen har foreslått at Innstillingsrådet skal settes sammen med tre dommere, slik at alle tre instanser er representert, to jurister med bred kontaktflate og to medlemmer utenfor domstolssystemet, som allmennhetens representanter. I tillegg forutsettes det at lederen i den foreslåtte domstoladministrasjonen skal ha møterett i Innstillingsrådet.

Justisdepartementet foreslår at Innstillingsrådet skal ha syv medlemmer, hvorav fem er jurister. Samtlige medlemmer forutsettes å ha personlige varamedlemmer.

Verken dommerne eller andre grupper vil etter forslaget ha flertall i Innstillingsrådet. Det er viktig at medlemmene av rådet har den nødvendige bredden i kompetanse og kontaktflate både innad i domstolmiljøet, og i det øvrige juristmiljø. Forslaget innebærer at man får tre ulike grupperinger i Innstillingsrådet; domstolrepresentantene, jurist- og advokatrepresentantene og allmennhetens representanter. Disse tre grupperinger er relativt like store. I betraktning av at Innstillingsrådet skal ha et viktig ansvar for rekruttering og personalutvelgelse til domstolene, anser departementet det som ønskelig at rådet settes sammen med tre dommerrepresentanter.

Domstolkommisjonen har forutsatt at man med tre dommerrepresentanter, hver med sitt personlige varamedlem, skal ha representasjon fra både Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene, og at både vanlige dommere og domstolledere skal være representert. Det er Justisdepartementets oppfatning at man ved oppnevningen av medlemmene i Innstillingsrådet bør vektlegge behovet for å få inn relevant kompetanse sterkere enn behovet for å sikre alle domstolinstanser og alle dommergrupper representasjon. Det vil derfor ikke bli regelfestet at dommerrepresentantene skal oppnevnes fra spesielle instanser. Justisdepartementet finner heller ikke grunn til å regelfeste at det er en dommerrepresentant fra den øverste instans som skal være leder for Innstillingsrådet. Også lederen bør utpekes på grunnlag av personlig kompetanse og engasjement, ikke formell status i domstolssystemet.

Det foreligger en dissens i Domstolkommisjonen med hensyn til hvilken yrkesbakgrunn de to foreslåtte juristmedlemmer i Innstillingsrådet skal ha. Flertallet i Domstolkommisjonen ønsker at disse begge skal være advokater. Dette har en sammenheng med at flertallet legger til grunn at Innstillingsorganet og styret i den foreslåtte domstoladministrasjonen skal være sammenfallende, samt at flertallet er av den oppfatning at brukerne av domstolene skal gis preferanse fremfor representanter fra søkergrupper. Mindretallet ønsker at de to juristene utenfor domstolene skal være henholdsvis privatpraktiserende advokat og en jurist fra offentlig sektor av arbeidslivet. Mindretallet

peker på at det er viktig å gi Innstillingsorganet bredest mulig kontaktflate. Offentlig og privat sektor sysselsetter omtrent like mange jurister hver, og begge bør være representert.

Etter Justisdepartementets oppfatning bør de to juristmedlemmene utenfor domstolene ha ulik bakgrunn, slik at både advokatsektoren og offentlig sektor er representert. Ved sammensetningen av Innstillingsrådet bør man vektlegge rekrutteringshensynet mer enn hensynet til at advokatene som brukergruppe skal være representert med to medlemmer. Man bør søke å gi Innstillingsrådet en bredest mulig kontaktflate mot de ulike rekrutteringsmiljøene. Det er da naturlig at de to juristmedlemmene dekker både advokatverdenen og det store juristmiljøet i offentlig sektor.

8.9.5 Oppnevning av medlemmene og lederen i Innstillingsrådet

Etter Justisdepartementets oppfatning vil det gi den beste løsningen at Kongen i statsråd oppnevner samtlige medlemmer i Innstillingsrådet. Det forutsettes at regjeringen før oppnevningen konsulterer domstoladministrasjonen om personvalgene.

Det er viktig å ha et helhetssyn på den kompetanse et slikt råd bør besitte. Dette hensyn er vanskelig å ivareta dersom det skal være en deling av ansvaret for oppnevning/valg. Justisdepartementet viser for øvrig til at det foreslås at Stortinget skal velge de to representantene for allmenheten til styret i domstoladministrasjonen. Stortinget er på den måten sikret en vesentlig innflytelse på sammensetningen av dette overordnede organ.

I forbindelse med oppnevningen av dommerrepresentantene kan det være aktuelt å motta forslag fra eksempelvis domstolene og Den norske Dommerforeningen. Ved oppnevningen av de to juristrepresentantene kan det vurderes om det bør innhentes forslag fra organisasjoner som organiserer de aktuelle yrkesgrupper.

Regjeringen forutsettes imidlertid, uansett forslag som måtte komme inn, å kunne oppnevne medlemmene i Innstillingsrådet på fritt grunnlag for å kunne ha et samlet syn på hvilken kompetanse, erfaringsbakgrunn og kontaktflate som er ønskelig.

Lederen av Innstillingsrådet oppnevnes av Kongen i statsråd. Ved denne oppnevningen skal regjeringen ta særlig hensyn til behovet for at Innstillingsrådet bør ledes av en person med særlig innsikt og engasjement i spørsmål knyttet til rekruttering og personalutvelgelse, kombinert med bred domstolfaglig og domstoladministrativ erfaring.

Oppnevningsperioden foreslås satt til fire år, som er relativt vanlig i offentlige styrever og råd. Det bør kun være adgang til gjenoppnevning én gang for å sikre en balanse mellom behovene for både kontinuitet og fornyelse. Det må etableres avvikende oppnevningsperioder i startfasen for å hindre at det senere blir samtidig utskifting av samtlige medlemmer.

Medlemmene av Innstillingsrådet har et selvstendig ansvar og representerer ingen særskilte organer eller grupper.

De alminnelige reglene for rettigheter og plikter for medlemmer i offentlige kollegiale organer kommer til anvendelse. Det skal ikke gjelde noen plikt til å la seg oppnevne som medlem i Innstillingsrådet. Medlemmene må også i funksjonsperioden ha rett til å trekke seg fra rådet med rimelig varsel.

Det må også være mulig for Kongen i statsråd å trekke tilbake en oppnevning i oppnevningsperioden dersom vedkommende medlem av Innstillingsrådet ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte. For at en slik tilbaketrekking skal være aktuell utover sykdomstilfelle, forutsettes det å foreligge en ekstraordinær situasjon. En slik adgang til å trekke oppnevningen tilbake berører Innstillingsrådets forhold til regjeringen. Prinsippet foreslås derfor lovfestet.

8.9.6 Sekretariatsfunksjonen for Innstillingsrådet

Med et betydelig antall saker til behandling hvert år, vil Innstillingsrådet være avhengig av et godt og profesjonelt sekretariat. Sekretariatsfunksjonen forutsettes ivaretatt av domstoladministrasjonen.

Sekretariatets funksjon, arbeidsmåte og arbeidsdelingen mellom Innstillingsrådet og domstoladministrasjonen må fastsettes av Innstillingsrådet selv, innenfor de rammene lovreguleringen gir.

Det må stilles store krav til kompetanse i sekretariatet, både med hensyn til rekruttering, personalutvelgelse og generell domstolkompetanse.

Sekretariatsfunksjonen for Innstillingsrådet vil utgjøre en viktig del av domstoladministrasjonens arbeid. Den langsiktige betydningen av arbeidet med dommerrekruttering er helt avgjørende for domstolens funksjon og kvalitet i fremtiden. Justisdepartementet forutsetter at domstoladministrasjonens ledelse engasjerer seg i dette arbeidet. Det er i den forbindelse naturlig at direktøren for domstoladministrasjonen, eventuelt den hun/han delegerer oppgaven til, deltar på møtene i Innstillingsrådet med rett til å uttale seg, men uten å ha stemmerett.

8.9.7 Domstolledernes innflytelse på utnevnesprosessen

I dag praktiseres nesten uten unntak at domstolleder deltar under de intervjuene Justisdepartementet gjennomfører med søkere. Domstolleder avgir en uformell uttalelse om sine vurderinger av de aktuelle søkerne. I praksis skjer det sjelden at det utnevnes en søker som domstolleder ikke ønsker.

I forslaget fra Domstolkommisjonen er ikke domstolleder tillagt noen annen rolle enn å gi en skriftlig uttalelse på grunnlag av søknadene og egne underhåndsundersøkelser. En rekke domstolsledere har i sine høringsuttalelser understreket betydningen av at de, som leder på den aktuelle arbeidsplassen, får delta aktivt i forbindelse med intervjuer og i samtaler med de som har ansvaret for å utforme innstillingen.

Justisdepartementet er enig med høringsinstansene, og legger til grunn at de regler og rutiner som blir utviklet for behandlingen av saker om dommerutnevnelser skal sikre den berørte domstolleder reell og god innflytelse. Dette er i samsvar med den økende vektleggingen av domstolledernes ansvar for ressursbruk og resultatoppnåelse ved egen domstol. Departementet forutsetter bl.a. at domstolleder rutinemessig skal delta under intervjuene av søkere til egen domstol og avgi en begrunnet uttalelse med rangering av de mest aktuelle søkerne. En slik deltagelse i prosessen fra domstolleders side er kun naturlig ved utnevning av ordinære dommere til flermannsdomstoler. Når en domstollederstilling skal besettes, kan det ofte være naturlig at avtroppende

leder avgir uttalelse. Dette vil være mindre aktuelt i tilfelle hvor lederstillingen er besatt midlertidig med en fungerende leder. Det må imidlertid være opp til Innstillingsrådet å vurdere hvilke råd man ønsker å innhente fra domstolleder i disse tilfellene.

8.9.8 Justisdepartementets og regjeringens forhold til innstillingene fra Innstillingsrådet

En omlegging av utnevnesordningen i tråd med Domstolkommisjonens forslag vil ikke avskjære et parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for regjeringen. Det forutsettes fortsatt å skulle skje en begrenset vurdering av utnevnesakene i Justisdepartementet. På den annen side må det være et viktig formål for omleggingen av utnevnesprosessen å styrke domstolenes og allmennhetens innflytelse på dette området.

Domstolkommisjonens forslag til ny ordning for behandling av saker om dommerutnevnelser, som i det vesentligste foreslås fulgt, innebærer at regjeringen og Justisdepartementet foretar en ordinær vurdering av de aktuelle søkerne, men slik at Innstillingsrådets vurdering skal tillegges meget stor vekt. Behandlingen i Justisdepartementet forutsettes derfor å være svært begrenset. Justisdepartementets arbeid med disse sakene vil bli vesentlig redusert i forhold til dagens ordning. Det vil normalt ikke være aktuelt med egne intervjuer av søkere.

Selv om Justisdepartementets arbeid med denne sakstypen reduseres kraftig, vil det kunne oppstå situasjoner hvor regjeringen vurderer å utnevne en annen søker enn vedkommende som er innstilt av Innstillingsrådet. For disse unntakstilfellene har Domstolkommisjonen foreslått en løsning hvor regjeringen velger fritt blant de som er innstilt. I tillegg kan regjeringen gå utenfor kretsen av innstilte. Saken må da først sendes tilbake til Innstillingsrådet med underretning om at regjeringen overveier å utnevne en annen, navngitt søker, og med anmodning om at Innstillingsrådet gir en vurdering av denne søkeren. Dersom denne søkeren fortsatt ikke innstilles, kan regjeringen likevel utnevne vedkommende. Kommisjonen forutsetter imidlertid at det sjelden vil oppstå situasjoner hvor regjeringen vil avvike fra innstillingen til Innstillingsrådet.

For å gi regjeringen reell innflytelse og valgmulighet, har kommisjonen foreslått lovfestet at Innstillingsrådet skal innstille tre søkere, forutsatt at det finnes tre kvalifiserte blant søkerne. Avvik fra dette skal i tilfelle begrunnes. Når flere dommerstillinger skal besettes ved samme domstol, skal Innstillingsrådet innstille så mange søkere at regjeringen har tre kandidater å velge mellom også for den siste stillingen.

Justisdepartementet er enig i Domstolkommisjonens forslag på disse punktene, og går inn for at den foreslåtte ordning blir lovfestet.

8.9.9 Kort oversikt over fremtidig arbeidsdeling mellom Innstillingsrådet og Justisdepartementet

På bakgrunn av drøftelsen ovenfor oppsummerer Justisdepartementet forslaget til omlegging av prosedyren for dommerutnevnelser slik:

Innstillingsrådet skal på grunnlag av en grundig og profesjonell vurdering av søkerne til dommerstillingene gi en innstilling til Justisdepartementet med

begrunnet forslag om hvem som bør utnevnes. Det skal gis en rangering mellom de innstilte. Innstillingen skal ledsages av referat fra eventuelle intervjuer og referanseinnhenting og annet supplerende materiale som Innstillingsrådet har bygget sin innstilling på.

Hovedansvaret for og hovedaktivitetene forbundet med dommerrekruttering og personalutvelgelse, overføres fra Justisdepartementet til Innstillingsrådet. Hovedtrekkene i oppgavefordelingen fremgår av lovforslaget i denne proposisjonen. De mer detaljerte enkeltheter i oppgavefordelingen bør avklares gjennom senere arbeid med forskrifter og utvikling av praktiske arbeidsrutiner i Innstillingsrådet.

Enkelte hovedtrekk i arbeidsdelingen og fremgangsmåten i utnevnesakene er det imidlertid for oversiktens skyld naturlig å skissere allerede her:

1. Domstoler med ledige embeter forutsettes å melde dette til domstoladministrasjonen, som deretter besørger kunngjøring.
2. Etter utløpet av søknadsfristen skal Innstillingsrådet utarbeide søkerliste og i samråd med domstollederen vurdere hvem som skal kalles inn til intervju.
3. Departementet forutsetter at medlemmer i Innstillingsrådet deltar aktivt i forbindelse med forberedelsen av den enkelte sak, i samarbeid med ansatte i domstoladministrasjonen. Av kapasitetsgrunner vil det bare unntaksvis legges opp til at hele Innstillingsrådet deltar i den enkelte sak og foretar intervjuer samlet. Minst ett av rådets medlemmer må imidlertid delta under intervjuer og referanseinnhenting. Den nærmere oppgavefordelingen mellom Innstillingsrådets medlemmer og ansatte i domstoladministrasjonen forutsettes nærmere avklart i forbindelse med utarbeidelse av forskrifter på området og i et samarbeid mellom domstoladministrasjonen og Innstillingsrådet i forbindelse med at ordningen trer i kraft.
4. Domstolleder bør deltar på intervjuene. Domstolleder avgir skriftlig uttalelse til Innstillingsrådet, med forslag til rangering av de aktuelle søkerne. Denne uttalelsen forutsettes å følge saken under den videre behandlingen.
5. Representanter for ledelsen i domstoladministrasjonen forutsettes å delta under forberedelsen av de enkelte saker for behandling i Innstillingsrådet. Direktøren eller den hun/han delegerer oppgaven til, skal kunne delta på møtene i Innstillingsrådet, uten stemmerett.
6. Innstillingsrådet skriver innstilling med begrunnet forslag om hvem som bør utnevnes, og sender denne til Justisdepartementet. Også dissenser forutsettes å fremgå av innstillingen. Disse må begrunnes. Innstillingen skal ledsages av referat fra intervjuene og referanseinnhentinger, domstolleders uttalelse og annet supplerende materiale Innstillingsrådet har bygget sin innstilling på.
7. Regjeringen velger fritt blant de innstilte. Regjeringen kan også gå utenfor kretsen av innstilte. Dette forutsetter at saken først sendes tilbake til Innstillingsrådet med underretning om at regjeringen overveier å utnevne en annen, navngitt søker, med anmodning om at Innstillingsrådet gir en vurdering av denne søkeren. Dersom søkeren fortsatt ikke innstilles, kan regjeringen likevel utnevne vedkommende.
8. Utnevning skjer av Kongen i statsråd.

8.9.10 Innsyn fra det offentlige

Domstolkommisjonen har foreslått at den vanlige innsynsretten gjøres mer omfattende. Det er konkret foreslått at de utvidede søkerlistene undergis alminnelig offentlighet. Idag er det bare søkerlisten, med angivelse av navn, stilling og bostedskommune, som er offentlig. Kommisjonen foreslår også at Innstillingsrådets innstilling, men ikke begrunnelsen, gjøres offentlig tilgjengelig. I dag er det vanlig at justisministerens foredrag for statsråd, inkludert statsrådets egen tilråding, gjøres til gjenstand for meroffentlighet. Dette skjer imidlertid først etter at utnevning har skjedd. Kommisjonen har bl.a. pekt på at den foreslåtte utvidelsen av offentlighetens innsyn betyr at uavhengighets-hensynet blir bedre ivaretatt. Innstillingsrådets rolle som korrektiv til regjeringen vil etter Domstolkommisjonens vurdering miste noe av sin effekt dersom ingen får vite om eventuell uenighet mellom Innstillingsrådet og regjeringen. Kommisjonen peker videre på at større åpenhet og offentlig innsyn sannsynligvis vil bety økt tillit til dommerne og domstolene.

Justisdepartementet legger til grunn at større innsyn kan ha negative konsekvenser for rekrutteringen til dommeryrket. Allerede i dag skaper det problemer i forhold til en del potensielle søkere at søkerlisten ikke kan garanteres konfidensiell. Praktiserende advokater vil ofte oppleve det som problematisk i forhold til klienter og kolleger å gjøre kjent at de søker seg vekk fra advokatyret. Ikke minst dyktige og velfungerende advokater vil lett kunne ha en slik opplevelse. Dette er en søkergruppe man i helt særlig grad bør være interessert i å fange oppmerksomheten til. De samme argumenter gjør seg langt på vei gjeldende i forhold til ledere i offentlige og private virksomheter. De fordelene Kommisjonen ser ved økt offentlighet vil etter Justisdepartementets oppfatning bli oppveid av ulempene, og departementet anser det uheldig og unødvendig å følge opp Domstolkommisjonens forslag på dette punktet.

Den alminnelige utviklingen går for øvrig i retning av å akseptere en viss beskyttelse av søkergruppen. I henhold til en lovendring som trådte i kraft 1. januar 2001 er offentlighetsloven § 6 nr. 4 endret slik at opplysninger om en søker kan unntas fra offentlighet dersom søkeren selv anmoder om det. Som begrunnelse for lovforslaget har Justisdepartementet særlig lagt vekt på hensynet til personvernet. Det bør være anledning til å søke en offentlig stilling uten at det får negative konsekvenser for ens videre karriere hvis en ikke får stillingen. I forarbeidene gis det uttrykk for at det relativt sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet for disse opplysningene. Meroffentlighet kan særlig være aktuelt for enkelte typer stillinger som har særlig stor offentlig interesse. Justisdepartementet legger til grunn at det for ordinære dommerstillinger sjelden vil være aktuelt å utvise meroffentlighet på dette området. Unntak vil kunne gjelde enkelte særlig sentrale domstollederstillinger og eventuelt søkerlister til ledige dommerembeter i Høyesterett.

Når det gjelder spørsmålet om offentlighet i forhold til Innstillingsrådets innstilling, foreslår Justisdepartementet at navn og rangering av de søkerne som blir innstilt skal være offentlig tilgjengelig, men ikke Innstillingsrådets begrunnelse. Dersom utnevnesmyndigheten ber om Innstillingsrådets vurdering av en søker som ikke ble innstilt ved første oversendelse til Justisdepartementet, bør denne henvendelsen være offentlig, men uten at vedkommende søkers navn offentliggjøres. Når saken senere sendes tilbake til depar-

tementet, bør det være offentlig om Innstillingsrådet endrer sin opprinnelige innstilling, og i tilfelle hvem som nå innstilles.

I forhold til de uttalelser som domstolleder forutsettes å gi i forbindelse med saker om dommerutnevnelser ved den domstol vedkommende leder, bør det ikke utvises meroffentlighet for disse opplysningene. Det samme må gjelde i forhold til den uttalelse høyesterettsjustitiarius er forutsatt å avgi i forbindelse med stilling som høyesterettsdommer, samt uttalelser avgitt av referansepersoner som er kontaktet i løpet av forberedelsen av saken.

8.9.11 Innstillingsrådets behandling av saker om dommerkonstitusjoner

Domstolkommisjonen har foreslått at Innstillingsrådet skal ha følgende tre funksjoner:

1. Innstilling i utnevningssaker
2. Innstilling i de fleste saker om konstitusjon utover ett år
3. Endelig avgjørelse av konstitusjoner i inntil ett år, samt alle konstitusjoner som gis i tillegg til fast dommerstilling

Enkelte høringsinstanser har uttrykt bekymring for om Innstillingsrådet, som forutsettes sammensatt av personer med annet arbeid, vil være i stand til raskt nok å behandle disse kortere konstitusjonene av inntil ett års varighet.

Justisdepartementet gir sin tilslutning til Domstolkommisjonens forslag om at Innstillingsrådet, i tillegg til sin hovedfunksjon som innstillende myndighet i saker om dommerutnevnelser, også skal avgi begrunnede innstillinger i saker om dommerkonstitusjoner med varighet utover ett år. Disse skal normalt avgjøres av Kongen i statsråd, på linje med dommerutnevnelser.

Videre går Justisdepartementet inn for at Innstillingsrådet skal ha avgjørelsesmyndighet i saker om dommerkonstitusjoner med varighet inntil ett år, samt alle konstitusjoner som gis i tillegg til fast dommerstilling. Myndigheten skal ikke omfatte konstitusjon av høyesterettsdommere, uavhengig av lengden av konstitusjonen.

Slike saker dreier seg ofte om dekking av akutte behov for ekstra dommerhjelp av kortere varighet, og det er naturlig at beslutningsmyndigheten legges til Innstillingsrådet, som har best oversikt over søkermassen til enhver tid. Det er særlig viktig at Innstillingsrådet i samarbeid med domstoladministrasjonen finner fram til rasjonelle og tidsbesparende arbeidsrutiner i forhold til disse sakene, som ofte haster meget.

Når det gjelder de helt kortvarige dommerkonstitusjonene, for eksempel i forbindelse med ferieavvikling og ved kortvarig sykdom, foretas disse i dag av fylkesmennene etter anmodning fra domstollederen. Dette dreier seg om et meget stort antall konstitusjoner, normalt av få ukers varighet. Etter Justisdepartementets vurdering fremstår fylkesmennenes behandling av disse sakene som et unødvendig fremmedelement i domstoladministrasjonen. Oppgaven bør flyttes tilbake til de som utfører de øvrige domstoladministrative oppgavene. Praktiske behov tilsier at avgjørelsen av dommerkonstitusjoner av kortere varighet enn tre måneder, i fremtiden bør treffes av domstollederen selv. Det er hensiktsmessig at dette også gjelder domstollederens konstituering av sin egen stedfortreder i disse kortvarige periodene, eksempelvis i feri-

ene. Det kan ikke sees å hefte vesentlige prinsipielle betenkeligheter ved en slik ordning.

8.9.12 Forholdet mellom Høyesterett og Innstillingsrådet

Justisdepartementet forutsetter, i samsvar med forslaget fra Domstolkommisjonen, at Innstillingsrådets ansvarsområde også skal omfatte stillinger som dommer i Høyesterett, og at disse dommerne fortsatt skal utnevnes av Kongen i statsråd. Høyesterett har i sin uttalelse gitt sin støtte til dette.

Ordningen med at Høyesterett avgir uttalelse før utnevning av dommer i Høyesterett bør opprettholdes. Uttalelsen bør først avgis etter at Innstillingsrådets innstilling er gjort kjent for Høyesterett. Høyesteretts uttalelse forutsettes avgitt av justitarius. I forhold til offentlighet vises det til drøftelsen ovenfor i pkt 8.9.10.

Når det gjelder stillingen som justitarius i Høyesterett, står denne i en særstilling. Det bør tas hensyn til stillingens spesielle karakter. Etter Justisdepartementets vurdering bør regjeringen her stå noe friere enn i forhold til andre dommerutnevnelser. Det er derfor ikke naturlig at stillingen som høyesterettsjustitarius behandles av Innstillingsrådet. Det er i disse sakene vanlig at det foretas direkte konsultasjoner mellom regjeringen og Stortinget, før regjeringen treffer sin avgjørelse. Når det gjelder spørsmålet om Høyesterett selv skal uttale seg i forhold til spørsmålet om utnevning av justitarius, antar Justisdepartementet at det bør være opp til Høyesteretts vurdering i det enkelte tilfelle.

8.9.13 Spørsmålet om behovet for grunnlovsendring

Det er antatt at Kongens rett til å utnevne embetsmenn etter Grunnloven § 21 fortsatt er en reell enerett for Kongen - et prerogativ. Slike prerogativer kan ikke fratras Kongen uten gjennom endring av Grunnloven. Det må derfor vurderes om de foreslåtte begrensninger i Kongens frie utvelgelse av dommere kommer i konflikt med Grunnloven § 21.

Domstolkommisjonen har konkludert med at dette ikke er tilfellet. Det forhold at Kongen må motta råd eller uttalelse fra et eksternt organ, er ikke i seg selv problematisk i forhold til Kongens rett etter Grunnloven § 21. Man har flere eksempler på slike uttalelsesordninger. Derimot ville det antagelig kreve Grunnlovsendring dersom det bare skulle innstilles én søker til hver stilling, og Kongen ikke kunne gå utenfor innstillingen. Den foreslåtte ordning for dommerutnevnelser innebærer imidlertid ikke annet enn at innstillingen fra Innstillingsrådet skal tillegges stor vekt ved behandlingen av dommerutnevnelser i statsråd. Innstillingen skal imidlertid ikke legge noen begrensninger på Kongens valgfrihet, så lenge den foreskrevne prosedyre følges.

Justisdepartementet er enig i denne vurderingen. Det synes ikke å være nødvendig med noen grunnlovsendring for å gjennomføre de foreslåtte endringer i utnevnesordningen for dommere. Departementet har konkret vurdert nærmere om det vil være i strid med Grunnloven om myndigheten til å tilsette midlertidige dommere i lagmannsrettene og herreds- og byrettene for en tidsperiode av inntil ett år legges til Innstillingsrådet eller domstoladministrasjonen, men kan ikke se at det er tilfellet. Heller ikke andre av de forsla-

gene til endring som fremmes på dette området antas å komme i konflikt med Grunnlovens bestemmelser.

8.10 Administrative og økonomiske konsekvenser

I 1999 ble det utbetalt ca. kr 40.000 i samlet honorar til medlemmene av Det rådgivende organ for dommerutnevnelser. I tillegg har dagens ordning også en ressurside i form av at dagens ledelse i Domstolavdelingen og i tillegg kontoradministrativt personale i Justisdepartementet bruker relativt betydelig arbeidstid på utnevningssakene, anslagsvis tilsvarende en lønnsutgift på ca. kr 300.000 pr. år. Fremtidige lønnsutgifter i Justisdepartementet vil bli svært små.

Forventede nye utgifter til sekretærbistand til Innstillingsrådet anslås til ett årsverk for en juridisk saksbehandler til en årskostnad av ca. kr 320.000.

Reelle merutgifter ved etableringen av den nye ordningen for dommerutnevnelser vil etter dette være utgifter på ca. kr 500.000 pr. år til godtgjørelser for møter og arbeid med intervjuer og lignende for Innstillingsrådet, basert på månedlige møter i rådet.

9 Midlertidige dommere

9.1 Innledning

Midlertidige dommere er dommere som har fått sin stilling eller sitt oppdrag - og sin myndighet - for en tidsbegrenset periode eller for bestemte saker. Når bruken av midlertidige dommere skal vurderes, er det særlig tre hensyn som gjør seg gjeldende:

- Vern av dommernes uavhengighet i den dømmende virksomhet
- Publikums tillit til at dommerne er uavhengige
- Kravet om at domstolene i høyest mulig grad skal yte gode domstoltjenester

For de to førstnevnte hensyns vedkommende vil problemstillingen være om det forhold at dommeren ikke har det vern som fast utnevnte dommere har, kan virke - eller synes å virke - negativt inn på dommerens uavhengighet i den dømmende virksomhet. For det sistnevnte hensyn vil problemstillingen være om domstolene kan yte like rask og smidig saksbehandling uten å kunne benytte midlertidige dommere.

I dag er det en rekke ordninger med midlertidige dommere:

- Dommere som konstitueres i statsråd, av Justisdepartementet eller av fylkesmannen
- Dommerfullmektiger som tilsettes av domstolens leder
- Pensjonister som oppnevnes av Justisdepartementet som ekstraordinære lagdommere og som gjør tjeneste etter nærmere tilkalling av førstelagmannen
- Allerede utnevnte dommere fra herreds- og byrett som tilkalles til tjeneste i lagmannsrett
- Allerede utnevnte dommere som oppnevnes som settedommere i enkelt saker ved andre domstoler

Bruken av midlertidige dommere er opp gjennom årene blitt kritisert. Stortinget har flere ganger påpekt problemene ved bruk av konstituerte dommere. Dommerrekrutteringsutvalget (Schei-utvalget) kom i sin innstilling i 1970 inn på problemene knyttet til midlertidighet, først og fremst i forhold til dommerfullmektigordningen og bruken av dommerkonstitusjoner.

9.2 Reglene for bruk av midlertidige dommere og praktiseringen av dem

9.2.1 Generelle regler om midlertidig tilsetting i staten

Tjenestemannsloven § 3 begrenser adgangen til midlertidig tilsetting i staten. Loven gjelder delvis også for embetsmenn. Fast utnevnte og statsrådskonstituerte dommere er «embetsmenn» etter tjenestemannsloven. Andre midlertidige dommere er «tjenestemenn».

Embetsmenn skal som hovedregel utnevnes fast i embetet, men kan konstitueres

- dersom det bare er behov for vedkommende i et begrenset tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag
- dersom embetet ennå ikke er fast organisert
- dersom arbeidsområdet eller virksomheten er planlagt endret
- dersom vedkommende skal gjøre tjeneste i stedet for en annen (vikar)

For tjenestemenn gjelder omtrent de samme regler, men i tillegg kommer mulighet for midlertidig tilsetning i forbindelse med bl.a. utdanningsstillinger. I forskriften til tjenestemannsloven av 11. november 1983 regnes dommerfullmektigstillinger som utdanningsstillinger i relasjon til lovens § 3.

Midlertidig tilsetning kan også finne sted hvor stillingen er opprettet som åremålsstilling, men adgangen til å utnevne embetsmenn til åremål gjelder ikke dommere.

Tjenestemannsloven § 10 gir midlertidige tjenestemenn rett til fast tilsetning dersom de har sittet i sin midlertidige stilling i mer enn fire år. Dette innebærer at vedkommende som hovedregel bare kan sies opp hvis stillingen inn-dras eller arbeidet faller bort. Denne ordningen gjelder ikke for de som er utnevnt som midlertidige dommere. Dommerfullmektiger og ekstraordinære lagdommere faller også utenfor ordningen med rett til fast tilsetning.

Det vernet arbeidsmiljøloven gir mot midlertidig tilsetning der loven ikke gir adgang til det, gjelder ikke statens arbeidstakere, jf. forskrift til arbeidsmiljøloven av 17. februar 1995 nr. 318. Dette innebærer at dersom en dommer blir tilsatt midlertidig i strid med arbeidsmiljøloven eller tjenestemannsloven, vil vedkommende ikke ha krav på å bli ansett som fast utnevnt. Dette gjelder både midlertidige dommere som er embetsmenn (konstituert i statsråd) og tjenestemenn.

9.2.2 Konstitusjon som dommer

Gjeldende ordninger

Konstitusjon av *vikarer ved ledighet* i dommerstillinger (vikarkonstitusjoner) har i praksis først og fremst skjedd i påvente av fast utnevning etter kunngjøring. Lengre sykefravær og studie- og velferdspermisjoner kan også være årsaken. Omorganiseringsplaner for en domstol har også gjort det ønskelig med den fleksibilitet som en tidsbegrenset besettelse av en fast dommerstilling kan gi. Dette har vært kalt for «*egentlige konstitusjoner*», og hjemmelen ligger i domstoloven § 55: «Stedfortredere [for faste dommere] opnevnes av Kongen.» Bestemmelsen dekker både herreds- og byrettene, lagmannsrettene og Høyesterett. Myndigheten til å konstituere etter domstoloven § 55 er gitt til Kongen. For lagmannsrett og herreds- og byrett er myndigheten delegert til Justisdepartementet for konstitusjoner inntil ett år, og til fylkesmen-nene for herreds- og byrettskonstitusjoner inntil tre måneder.

Domstoloven gir også hjemmel til konstitusjon av dommere når det oppstår et tidsbegrenset behov for *ekstra dommerkapasitet* (ekstrahjelpkonstitusjoner), utover det som fast opprettede dommerstillinger gir grunnlag for. Lovens § 10 annet ledd for lagmannsrett og § 20 annet ledd for herreds- og byrett lyder: «Når sakmengden gjør det påkrevet, kan Kongen opnevne midlertidige hjelpedommere.» Disse konstitusjonene kalles gjerne «*uegentlige konstitusjoner*». Myndigheten til å konstituere etter domstoloven §§ 10 og 20

(ekstrahjelpkonstitusjoner) er gitt Kongen, og den er delegert til Justisdepartementet for konstitusjoner inntil ett år.

Domstoloven gir ingen hjemmel for å konstituere ekstra dommere i Høyesterett. Tidsbegrenset behov for ekstra dommerkapasitet i Høyesterett må i tilfelle dekkes ved å utnevne en «overtallig» dommer, og så trekke embetet inn igjen ved første ordinære ledighet etter at behov for ekstra kapasitet ikke lenger foreligger.

Tjenestemannsloven § 3 gir begrensninger i adgangen til konstitusjon av embetsmenn generelt, ved at konstitusjon ikke skal brukes for å dekke et varig arbeidskraftbehov. Men vilkåret om at «embetsmannen bare trengs for et begrenset tidsrom», tolkes liberalt. Man kan tenke seg en situasjon med et arbeidskraftbehov som fremstår som varig, men hvor staten av budsjettmessige grunner har bestemt seg for en begrenset innsats. Her vil en tidsbegrenset konstitusjon antakelig være tillatt etter § 3 nr. 1, jf. Ot.prp. nr. 72 (1981-82) side 9. En omfattende praksis med konstitusjon av ekstradommere kan dermed ligge innenfor de grenser som tjenestemannsloven § 3 trekker opp for embetsmenn generelt. Men dette hindrer ikke at en slik praksis for dommere spesielt kan være problematisk i relasjon til Grunnlovens forutsetninger om dommers stilling, jf. nærmere om dette i pkt 11.1.1.

Det stillingsvern utnevnte dommere har etter Grunnloven § 22 annet ledd, antas å få tilsvarende anvendelse for dommere som konstitueres i statsråd innenfor den tidsperioden konstitusjonen gjelder. Den konstituerte dommeren har dermed vern mot administrativ avskjed av andre grunner enn at den begivenhet som begrunnet konstitusjonen inntreffer. Dommere som konstitueres ved departementsbeslutning, må derimot formelt antas å være underlagt de samme oppsigelses- og avskjedsregler som ordinære statstjenestemenn. Det skal dog nevnes at Justisdepartementet aldri har sagt opp eller avskjediget departementskonstituerte dommere innenfor konstitusjonsperioden.

Bruken av ordningen

Justisdepartementet har mangelfulle opplysninger om den faktiske bruken av ulike former for dommerkonstitusjoner. Det føres ingen statistikk over departementets konstitusjoner, men følgende skjønnsmessige anslag og vurderinger må imidlertid kunne gjøres:

- Ekstrahjelpkonstitusjoner er i de senere årene sjelden besluttet av departementet. I stedet opprettes en ny stilling, som inndras ved ledighet hvis behovet endres
- Ved skifte av domstolleder må det i mange tilfeller foretas konstitusjon inntil den nye leder kan tiltre, men vanligvis er dette kun fungeringer ved at en dommer/dommerfullmektig fra vedkommende domstol konstitueres
- Ved skifte i dommerstillinger uten lederansvar foretas det sjelden konstitusjoner av vikar med mindre det dreier seg om langvarig ledighet
- Noen få ganger pr. år beslutter departementet konstitusjon på grunn av mer langvarig sykdom eller permisjon

Ved flere store domstoler som erfaringsmessig har stort omfang av permisjoner, har departementet siden 1999 heller valgt å utnevne fast enkelte overtallige dommere, i stedet for å foreta konstitusjoner.

Man kan regne med at det gjennomsnittlig besluttes 15-20 departementskonstitusjoner pr. år, oftest konstitusjoner pga. skifte i domstollederstilling hvor det vanligvis dreier seg om at en dommer/dommerfullmektig ved vedkommende domstol fungerer i lederstillingen en kortere periode.

Den relativt nyetablerte studiepermisjonsordning for dommere, hvor det hvert år gis opp til seks måneders permisjon til fem til ti dommere pr. år, antas imidlertid å ville medføre større behov for at personer utenfor domstolene blir konstituert.

Antall konstitusjoner foretatt av Kongen i statsråd for perioden 1990 til 1998 viser et årlig gjennomsnitt på 17. I samme tidsperiode ble det foretatt 48 dommerutnevnelser i gjennomsnitt pr. år.

Som en illustrasjon på omfanget av konstitusjoner til enhver tid vises til en undersøkelse foretatt av Domstolkommisjonen ved årsskiftet 1996/97, som viser at på dette tidspunktet var 92,2% av dommerne (385 dommere) som besvarte spørreskjemaet fast utnevnte. 7,8% (tilsvarende 30 dommere) var konstituert. 16 av disse var konstituert i statsråd og 14 av Justisdepartementet.

Endelig viser Justisdepartementets personalregister at 18 dommere satt i en konstitusjon (uten å være utnevnt fast ved annet embete) pr. 31. desember 1999, uten spesifisering på statsrådskonstitusjoner og departementskonstitusjoner.

9.2.3 Dommerfullmektiger

Bruken av dommerfullmektiger i herreds- og byrett har lang tradisjon i Norge, også før domstoloven av 1915 fastsatte rammene for dagens dommerfullmektigordning. Det sies ikke uttrykkelig i domstoloven at dommerfullmektiger skal gis tidsbegrenset tilsetting, men i forbindelse med domstollovens ikrafttreden besluttet man å begrense tilsettingstiden til to år begrunnet med «de mange juridiske kandidater som nu er uten stilling», jf. rundskriv fra Justisdepartementet av 19. juli 1929. I dag er ordningen at normal tjenestetid er to år, men domstolleder kan etter søknad beslutte forlengelse til tre år.

Tilsettingsmyndigheten for dommerfullmektiger er regulert i domstoloven § 55 siste ledd. Etter en lovendring i 1990 er det nå vedkommende domstolleder som tilsetter. Dette representerer et særskilt unntak fra tjenestemannslovens regler om at tilsettinger som ikke foretas av departementet, skal avgjøres av et tilsettingsråd eller av styret for en virksomhet.

Når det gjelder dommerfullmektigenes funksjon og myndighet, er utgangspunktet en likestilling med embetsdommere i og med at dommerfullmektiger omfattes av dommerbegrepet i domstoloven § 52 og etter § 23 annet ledd kan utføre embetsdommers forretninger på hennes/hans vegne. Men det gjelder enkelte begrensninger: Domstoloven § 23 gir en generell regel om at dommerfullmektiger ikke kan lede hovedforhandling eller avsi dom uten etter «bemyndigelse eller i uforutsette forfaldstilfælde». Tilsvarende regel gir skjønnsprosessloven § 5 for skjønnsaker. Dommerfullmektiger kan heller ikke behandle straffesak om forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år, jf. straffeprosessloven § 276.

Allerede i forbindelse med ikraftsettelsen av domstoloven i 1927 fremkom det i rundskrivs form klare forutsetninger om at dommerfullmektigenes myndighet og ansvar skulle være mer begrenset enn tidligere. Det utviklet seg

imidlertid tidlig en praksis hvor dommerfullmektigene ble satt til stadig mer omfattende og kompliserte saker etter stadig kortere tjenestetid. Dette til tross for at departementet flere ganger advarte mot å gi for omfattende og krevende dømmende oppgaver til dommerfullmektiger med begrenset erfaring. Senest da myndigheten til å gi fullmakt (domsbemyndigelse) til dommerfullmektigene ble delegert til domstolens leder i 1990, ble det understreket at dommerfullmektigen må tildeles saker som svarer til den øvelse og erfaring hun eller han har ervervet, jf. rundskriv G-72/90 av 4. april 1990. Normalt skal det gå tre måneder før alminnelig fullmakt blir gitt. Det er også gitt administrative retningslinjer, senest i rundskrivet av 4. april 1990, om at visse sakstyper (ekspropriasjonsskjønn og saker for vergemålsretten) ikke skal gis dommerfullmektiger selv om den formelle bemyndigelsen er i orden.

Justisdepartementet har i juni 2000 avgitt en rapport om kompetanseutvikling for dommerfullmektiger. Justisdepartementet uttaler her at det er svært viktig at opplæringen og oppfølgingen av dommerfullmektigene ved det enkelte dommerkontor er god, idet den viktigste delen av opplæringen av dommerfullmektigene skjer nettopp her. Det konkluderes med at opplærings tilbudet for dommerfullmektiger bør forbedres, og aktuelle opplæringstiltak foreslås. For å unngå store variasjoner, er det utarbeidet et forslag til utforming av et introduksjonsprogram, som departementet forutsetter at representanter for dommerfullmektigene og representanter for domstollederne/dommerne videreutvikler.

Dommerfullmektigen utfører som nevnt dommerens forretninger på dommerens vegne ifølge domstolloven § 23 annet ledd. Hva som nærmere ligger i dette er noe uklart. Det må antas at dommerfullmektigene tar sine beslutninger på eget ansvar, både arbeidsrettslig og når det gjelder reglene om rettergangsbet og dommeres erstatningsplikt, jf. nærmere om dette under pkt. 11.1.1. Det må imidlertid antas at bestemmelsen hjemler en utvidet tilsyns- og veiledningsplikt for den dommeren som har personalansvaret for dommerfullmektigen, normalt embetsleder eller vedkommende avdelingsleder. Noen instruksjonsrett eller -plikt om hvilke avgjørelser dommerfullmektigen skal komme frem til i den enkelte sak, foreligger imidlertid ikke. Den alminnelige domsbemyndigelse kan trekkes tilbake dersom det viser seg at dommerfullmektigen ikke har den nødvendige modenhet, erfaring og faglige dyktighet.

Bruken av ordningen

Samtlige domstoler i første instans er oppsatt med en eller flere dommerfullmektigstillinger, med unntak av Trondheim byrett. Som en særordning kan man etter endt dommerfullmektigtid få ny dommerfullmektigstilling ved Oslo byrett.

Dommerfullmektigene utgjorde ved årsskiftet 1999/2000 ca. 34 % av samtlige dømmende stillinger i første instans. Stillingene er ikke jevnt fordelt på samtlige domstoler. Ved 17 domstoler er det flere dommerfullmektiger enn embetsdommere. Totalt var det pr. 1. januar 2000 161,5 dommerfullmektigstillinger og 314,6 embetsdommerstillinger i herreds- og byrettene. Dommerfullmektigtallet har vært svært stabilt og i overkant av 150 de siste 25 årene. Den relative andel har imidlertid gått ned.

Arbeidsstatistikken for domstolene viser at dommerfullmektigene i 1999 behandlet 26 % av de sivile sakene (A-saker), 38 % av straffesakene med meddommere (M-saker), 41 % av forhørsrettspådømmelsene og 36 % av begjæringene om varetektsfengsling. Det er grunn til å anta at svært mange dommerfullmektiger behandler en saksportefølge som i stor grad svarer til en ordinær dommerportefølge i antall saker og sakstyper, selv om de tyngste og største saker normalt ikke overlates til dommerfullmektiger. Tradisjonelt har også dommerfullmektigene båret en vesentlig del av arbeidsbyrden innen skifte og namsrett, men økt bruk av bobestyrer har redusert dommerfullmektigenes arbeid med skifte vesentlig.

9.2.4 Oppnevning som ekstraordinær lagdommer

Justisdepartementet har i en årrekke oppnevnt pensjonerte jurister, først og fremst pensjonerte dommere, til å tjenestegjøre som ekstraordinære lagdommere i en slags deltidstilling. Det er opp til vedkommende førstelagmann å bestemme hvor meget den oppnevnte dommer skal brukes og i hvilke saker hun/han skal tilkalles, i de senere år vanligvis minst 1/3 stilling for at det skal bli tilstrekkelig kontinuitet i arbeidet og for at vedkommende skal komme raskt inn i lagmannsrettens arbeidsrutiner. Dommeren mottar en fast godtgjørelse pr. dag ved siden av full pensjon.

Oppnevnelserne var opprinnelig begrenset til en periode på ett år etter oppnådd pensjonsalder, men i de senere år har det vært vanlig med forlengelser fram til fylte 72 eller 73 år. Man har hatt eksempler på oppnevning helt opp til 75 år, men dette skjer ikke lenger.

Oppnevningen skjer med hjemmel i domstoloven § 10 annet ledd. Søknaden om å bli oppnevnt/gjenoppnevnt som ekstraordinær lagdommer går gjennom vedkommende førstelagmann til Justisdepartementet, som er tillagt oppnevningensmyndigheten ved kgl.res. av 5. desember 1975. Departementets oppnevnelser og forlengelser bygger på førstelagmannens vurderinger, og departementet foretar normalt ingen selvstendig vurdering av den enkeltes skikkethet innenfor den praktiserte aldersgrense.

Den generelle ordning i staten mht. å gjøre tjeneste i sin stilling utover aldersgrensen, jf. § 3 i aldersgrenseloven for offentlige tjenestemenn, gjelder også dommere med unntak av høyesterettsdommere som er uttrykkelig unntatt. Ordningen er svært sjelden brukt blant dommere.

Bruken av ordningen

Den faktiske bruk av ekstraordinære lagdommere vil avhenge av tilgangen på interesserte pensjonister. Dette varierer over tid og fra lagdømme til lagdømme. For årene 1993-1998 utførte pensjonistene i gjennomsnitt ca. en sjettedel av antall rettstimer i lagmannsrettene. I 1999 utførte de ekstraordinære dommerne 16,8 % av rettstimene, mens de ordinære utførte 64,2 %. De øvrige 19 % ble utført av herreds- og byrettsdommere som ble tilkalt til tjeneste i lagmannsrett, jf. nedenfor under pkt. 9.2.5. Det skal nevnes at det er store variasjoner mellom lagmannsrettene i bruken av ekstraordinære lagdommere, noe som bl.a. fremgår av høringsuttalelsen fra Agder lagmannsrett som er referert nedenfor under pkt. 9.5.4. Det er også variasjoner i de ekstraordinære lagdommernes arbeidsoppgaver. Noen deltar bare i rettsmøtene og rådslagningen,

mens andre også skriver utkast til dom. Ekstraordinære lagdommere kan ikke være rettens formann (administrere retten) i den enkelte sak.

Det er vanskelig å omregne de ekstraordinære lagdommernes innsats i ordinære lagdommerårsverk, noe som skyldes variasjonene i de ekstraordinære lagdommernes arbeidsoppgaver. Førstelagmennene har i felles uttalelse til *NOU 1999: 19 Domstolene i samfunnet* anslått at dersom ordningen med ekstraordinære lagdommere i det vesentlige bortfaller, vil det være nødvendig å kompensere dette med ca. 18 nye lagdommerstillinger. Førstelagmennenes forutsetninger for beregningene er imidlertid noe varierende, og anslaget er beheftet med usikkerhet.

9.2.5 Dommeres overtakelse av saker utenfor eget distrikt

I en særstilling kommer ordninger der allerede utnevnte dommere oppnevnes til å gjøre dommertjeneste som ikke ligger under deres faste stilling. Ordningene skiller seg fra de fleste andre ordninger med midlertidige dommere ved at vedkommende i sin faste stilling har den uavhengighet som det spesielle stillingsvern i Grunnloven gir.

Tilkalling av herreds- og byrettsdommere til tjeneste i lagmannsrett

Domstoloven § 10 tredje ledd gir førstelagmannen adgang til å tilkalle dommere fra herreds- og byrettene til å gjøre tjeneste i lagmannsrett. «Dommere» tolkes som fast utnevnte og konstituerte dommere. Dommerfullmektiger tilkalles ikke. Hele tilkallingsordningen administreres innenfor domstolene. Justisdepartementet har i brev av 14. april 1992 til førstelagmennene presisert at innkallingen må praktiseres med rimelighet, bl.a. under hensyntagen til vedkommende domstols arbeidssituasjon. Målsettingen må være at domstolene samlet sett skal holde et optimalt saksavviklingsnivå.

Dommerne tilkalles til bestemte uker, og først på et senere tidspunkt fordeles sakene på dommerne etter et innarbeidet system hvor tilfeldig fordeling er utgangspunktet. Tilkalling gjelder vanligvis tjeneste i inntil en uke ad gangen. Tilkalte dommere administrerer ikke retten. Det vil alltid være en fast utnevnt eller konstituert lagdommer blant de tre dommerne som utgjør retten i den enkelte sak, og det er bare en lagdommer som kan administrere retten. Tilkalte dommere skriver heller ikke domsutkast.

Det gis daggodtgjørelse som kommer i tillegg til ordinær lønn ved eget embete, basert på at dommeren beholder ansvaret for sine ordinære saker ved egen domstol.

Bruken av ordningen

Tilkalte dommere utførte som nevnt 19 % av rettstimene i 1999. Førstelagmennene har beregnet at dersom tilkallingsordningen i det vesentlige bortfaller, vil det kreve tilføring av ca. 17 nye lagdommerstillinger. Førstelagmennenes forutsetninger for disse beregninger varierer noe, fra full avvikling av ordningen og til fortsatt bruk av ekstraordinære og tilkalte dommere i et omfang som svarer til 10-15 % av rettstimene. Tallene fra den spørreundersøkelsen Doms- tolkommissjonen gjennomførte i 1997 gir grunn til å anta at de dommere som gjorde tjeneste i lagmannsrett, gjorde dette i gjennomsnitt i halvannen til to uker pr. år. Det er imidlertid stor variasjon her.

Oppnevning av dommere som settedommere for annen domstol

Det forekommer også enkeltstående tilfeller hvor en dommer oppnevnes til å behandle en sak som ikke hører under egen domstol, typisk som settedommer i inhabilitetstilfeller. Settedommerordningen utgjør en viktig undergruppe av vikarkonstitusjonene, og vil nedenfor bli behandlet i tilknytning til disse.

9.3 Bruken av midlertidige dommere i andre land

Internasjonale domstoler

Alle de internasjonale og overnasjonale domstoler bygger på at dommerne er midlertidige. De utpekes med tidsbegrensning, og kan i de fleste tilfeller gjenvelges etter utløpet av perioden. Det gjelder ulike regler for utpeking av dommere, men felles for alle er at de har et sterkt uavhengighetsvern så lenge deres periode varer. De kan bare fjernes fra sin stilling ved avskjedsvedtak som enten må fattes av domstolen selv eller som forutsetter samtykke fra domstolen (kvalifisert flertall eller enstemmighet).

Danmark

Midlertidige dommere har vært brukt i stor utstrekning i Danmark. De danske dommerfullmektigene tjenestegjør i et mye lengre tidsrom enn de norske, vanligvis i 10-12 år, før de blir utnevnt som rettsassessorer ved byretten og senere som ordinære, faste dommere. Dette skyldes at man til nå langt på vei har hatt et eget dommerkarrieresystem. Ved ledighet og fravær kan om nødvendig stillinger besettes ved konstitusjon inntil videre (vikarkonstitusjon) eller en byrettsdommer kan pålegges å gå inn i stillingen, i tillegg til å skjøtte sin egen stilling. Loven gir også en viss adgang til å tilsette dommere midlertidig som ekstrahjelp (ekstrahjelpkonstitusjon), men bare ved lands- og byrettene. Settedommerordningen praktiseres også.

Midlertidige dommere har samme funksjonelle uavhengighet som ordinære dommere. Folketinget vedtok 19. juni 1998 å lovfeste at midlertidige dommere skal ha det samme stillingsvernet som faste dommere, dvs. at de bare kan avskjediges ved dom og ikke forflyttes mot sin vilje. Man søker nå å begrense bruken av midlertidige dommere og reservere dem for de tilfelle hvor det av utdanningsmessige hensyn eller av hensyn til fornuftig ressursutnyttelse, synes formålstjenlig. I dette ligger at man i fremtiden vil tilstrebe en viss konvertering av midlertidige stillinger til faste stillinger.

Sverige

Før utnevning som ordinær dommer, gjennomgår jurister et opplæringsystem som i atskillig utstrekning omfatter dømmende virksomhet. Siden funksjonene i opplæringstiden er tidsbegrensede, kan dommerne karakteriseres som midlertidige.

En annen gruppe midlertidige dommere er dommere som fortsetter i sin stilling en viss tid etter oppnådd pensjonsalder. Pensjonsalderen er 65 år, men en dommer som ønsker det kan - uten særskilt tillatelse - fortsette til 67. Etter

søknad kan dommeren også fortsette etter fylte 67 år. For øvrig er det vanlig at dommere ved særdomstoler utnevnes for et nærmere angitt tidsrom.

Den avgjørende forskjell mellom faste og midlertidige dommere er at sistnevnte kan sies opp dersom det er for lite arbeid til at de kan beskjeftiges. Denne adgangen er foreslått opphevet i SOU 1998:88.

Finland

Rekrutteringen til domstolene har i meget stor grad vært intern, og etter et karrieresystem som har klare likhetstrekk med ordningen i Sverige. Man regner med at en jurist, når hun/han blir utnevnt som ordinær dommer, i gjennomsnitt har vært tilsatt i domstolene i ca. 20 år.

Ved langvarige sykepermisjoner oppnevnes dommervikarer, vanligvis en dommer i lavere lønnstrinn ved samme domstol. I de senere år har det også vært vanlig å tilsette dommere midlertidig for å nedarbeide restanser.

Island

I 1998 opphevet man ordningen med dommerfullmektiger. Såvel i første instans som i ankeinstansen (Høyesterett) utnevnes faste dommere uten noen form for prøvetid eller opplæringstid. Adgangen til å oppnevne midlertidige dommere er begrenset, særlig i Høyesterett. I herredsretten kan særskilt dommer oppnevnes i en konkret sak, dersom ingen av de ordinære dommerne ved vedkommende eller øvrige herredsretter er habile. Ved fravær kan det bare skje konstitusjoner dersom arbeidsbyrden er særlig tung og Domstolrådet anbefaler det.

Den begrensede adgangen til konstitusjoner må ses i sammenheng med at Domstolrådet kan bestemme at inntil tre dommere ikke skal tilknyttes noen bestemt herredsrett, men utføre sitt arbeid ved alle herredsretter etter rådets nærmere bestemmelse. Ved inhabilitet, forfall eller kortere permisjon i Høyesterett kan justisministeren oppnevne settedommer i enkeltsak etter innstilling fra Høyesteretts president. Konstitusjon av høyesterettsdommer kan skje etter samme prosedyrer ved lengre permisjoner eller lengre tids sykefravær.

Tyskland

Utgangspunktet er at dommere skal være fast tilsatte, utnevnt på livstid. De kan bare tilsettes for et bestemt tidsrom når det er fastsatt i lov. I de første årene er imidlertid alle dommere tilsatt på prøve. Fast tilsetting kan tidligst skje etter 3-5 år. En annen midlertidig ordning er tilsetting av offentlige tjenestemenn på oppdrag, med sikte på senere fast tilsetting som dommer. Dommerfunksjonen utføres samtidig som vedkommende beholder sin ordinære stilling i den offentlige forvaltning, og hun/han beholder også sin ordinære lønn og pensjonsrettigheter.

Frankrike

Det er etablert ulike vikarordninger i forbindelse med faste dommers fravær. I visse tilfeller kan det ved domstoler i førsteinstans tilsettes midlertidige dommere for syv år. Utnevnelser skjer på samme måte som for ordinære dommere, og de nyter godt av det samme stillingsvernet. De står imidlertid friere

mht. å kunne inneha sidegjøremål, og det kan anvendes færre typer disiplinærtiltak mot dem. Antallet midlertidige dommere av denne kategori kan ikke utgjøre mer enn fjerdeparten av det samlede antall dommere ved vedkommende domstol.

England

I England er det en utbredt ordning med fagdommere på deltid, som fungerer i et nærmere angitt antall dager pr. år og for et bestemt tidsrom. Deltidsdommerne er i praksis advokater med prosesserfaring. Bruken av midlertidige fagdommere er ganske omfattende, herunder er det vanlig at dommere oppnevnes for et tidsrom av seks år.

Nederland

Bruken av midlertidige dommere er ganske utbredt. Hovedtyngden av de midlertidige dommerne er enten jurister som utøver dommerfunksjoner som en del av sin dommeropplæring (eller umiddelbart etter avslutningen av denne) med henblikk på senere utnevning som fast dommer, eller kvalifiserte jurister i annen hovedstilling eller yrke som engasjeres på deltid for å nedarbeide restanser.

Italia

I Italia er ordningen med deltidssdommere utbredt. Dette er jurister som for en viss tid opptrer som fagdommere ved siden av sitt ordinære yrke.

9.4 Domstolkommisjonens forslag

9.4.1 Konstitusjon som dommervikar

Det vil være behov for å dekke inn et betydelig antall dommerfravær hvert år på grunn av sykepermisjoner, omsorgspermisjoner, vakanse ved skifte i stilling og studiepermisjoner.

De mulige løsninger Domstolkommisjonen tenker seg i slike situasjoner med fravær, er følgende:

1. Basere seg på redusert kapasitet
2. Utnevne en ny fast dommer ved embetet under forutsetning av at en annen dommerstilling ved domstolen trekkes inn ved første naturlige avgang etter at permisjonen er avsluttet
3. Trekke inn dommerkapasitet fra andre domstoler eller etablere en ordning med dommere som utnevnes med plikt til å gjøre tjeneste ved flere domstoler innenfor et distrikt som en form for flyttbare dommere
4. Ta inn vikar i en tidsbegrenset konstitusjon

Benytter man seg av løsningene beskrevet under pkt. 1-3, vil det fortsatt være et praktisk behov for å benytte alternativ 4 - konstitusjonsløsningen - fra tid til annen. Dette praktiske behovet må veies mot de prinsipielle motforestillingene mot midlertidighet.

I den endelige avveiningen for og imot vikarkonstitusjoner bør man også trekke inn tre av kommisjonens øvrige forslag til endringer:

- Innføring av det spesielle stillingsvern for alle konstituerte dommere i kon-

- stitusjonsperioden
- Endret fremgangsmåte for utnevnelser, først og fremst ved etablering av et frittstående Innstillingsråd som vil medføre at den utøvende makt ikke vil stå alene om utvelgelse av faste dommere
- Overføring av myndighet til konstitusjoner inntil ett år til det nye, frittstående Innstillingsrådet

Kommisjonen foreslår ikke innført strengere vilkår for bruk av vikarkonstitusjoner, men forutsetter at forholdene legges til rette også for de alternative måtene å tilfredsstille vikarbehovet på.

9.4.2 Konstitusjon begrunnet med omorganisering av domstoler

Omorganiseringer av domstoler, eksempelvis sammenslåing av flere domstoler eller nedleggelse av en domstol, vil kunne medføre redusert behov for dommerstillinger generelt og for lederstillinger spesielt. Dersom det oppstår ledighet i dommerstilling eller lederstilling etter at det er planlagt eller vedtatt at domstolen skal omorganiseres på en måte som aktualiserer inndragning av stillinger, er det nærliggende å besette dommerstillingen midlertidig.

Kommisjonen har vurdert om dagens ordning kan viderføres eller om man skal gå inn for en innstramning, og har i den forbindelse vist til at dersom arbeidet i Strukturutvalget fører til en mer omfattende omorganisering i herreds- og byrettene, kan behovet for slike konstitusjoner bli et annet enn det har vært til nå.

Kommisjonen konkluderer med at man fortsatt bør godta en begrenset bruk av konstitusjoner begrunnet med planer eller vedtak om omorganisering.

9.4.3 Konstitusjon som ekstra dommer

Behovet for midlertidig økning i dommerkapasiteten kan ha forskjellig bakgrunn:

- Arbeidsmengden ved en domstol har økt, og det er ønskelig med en konstitusjon i stedet for en ny fast stilling pga. muligheten for at saksmengden om noen tid kanskje vil gå ned
- Restanser har hopet seg opp over lang tid, og det er ønskelig å sette inn ekstra ressurser for å komme ned på akseptabelt nivå
- Det er årvisse variasjoner i saksmengden, eksempelvis opphopning av skjønn i påvente av «barmarksesongen»

Det er hensiktsmessig å møte slike topper i arbeidsbelastningen ved å tilføre ekstra dommerinnsats utenfra, slik at man holder en jevn og god saksavvikling.

Kommisjonen kan ikke se at de prinsipielle hensyn begrunner avskjæring av enhver mulighet til å konstituere ekstra dommere, men anbefaler primært at domstolene samlet sett gis en fast dommerbemanning som setter dem i stand til å avvikle den totale saksmengde på en tilfredsstillende måte uten bruk av ekstrahjelpkonstitusjoner. Det bør også etableres ordninger som muliggjør at en ekstra utsatt domstol kan trekke vekslers på andre domstoler med mindre arbeidspress. Dersom disse løsninger ikke er tilstrekkelige, bør det likevel fortsatt være en adgang til å konstituere ekstra dommer.

9.4.4 Settedommerkonstitusjoner

Settedommere trer inn i stedet for den dommeren som egentlig skulle hatt en bestemt sak. En settedommerkonstitusjon vil alltid gjelde en eller flere konkrete saker, og ikke konstitusjon for en bestemt tidsperiode. Ved en slik konstitusjon griper Kongen, Justisdepartementet eller fylkesmannen inn i domstolens saksfordeling og fastsetter hvem som skal avgjøre en konkret sak. Domstolkommisjonen finner dette prinsipielt uheldig. Den konkrete fordeling av saker er ellers et område for domstolens uavhengighet av den utøvende makt.

Etter kommisjonens vurdering kan settedommerbehovet løses uten at et organ utenfor domstolene tar stilling til saksfordelingen. I en del tilfeller vil det være tilstrekkelig at innstillingsorganet oppnevner en dommer for en bestemt tidsperiode, slik at lederen av domstolen som trenger settedommer selv kan velge hvilken dommer som skal behandle saken. Dersom alle dommere ved vedkommende domstol er inhabile, kan saken overføres til en annen domstol.

Settedommerkonstitusjonene reiser også spesielle spørsmål omkring stillingsvern og opphør av konstitusjonen. Når det gjelder opphør av enkeltsaks-konstitusjon, kan det være noe usikkerhet knyttet til om konstitusjonsmyndigheten (utenfor domstolene) i det hele tatt har adgang til å trekke en konstitusjon/oppnevning tilbake, uten å komme i konflikt med dommerens konstitusjonelt forankrede uavhengighet. Kommisjonen finner det prinsipielt riktig at bestemmelse om hvilken dommer som skal behandle en konkret sak, eller om en dommer skal fratras en sak, blir truffet innenfor domstolen.

9.4.5 Nærmere om Domstolkommisjonens forslag til konstitusjonsordninger

Hvem som kan konstitueres

Kommisjonen har foreslått følgende to konstitusjonsformer:

- En allerede utnevnt dommer kan ved siden av sin faste stilling konstitueres som dommer ved en sideordnet domstol
- Personer som ikke allerede sitter i dommerstilling eller trer ut av sin dommerstilling kan konstitueres som dommer

Begge disse to former kan benyttes ved alle aktuelle behov for dommerhjelp.

Varighet og omfang

Ved dommerbehov som strekker seg utover tre år, bør dette dekkes opp ved å opprette en ny fast dommerstilling som eventuelt kan inndras ved ledighet i dommerstilling ved samme domstol.

Myndighet til å konstituere

Kommisjonen har foreslått at det opprettes et eget Innstillingsråd for dommere, jf. kapittel 8, og foreslår dette rådet som konstitusjonsmyndighet. Fylkesmannens kompetanse til å konstituere vikar ved ledighet i inntil tre måneder, foreslås opphevet.

Konstitusjoner på over ett år av dommere som ikke beholder sin faste dommerstilling, besluttet av Kongen i statsråd etter innstilling fra Innstillingsrådet.

Særlig om bistand fra andre domstoler

Domstolkommisjonen foreslår at man, før man går til konstitusjon av personer utenfor domstolene, undersøker hvilke muligheter som foreligger for å utnytte kapasitet ved andre domstoler.

Kommisjonen foreslår videre at det opprettes faste dommerstillinger felles for flere domstoler innenfor samme instans, der dommeren har sitt faste tilhold ved én domstol.

Endelig har kommisjonen foreslått at det utprøves en ordning hvor det opprettes et antall nye, faste dommerstillinger ved enkelte store domstoler, utover det dommertall som domstolens egne saker gir grunnlag for etter gjeldende bemanningsregler. Opprettelsen skal skje under den forutsetning at domstolen har plikt til å avgi dommere til å behandle saker ved sideordnet domstol i regionen svarende til et visst antall ukeverk pr. år. Tjenestegjøringen fordeles på dommerne ved bistandsdomstolen.

Flyttbare dommerstillinger

Faste dommere som utnevnes med flytteplikt kan settes inn ved de domstoler som til enhver tid er hardest belastet. Kommisjonen mener dette kan prøves ut, til tross for at det antas å bli liten interesse for stillingene.

Opprettelse av nye, faste dommerstillinger som forutsettes inndratt ved ledighet

Kommisjonen forutsetter at man i nødvendig utstrekning også benytter seg av muligheten til å avhjelpe vikar- og ekstrahjelpbehov gjennom opprettelse av nye, faste dommerstillinger mot senere inndragning ved naturlig avgang.

Spesielt om konstitusjon av høyesterettsdommere

Kommisjonen foreslår at høyesterettsdommere fortsatt bør konstitueres i statsråd etter forslag fremsatt av Høyesterett, uansett varighet. Innstillingsrådet skal ikke avgi innstilling ved konstitusjoner.

9.4.6 Dommerfullmektiger

Dommerfullmektigene utgjør i dag 30-40 % av antall dommerstillinger i herreds- og byrett og står for en minst like stor andel av den dømmende virksomheten i disse domstolene. Kommisjonens standpunkt er at det nivå man har ligget på i flere år - at dommerfullmektigene pådømmer ca. en tredjedel av sakene i én instans - må være akseptabelt, men man må antas å nærme seg en grense før man kommer i konflikt med Grunnlovens forutsetninger om uavhengige dommere.

Kommisjonen har også vurdert dommerfullmektigordningen i forhold til våre folkerettslige forpliktelser, særlig Den europeiske menneskerettskon-

vensjonen. De avgjørende trekk ved den norske dommerfullmektigordningen i forhold til konvensjonens artikkel 6 er:

- Dommerfullmektiger tilsettes for en to-års periode som domstolleder kan forlenge i ett år etter en individuell vurdering, og etter denne perioden vil dommerfullmektigen normalt fratru uansett om hun eller han har gjort et godt eller dårlig inntrykk på Justisdepartementet
- Dommerfullmektigene kan avskjediges/sies opp av Justisdepartementet etter de vanlige reglene i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven i løpet av sin tjenestetid
- Det foreligger ikke spesielle bindinger til Justisdepartementet hva angår senere utnevning som dommer

Domstolkommisjonen har etter en samlet vurdering kommet til at den norske ordningen med dommerfullmektiger ikke er i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Men også her tas det forbehold om omfanget av den bruk som gjøres av dommerfullmektiger, slik kommisjonen har gjort når det gjelder forholdet til Grunnloven.

Kommisjonen anfører videre at en avskaffelse av dommerfullmektigordningen vil kunne få dramatiske, praktiske konsekvenser for domstolenes mulighet til å fungere tilfredsstillende. Ved en avveining av disse praktiske konsekvenser mot de prinsipielle problemene med midlertidighet, konkluderer kommisjonen med at dommerfullmektigordningen ikke bør avvikles, men at man må ha oppmerksomheten rettet mot omfanget av bruken. Dessuten foreslås følgende endringer i ordningen som kan redusere de prinsipielle ulempene ved midlertidigheten:

- Dommerfullmektiger må gis det samme stillingsvern som konstituerte dommere
- Dommerfullmektiger må komme inn under de samme regler som ordinære dommere når det gjelder disiplinærordning og adgang til sidegjøremål

Kommisjonen foreslår at dommerfullmektiger skal tilsettes av et lokalt tilsettingsråd for domstolene. Det vises til at prinsipielle hensyn taler mot at leder av en lokal virksomhet administrativt skal kunne foreta slike tilsetninger. Ordningen avviker fra det som er vanlig i staten, der tilsetninger foretas av et tilsettingsråd eller et styre med mindre tilsettingsmyndigheten er lagt til Kongen eller til et departement. Et mindretall i tilsettingsrådet skal kunne anke tilsettingene inn for det nye innstillingsorganet for dommerutnevninger.

Maksimal tjenestetid for dommerfullmektiger bør fortsatt være to år med mulighet for forlengelse til tre år. Særordningen med at man etter endt dommerfullmektigtid kan få ny dommerfullmektigstilling ved store byretter, er foreslått sløffet under henvisning til at denne muligheten for en forlengelse av den midlertidige dommertjeneste er uheldig. Den er i realiteten en videreføring av den gamle hjelpedommerordningen og representerer en glidning i retning av en intern dommerkarriere.

Domstolkommisjonen foreslår at domstolenes bemanning skal følge et prinsipp om at det ikke skal være flere dommerfullmektiger enn faste dommere ved noen domstol, noe det pr. i dag er ved 17 domstoler. Det foreslås at disse ca. 20 dommerfullmektigstillingene omgjøres til dommerstillinger.

Kommisjonen foreslår til slutt at det overveies systematiske opplæringstiltak og mer systematisk siling av hvilke saker som tildeles dommerfullmektiger.

9.4.7 Oppnevning av ekstraordinær lagdommer

Domstolkommisjonen har foreslått en avskaffelse av ordningen med at departementet for ett år ad gangen oppnevner pensjonerte dommere som ekstraordinære lagdommere, for tilkalling av førstelagmannen i den enkelte sak. Det er lagt avgjørende vekt på folks tillit til domstolene og på at ordningen ikke er den eneste måten man kan oppnå smidig saksavvikling på.

Kommisjonen går inn for at det opprettes et tilstrekkelig antall nye lagdommerstillinger til fullt ut å kompensere for dagens bruk av ekstraordinære lagdommere. Kommisjonen mener også at det må overveies en overgangsordning på fem år dersom det ikke er tilstrekkelig søkning til å besette et betydelig antall lagdommerstillinger på kort sikt.

Kommisjonen foreslår også en avvikling av ordningen med dommertjeneste for pensjonerte dommere etter § 3 i aldersgrenseloven for offentlige tjenestemenn.

9.4.8 Tilkalte dommere fra herreds- og byrett

Kommisjonen legger til grunn at alle domstoler innen rimelig tid bør ha en fast bemanning som står i forhold til saksmengden. De praktiske hensyn som tilsier en viss bruk av tilkalte dommere fra herreds- og byrett i lagmannsrett er likevel så sterke at det ikke fremsettes forslag om at tilkallingsordningen avvikles, men at det finner sted en viss begrensning i bruken.

Kommisjonen foreslår en lovendring som går ut på at bare én av de tre dommerne i lagmannsretten kan være en tilkalt dommer (eller eventuelt ekstraordinær lagdommer), slik at ordinære dommere alltid er i flertall. I dag er dette lovfestet for sivile saker, men begrensningen bør gjelde generelt, dvs. også i straffesaker. En slik begrensning nødvendiggjør at det opprettes et antall nye lagdommerstillinger. I den grad rekrutteringssituasjonen for lagdommere tillater det, vil kommisjonen anbefale at det opprettes noen flere lagdommerstillinger enn lovendringen krever, slik at man på den måten oppnår en ytterligere begrensning i bruken av tilkalte dommere.

9.4.9 Etablering av stillingsvern for midlertidige dommere

Domstolkommisjonen har i sin lovskisse foreslått etablert følgende utvidede stillingsvern for samtlige dommere:

«Dommere kan ikke sies opp eller forflyttes mot sin vilje, og kan bare avskjediges etter rettergang og dom.»

9.5 Høringsinstansenes syn

9.5.1 Generelt

Flere høringsinstanser uttrykker det samme generelle syn, som best kan sammenfattes slik *Den norske Dommerforening* har gjort i sin uttalelse:

«Etter Dommerforeningens oppfatning bør det prinsipielle utgangspunkt være at dømmende avgjørelser treffes av fast utnevnte embetsdommere og at hver enkelt domstol selv dekker sitt behov for arbeidskraft. Det er unntakene som krever en begrunnelse, og denne vil i første rekke være de praktiske behov. Det må ved vurderingen av de enkelte ordninger foretas en avveining mellom de prinsipielle hensyn og de praktiske behov, der de prinsipielle hensyn generelt gis større gjennomslagskraft enn i dag. Dette leder til at bruken av midlertidige dommere reduseres.»

9.5.2 Dommerkonstitusjoner

Trondheim byrett har gitt uttrykk for følgende syn:

«Dersom arbeidsmengden i en domstol øker vil det alltid være vanskelig å vurdere om økningen blir av varig karakter. I alle fall i domstoler av noen størrelse, bør økningen i arbeidsmengden føre til at en oppretter et nytt dommerembete i stedet for å ansette en midlertidig dommer. Hvilke antall dommerembeter det er behov for, bør være gjenstand for en fortløpende vurdering. Dersom arbeidsmengden går tilstrekkelig ned, kan en ved ledighet inndra et embete. Hensynet til at sakene avgjøres av en fast tilsatt dommer, bør veie så tungt at en klart bør tåle litt overkapasitet i enkelte perioder.»

Fredrikstad byrett ser slik på forslaget om faste, flyttbare dommere:

«Retten er [...] av den oppfatning at også omfanget av konstitusjoner ved permisjoner og i påvente av omorganiseringer, må begrenses i størst mulig grad. Forutsatt tilstrekkelig antall stillinger, anses faste ambulerende dommere som en bedre og mer betryggende løsning.»

Også *Oslo byskriverembete* har gitt sin tilslutning til forslaget om felles dommerstillinger for flere domstoler og flyttbare dommerstillinger. Det er vist til at dette er

«hensiktsmessige løsninger som både ivaretar hensynet til fleksibel arbeidsinnsats og uavhengighet blant dommere.»

Den norske Dommerforening uttaler følgende om konstitusjon i enkeltsak:

«Videre går Dommerforeningen inn for [...] at konstitusjon i enkeltsak avskjæres, slik at behovet dekkes ved en kort, tidsbegrenset konstitusjon hvor domstolens leder kan avgjøre hvem som skal behandle hvilken sak.»

9.5.3 Dommerfullmektiger

De aller fleste høringsinstanser gir sin generelle tilslutning til dommerfullmektigordningen som sådan, og kommer med en del ulike kommentarer til Domstolkommisjonens forslag.

Sorenskriveren i Sandefjord mener at det ikke bør foretas noen reduksjon i antall dommerfullmektigstillinger, og begrunner det slik:

«Det er god rekruttering til stillingene, og dommerfullmektigene utfører arbeid av høy kvalitet. De som ansettes, er gjennomgående svært arbeidssomme. Dessuten bidrar utskiftningen av dommerfullmektigene til å opprettholde et engasjert og godt faglig miljø som samtidig får tilførsler av nye impulser og oppdatert kunnskap.»

Indre Follo herredsrett har følgende syn på ordningen:

«Det juridiske studium er svært teoretisk. Det er derfor gunstig at unge jurister kan få praktisk erfaring ved domstolarbeid. Antallet dommerfullmektiger bør opprettholdes eller utvides. Normalt bør det være minst to dommerfullmektiger ved hver førsteinstansdomstol. I tillegg til dømmende virksomhet bør dommerfullmektigene kunne utføre utredningsarbeid i tilknytning til saker som behandles av andre dommere. Det bør legges vekt på bedre og mer systematisk opplæring av nye dommerfullmektiger.»

Stavanger byfogdembete og Trondheim byrett har et annet syn på dommerfullmektigordningen, og sistnevnte foreslår:

«Det er et paradoks at vi nå i en årrekke har klaget på rekrutteringen til dommerembetene, og understreket hvor viktig det er at vi har dommere som er dyktige og med tilstrekkelig erfaring, samtidig som vi overlater til helt nyutdannede jurister å treffe avgjørelser i en forholdsvis stor del av saksmengden. Selv om dommerfullmektigene er dyktige jurister, er det klart at de aller fleste ikke har den erfaring som er nødvendig for å kunne opptre som dommer på en fullt ut tilfredsstillende måte. [...] Etter vår vurdering bør dommerfullmektigstillingen i sin nåværende form gradvis avvikles, og erstattes med faste dommerembeter. De faste dommerne kan imidlertid utvilsomt gjøre bruk av medhjelpere i dommerarbeidet. Vi bør derfor beholde et forholdsvis betydelig antall stillinger til dette. Det vil kunne avlaste de faste dommers arbeid - slik at det samlet ikke blir tale om noen særlig stor økning i antallet stillinger. Vi vil også anta at slike medhjelperstillinger vil være attraktive for nyutdannede jurister. Det kan for så vidt vises til den ordning som praktiseres i USA.»

Agder lagmannsrett har følgende kommentar til kvaliteten av dommerfullmektigers arbeid:

«Vi har som dommere i rettsmiddelininstansen ikke inntrykk av at det er noen systematisk kvalitetsforskjell mellom de avgjørelser som treffes av dommere og dommerfullmektiger, men det er som man kan vente betydelige individuelle forskjeller innenfor hver kategori.»

Den Norske Advokatforening mener at betenkelighetene ved dommerfullmektigordningen oppveies av fordelene ved den, og uttaler:

«Forutsetningen er at antallet dommerfullmektiger reduseres forholdsmessig etter hvert som førsteinstansdomstolene blir kollegiale organer, ved at det blir flere faste dommere for hver dommerfullmektig. [...] Dommerfullmektigene kan skape fleksibilitet ved embeter hvor det er ujevn sakstilgang, samtidig som det ville bli et stort, og neppe gjennomførbart løft, om alle dommerfullmektiger på kort sikt skulle erstattes av faste dommere. Dommerfullmektigene kan gi domstolene en nyttig kontakt med det yngre, nyutdannede juristmiljøet, samtidig som dommerfullmektigene i fremtiden kan gis bedre tilpassede oppgaver i en kollegial domstol enn ved nåværende enedommerembeter. Dommerfullmektigstillingene gir også de yngre juristene en svært nyttig praksis for deres videre karriere.»

Dommerfullmektiggruppen i *Norges Juristforbund*, med tilslutning fra Juristforbundet, uttaler:

«Når det gjelder dommerfullmektigene spesielt, vil dommerfullmektiggruppen særlig peke på at disse stillingene er definert som opplæringsstillinger i forskriftene til tjenestemannsloven, § 3. Det faktum at det dreier seg om opplæringsstillinger, fører til at det må stilles krav til innholdet i stillingen. Formålet med stillingene som dommerfullmektig er således ikke primært å stille med rimelig og fleksibel arbeidskraft for å dekke et kapasitetsproblem i domstolene, formålet med dommerfullmektigstillingen er gjennom arbeidet å tilføre stillingsinnehaveren et bredt spekter av erfaringer og kunnskaper om den dømmende virksomhet, til nytte for vedkommendes senere juridiske virke, og forhåpentligvis til gagn for samfunnet. Dette perspektivet synes å mangle i så vel Domstolkommisjonens som Strukturutvalgets innstilling, noe som etter vår oppfatning både er feilaktig og beklagelig. [...] Dersom innholdet i stillingen reduseres og gjøres mindre attraktiv, er det grunn til å frykte at søkermassen til stillingene reduseres kraftig, og at stillingene vil måtte besettes med mindre kvalifiserte jurister enn det som er tilfellet i dag. Dette vil etter dommerfullmektiggruppens oppfatning innebære en vesentlig større trussel mot rettsikkerheten, enn den som innstillingene synes å legge til grunn at foreligger i dag som følge av at en så stor andel av avgjørelsene i første instans tas av dommerfullmektiger.»

Blant de førsteinstansdomstolene som har avgitt høringsuttalelse, er det betydelig motstand mot kommisjonens forslag om å legge tilsetting av dommerfullmektiger til et lokalt tilsettingsråd. Også Den norske Dommerforening går imot dette. Argumentene mot forslaget er at slike tilsetninger må skje raskt og at tilsetting gjennom et lokalt tilsettingsråd vil kunne medføre forsinkelser. *Sorenskriveren i Søre Sunnmøre* uttrykker det slik:

«Jeg [er] ikke enig i kommisjonens forslag om at dommerfullmektiger skal tilsettes av et lokalt tilsettingsråd. For det første er det sterke praktiske hensyn som taler mot dette. All erfaring viser at det er nødvendig å handle raskt, det vil si foreta en rask tilsetting når søknadsfristen er ute. De beste søkerne har ofte søkt på flere stillinger samtidig og aksepterer ofte den stilling som det gis tilbud om først. Det er derfor i praksis svært viktig å ha en saksbehandling som gir kortest mulig tid fra søknadsfristens utløp til ansettelse skjer. Hvis ikke «forsvinner» de beste søkerne. Et lokalt tilsettingsråd kan vanskelig arbeide så raskt som ønskelig for å skaffe domstolen den beste kandidaten. Hvis det i tillegg skal være klagerett for medlemmene i tilsettingsrådet vil det ytterligere gå uakseptabel lang tid før tilsettingen er avgjort. [...] Jeg foreslår at nåværende ordning med at embetsleder ansetter dommerfullmektiger bør fortsette. Subsidiært bør styret for domstoladministrasjonen ha tilsettingsmyndighet, men med mulighet til å delegere dette til embetsleder.»

Heggen og Frøland sorenskriverembete trekker linjene tilbake til situasjonen før tilsettingene ble lagt til embetsleder, og anfører:

«Før 1990, da tilsetninger skjedde i Justisdepartementet, var forholdet nettopp at tilsettingene tok så vidt lang tid at søkere i mellomtiden hadde fått annet arbeide. Av hensyn til en effektiv rettspleie, bør man ikke gå tilbake til en ordning som gjeninnfører en tilsvarende risiko.»

Den norske Dommerforening sier det slik:

«Dommerforeningen går imot Domstolkommisjonens forslag om at dommerfullmektiger skal tilsettes av et lokalt tilsettingsråd. Et tilsettingsråd hvor også funksjonærer er representert, er ikke det rette forum for dette. Det er dessuten behov for rask behandling av slike ansettelser. [...] Saklig sett er det neppe behov for ansettelse gjennom rådsbehandling. Det er ikke kommet klager på ansettelser. Det er derfor lite tenkelig at et tilsettingsråd skulle gå mot embetsleders innstilling. Klage på vedtak om tilsetting vil også være særdeles upraktisk.»

Stavanger byfogdembetær av motsatt oppfatning, og uttaler:

«Hensett til den store interesse som er knyttet til dommerfullmektigpraksis blant unge jurister, den betydning denne praksisen vektlegges i yrkeslivet og for å få advokatbevilling, er den nåværende ansettelsesprosedyren meget betenkelig. Utvelgelsen av dommerfullmektigene er helt overlatt til domstollederen, uten noen form for medbestemmelse eller korrektiv som ved andre ansettelser. Rettssikkerhetshensyn overfor søkere tilsier en annen og mer betryggende ansettelsesprosedure med representasjon fra to andre interessegrupper i tillegg til domstollederen.»

Oslo byrett er imot forslaget om bortfall av adgangen til ny dommerfullmektigstilling ved store byretter etter endt dommerfullmektigtid, og begrunner sitt standpunkt slik:

«Oslo byrett (og enkelte av de andre store byrettene) står i en særstilling når det gjelder bruk av dommerfullmektiger, fordi vi ikke har tvangsfullbyrding, skifte og tinglysning. Det betyr at dommerfullmektigene tildeles rettssaker fra første dag. [...] Jeg kan heller ikke se at denne form for «forlengelse av midlertidig dommertjeneste» er prinsipielt betenkelig, ettersom det er tale om maksimalt tre år med tjenestetegjoring etter endt dommerfullmektigtid ved et fullfaglig embete. Den tidligere ordningen med hjelpedommere var nok uheldig, fordi den hadde elementer i seg av en intern dommerkarriere. Grunnen til at en gikk over til någjeldende dommerfullmektig-I-ordning var nettopp å unngå dette. Det er da også slik at selv våre erfarne dommerfullmektiger i det alt vesentlige er for unge og uerfarne til å nå opp i konkurransen om ordinære dommerstillinger - i hvert fall i Oslo. På grunn av den spesielle saksprofilen i Oslo byrett, er det mye som taler for at en eventuell oppheving av den nåværende ordningen bør være ensbetydende med at vi ikke lenger gjør bruk av dommerfullmektiger. Erfarne dommerfullmektiger er et verdifullt tilskudd til bemanningen, både faglig og miljømessig. En fullstendig avvikling av særordningen vil derfor være et tap for byretten.»

Agder lagmannsretter av motsatt oppfatning, og uttaler:

«Vi bemerker spesielt at særordningen med fortsatt dommerfullmektigtjeneste ved enkelte store byretter er en hybrid som klart bør bortfalle.»

9.5.4 Ekstraordinære lagdommere

Agder lagmannsretter har kommet med følgende bemerkninger til bruk av ekstraordinære lagdommere:

«Agder lagmannsrett er med dagens dommerbemanning avhengig av å benytte ekstraordinære lagdommere og tilkalte dommere i meget

betydelig utstrekning for å avvikle sin normale saksportefølje. I første halvår 1999 viser statistikken at 48 % av rettstimene ble avvirket med andre enn faste dommere. Av disse stod ekstraordinære lagdommere for hele 34 %, mens tilkalte dommere fra herreds- og byrett stod for 14 %. Vår erfaring med bruk av pensjonerte dommere er overveiende positiv. Disse dommerne representerer verdifull kompetanse og erfaring, samtidig som ordningen er enkel og smidig å administrere. Vi er likevel enige med kommisjonen i at ordningen har betenkelige sider som taler for at den ikke videreføres i sin nåværende form. [...] Selv om kommisjonen uttaler at en avvikling også må omfatte de dommerne som søker avskjed før aldersgrensen, er vi ikke overbevist om at det er en nødvendig eller ønskelig konsekvens. Om disse dommere gis engasjement som ekstraordinær lagdommer frem til den ordinære aldersgrensen, med samme oppsigelsesvern som faste dommere i denne perioden og uten adgang til forlengelse, vil dette være ubetenkelig av hensyn til dommernes uavhengighet. Dommervervet blir i så fall ikke midlertidig. Publikums tillit til domstolen vil neppe bli svekket all den stund det dreier seg om dommere som ikke har passert aldersgrense, og fordi vi forutsetter at rettens øvrige to medlemmer vil være faste lagdommere, slik kommisjonen ellers har foreslått. Med hensyn til fleksibilitet og administrativ enkelhet kan dette være å foretrekke fremfor redusert stilling som ledd i avtalefestet pensjon.»

Flere førsteinstansdomstoler går imot forslaget om å avskaffe ordningen med ekstraordinære lagdommere, og *Sand sorenskriverembete* uttrykker det slik:

«Det vil overraske meg om ikke et økende antall dommere vil benytte anledningen til å søke avskjed fra fylte 65 år. Disse dommere representerer verdifull kompetanse og erfaring. En del av dem vil ønske å holde kontakten med dommermiljøet og å holde seg selv faglig ajour. Jeg har inntrykk av at lagmannsrettene er av den oppfatning at ordningen med ekstraordinære lagdommere er enkel og smidig å administrere, og at de ekstraordinære lagdommere for en billig penge gjør en tilfredsstillende arbeidsinnsats. Det er ikke lett å forstå at man helt vil avskaffe en tjenlig ordning og god seniorpolitikk. Det burde være mulig å finne frem til lovreguleringer som fjerner eventuelt reduserer de betenkeligheter man måtte finne ved ordningen. Det pekes i den forbindelse på den mulighet at man i forbindelse med avskjed - så fremt dommeren ønsker det - utnevnes til ekstraordinær lagdommer frem til fylte 70 år, evt. lengre. Det må videre være en forutsetning at utnevnelsen ikke ensidig fra departementet/domstoladministrasjonen kan trekkes tilbake.»

Den norske Dommerforening sier seg enig i at:

«[O]rdningen med ekstraordinære lagdommere bør avvikles ut fra betraktninger om uavhengighet og hensynet til publikums tillit og at avviklingen bør gjennomføres over en femårsperiode. Men Dommerforeningen mener at en slik avvikling ikke er nødvendig eller ønskelig for de dommere som søker avskjed før aldersgrensen. Deres som slike dommere gis engasjement som ekstraordinær lagdommer frem til den ordinære aldersgrensen med samme oppsigelsesvern som faste dommere i denne perioden og uten adgang til forlengelse, vil dette være ubetenkelig av hensyn til dommerens uavhengighet. [...] Dette er å foretrekke fremfor redusert stilling som ledd i avtalefestet pensjon med hensyn til fleksibilitet og enklere administrasjon.»

Stavanger byfogdembetser slik på bruken av pensjonistene:

«Alt har sin tid , - også dommergjerningen. De hensyn som ligger bak pensjonsalderen på 70 år må også gjelde for dommere. Å engasjere pensjonerte dommere som er eldre enn 70 år er derfor meget uheldig. En mulig revisjon av pensjonsalderen og aldersgrensen for å kunne engasjeres som ekstraordinær lagdommer bør eventuelt ikke settes høyere, men heller lavere ut fra de krav som stilles til dommergjerningen, for eksempel til 65 år.»

9.5.5 Tilkalte dommere

*Høyesterett*uttaler seg slik om ordningen med at dommere fra første instans tilkalles til tjeneste i lagmannsrett:

«Men heller ikke ordningen med tilkalte dommere fra herreds- og byrettene til lagmannsrettene bør opprettholdes. Det er viktig at domstolene - også lagmannsrettene - ved egne dommere gis den bemanning som er nødvendig for å ta unna sakstilfanget. Det er også grunn til å vektlegge at det kan være vanskelig for partene å forstå at lagmannsretten er satt med en dommer fra førsteinstansen, og at dette kan virke negativt inn på tilliten til lagmannsrettsbehandlingen.»

Førstelagmennene har i en fellesuttalelse anført:

«Lagmannsmøtet slutter seg i det alt vesentlige til kommisjonens forslag. Særlig er det viktig å fremheve betydningen av at lagmannsrettene må tilføres tilstrekkelig antall kvalifiserte fast utnevnte dommere til å kunne ta hånd om egen sakstilgang. Både ordningen med tilkalling av dommere fra første instans og ordningen med ekstraordinære lagdommere bør avvikles. Kommisjonen har foreslått at ordningen med ekstraordinære dommere skal avvikles først. Etter innføringen av toinstansreformen er lagmannsrettene alltid ankedomstoler som overprøver avgjørelser truffet i første instans av herreds- og byrettene. Av prinsipielle grunner bør derfor tilkallingsordningen avvikles først.»

Stavanger byfogdembeteer av samme oppfatning hva gjelder tilkallingsordningen, og uttaler:

«Når en sak skal prøves for en høyere rett, bør retten settes med dommere fra den høyere rett uten noen representasjon fra førsteinstansen. At dommere fra førsteinstansen skal delta i lagmannsretten og vurdere avgjørelser truffet av dommerkolleger i nabolagdistriktet er en ordning som er egnet til å svekke tilliten til lagmannsrettens uavhengighet. De praktiske fordeler for lagmannsrettene kan ikke oppveie de prinsipielle betenkelighetene ved en tilkallingsordning.»

En rekke førsteinstansdomstoler trekker fram fordelene ved tilkallingsordningen. *Romsdal sorenskriverembete* uttrykker det slik:

«Fordelene ved tilkallingsordningen er sett fra vår synsvinkel åpenbare. Å være dommer i førsteinstans er en ensom oppgave. En opptrer der (nesten) alltid alene som fagdommer, både under selve hovedforhandlingen og i andre rettsmøter, og også under arbeidet med en dom eller annen rettslig avgjørelse. Denne rollen er slik at en sjelden eller aldri får tilbakemelding om hvordan en fungerer som administrerende dommer. Deltakelse i lagmannsretten som tilkalt dommer, gir en meget verdifull mulighet til å observere hvordan andre dommere adminis-

trerer retten og forhandlingene, og det gir mulighet til å utveksle synspunkter og å drøfte ulike tema av dommeradministrativ art. Ordningen innebærer således et korrektiv og en erfaringsbase som det bør tas vare på.»

Den norske Dommerforening er enig i kommisjonens forslag

«om at ordningen med at herreds- og byrettsdommere tilkalles til tjeneste i lagmannsrett opprettholdes, men med den begrensning at alle saker i lagmannsrett skal behandles av minst to ordinære lagdommere.»

Den Norske Advokatforening mener at det ikke foreligger noen gode grunner for å opprettholde tilkallingsordningen, ei heller i en begrenset form, og begrunner sitt syn slik:

«Strukturutvalget foreslår at domstolene i første instans blir kollegiale domstoler med en bemanning tilpasset domstolenes sakstilfang. Allerede i dag er mange sorenskriverembeter bygget ut med en eller flere herredsrettsdommere ved siden av dommerfullmektiger. Dommernes kollegiale kontakt vil på denne måte bli bedret innen egen domstol. Det synes ikke i fremtiden å foreligge et behov for tilkallingsordningen for å knytte en kontakt mellom «enslige» førsteinstansdommere, og et bredere fagmiljø i lagmannsrettene. Det vil være mindre rom for at dommere i førsteinstansen, i tillegg til det arbeidet de har, skal kunne tjenestegjøre som dommere i ankeinstansen, for å utfylle manglende dommerkapasitet der. Hver instans bør ha tilstrekkelig dommere til å behandle sitt saksomfang. Tvert om, må betenkeligheten med blanding av dommere i de to instansene, fremstå som det vesentligste, og prinsipielt uriktige, slik at denne blandingsordningen for fremtiden oppheves helt. Tilkallingsordningen representerer et uheldig brudd på instansrekkene og det er vanskelig for publikum å forstå at dommere i by- og herredsrettene også sitter som dommere i lagmannsretten.»

En rekke høringsinstanser støtter kommisjonens forslag om at det lovfestes at det i lagmannsrett bare kan være én tilkalt dommer også i straffesaker, slik loven nå er for sivile saker.

9.5.6 Stillingsvern

Blant flere andre har *Den norske Dommerforening* sagt seg enig i «at det innføres det særlige stillingsvern som gjelder for dommere for alle [...] kategorier av midlertidige dommere [...], i samsvar med Domstolkommisjonens enstemmige forslag»

9.6 Justisdepartementets vurderinger og forslag

9.6.1 Prinsipielle innvendinger mot bruk av midlertidige dommere

Prinsippet om at den enkelte dommer må være uavhengig i sin avgjørelse av den enkelte sak, såvel i forhold til lovgiver som til den utøvende makt, står sentralt ved vurderingen av de prinsipielle innvendinger mot bruken av midlertidige dommere.

I praksis er det få muligheter for irregulær påvirkning fra den lovgivende og den utøvende makt, selv om man kan rette oppmerksomheten mot den utø-

vende makts posisjon som tilsettingsmyndighet. Dommerutnevnelser er tema i kapittel 8, der Justisdepartementet foreslår at utnevnelsene skal skje i et samarbeide mellom den utøvende makt og et mer frittstående Innstillingsråd. En utnevnelsesprosedyre som ivaretar kravet til domstolenes uavhengighet, har imidlertid begrenset verdi dersom dommerne etter utnevnelsen ikke har en tilstrekkelig sikker posisjon rettslig og faktisk. Det er her man tar i bruk det kanskje viktigste vernet for den dømmende virksomheten, dommernes spesielle stillingsvern.

Det spesielle stillingsvernet er ikke tilstrekkelig for å sikre en dommers uavhengighet dersom dommeren er tilsatt for en bestemt periode, med anledning til å søke forlengelse av perioden eller søke seg over til fast stilling. Dersom den midlertidige dommeren ønsker forlengelse av tjenesten eller fast stilling, kommer hun/han i et forhold til tilsettingsmyndigheten som kan være problematisk.

Grunnleggende dommeretiske prinsipper tilsier at en dommer aldri må la hensynet til egen stilling få innvirkning på de dømmende avgjørelser. Utad kan situasjonen likevel oppfattes på en måte som kan være egnet til å svekke tilliten til dommeren i den enkelte sak, forutsatt at partene eller publikum har den oppfatning at tilsettingsmyndigheten har interesser i sakens utfall.

Tjenestemannsloven § 14 fastsetter at dommere som ikke er embetsmenn i lovens forstand, kommer under lovens regler om ordensstraff som kan ilegges administrativt av tilsettingsorganet. Dette innebærer at midlertidige dommere, med unntak av de statsrådkonstituerte, har et svakere uavhengighetsvern enn de utnevnte dommere. Dette gjelder også dommerfullmektigene. Den foreslåtte disiplinærordning, jf. kapittel 11, likestiller alle grupper dommere, slik at de midlertidige ikke lenger kommer i en særstilling i denne relasjon.

9.6.2 Spesielt om Den europeiske menneskerettskonvensjonen

Norge har flere konvensjonsforpliktelser som gjelder rett til å få sin sak behandlet av uavhengige domstoler. Sentralt står Den europeiske menneskerettskonvensjonen, som er gitt virkning som norsk lov ved lov av 21. mai 1999 nr. 30. Etter artikkel 6 har enhver «for å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg [...] rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov».

Uavhengighetskravet innebærer bl.a. at dommere ikke skal være hierarkisk underlagt andre, og at de ikke skal være ansvarlige for sine avgjørelser vis a vis staten. Dommere bør ikke kunne avskjediges eller forflyttes av regjeringen eller annen offentlig myndighet, men den stillingsmessige uavhengigheten kan ikke strekkes så langt at alle dommere må være utnevnt på livstid. En lovfestet aldersgrense for dommere er ikke i strid med artikkel 6. Menneskerettsdomstolen i Strasbourg har akseptert en tidsbegrensning, så lenge «det er en viss stabilitet».

Islands Høyesterett opphevet i 1995 en straffedom avsagt av en dommerfullmektig, etter en tolkning av den islandske grunnloven vurdert i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6. Dommen har begrenset betydning i Norge fordi det er viktige forskjeller mellom den norske og den nå

avviklede islandske ordningen, først og fremst ved at islandske dommerfullmektiger kunne få forlenget sin tjeneste helt frem til pensjonsalder. Islandske dommerfullmektiger ble dessuten tilsatt av Justisdepartementet, og ikke av domstolene selv.

Etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen vil det bero på en helhetsvurdering hvorvidt en midlertidig dommers status og stilling tilfredsstillende kravet til uavhengig domstol i artikkel 6. Følgende faktorer spiller en særlig rolle:

- Hvem som har utnevnesmyndigheten
- Funksjonstidens lengde
- Hvilke garantier det er mot press og irregulær påvirkning utenfra
- Om domstolen fremtrer som en uavhengig institusjon
- Om dommeren utad og innad fremstår som en ordinær dommer med full tillit og full kompetanse.

Verken Domstolkommisjonen eller Justisdepartementet har funnet uttalelser fra Menneskerettskommisjonen eller avgjørelser fra Menneskerettsdomstolen i saker om ordninger som er direkte sammenlignbare med dem vi har i Norge.

9.6.3 Innvendinger mot avviklingen av ordningen med midlertidige dommere

Innvendingene mot å redusere adgangen til å tilsette dommere midlertidig vil hovedsakelig være av praktisk art, men indirekte har de prinsipiell betydning fordi de angår domstolenes mulighet til å fylle sin funksjon.

En hovedbegrunnelse for bruk av midlertidige dommere er kostnadssiden. Dette er en rimeligere løsning enn faste utnevnelser.

Et annet hovedargument for bruk av midlertidige dommere er at det gir en smidighet i saksavviklingen. Det muliggjør enkel tilpasning av bemanning til saksmengde og gir mulighet til enkelt å kompensere uventet bortfall av dommerkapasitet. Rimelig saksbehandlingstid er et viktig kvalitetskrav og et rettssikkerhetskrav til domstolene.

Et stykke på vei kan problemene med saksavviklingen løses ved at man - i alle fall ved de større domstoler - utnevner flere faste dommere, men dette kan igjen medføre overkapasitet av dommere i andre perioder. Utnevning av et stort antall nye, faste dommere i løpet av kort tid kan også by på rekrutteringsproblemer. Dersom det gis bedre muligheter for å utveksle dommerkapasitet på tvers av embetsgrensene, vil utnevning av flere faste dommere bedre smidigheten i saksavviklingen på en effektiv måte.

9.6.4 Dommerkonstitusjoner

Som utgangspunkt er Justisdepartementet av den oppfatning at man bør arbeide for å redusere omfanget av konstitusjonene. Tiltakene må imidlertid stå i forhold til kostnadene.

Konstitusjoner som dommervikar

Det er vanskelig å tenke seg at domstolene ikke skal ha noen mulighet til å sette inn vikarer for fraværende dommere, og samtidig opprettholde en god

saksavvikling og god service overfor brukere av domstolene. Konkrete eksempler på situasjoner hvor det vil oppstå behov for vikarer er i forbindelse med sykepermisjoner, omsorgspermisjoner, vakanse ved skifte i stilling samt studiepermisjoner for dommere. Det må således uansett forventes å være behov for å dekke inn et betydelig antall dommerfravær, forutsatt at man ønsker å opprettholde arbeidskapasiteten ved domstolene.

Det har lenge vært et uttalt ønske å redusere saksbehandlingstiden ved domstolene, og i løpet av 1990-årene har det skjedd en meget positiv utvikling på dette området. Domstolkommisjonens alternativ 1, å basere seg på *reduisert kapasitet*, vil ha som følge en merbelastning på dommerkollegene og i mange tilfeller en forlengelse av saksbehandlingstiden. Dette blir lett en dårlig løsning for domstolenes brukere, og det kan ikke anbefales å innføre dette som en hovedregel for domstolenes håndtering av denne type vikarbehov.

Kommisjonens alternativ 2, *utnevning av ny fast dommer*, fremstår som den prinsipielt beste løsning. For de største domstolene, hvor det ut fra statistiske gjennomsnittbetraktninger til enhver tid vil være behov for vikarer, og hvor det på grunn av størrelsen er en jevn og betydelig turnover i dommerbemanningen, er dette mulig å gjennomføre. Eksempler på slike domstoler er Oslo byrett og Borgarting lagmannsrett. Alternativet vil også være aktuelt ved mindre domstoler, hvor man ut fra alderssammensetningen hos dommerne med stor sikkerhet kan forutse ledighet i dommerstilling innenfor en gitt tidsperiode. For de små og mellomstore domstolene er imidlertid dette alternativet ikke så hensiktsmessig, men farene for overbemanning kan reduseres ved at man korrigerer gjennom dommerfullmektigstillingene. Så lenge ordningen med ekstraordinære lagdommere og tilkalte dommere består, kan man ved overtallighet i lagmannsretten spare inn noen midler ved å redusere bruken av disse.

Departementet konkluderer med at dette alternativet til en viss grad vil kunne løse vikarbehovet ved domstolene, men at dette ikke alene er tilstrekkelig.

Kommisjonens alternativ 3, *bruk av kapasitet fra andre domstoler eller etablering av flyttbare dommerstillinger*, er også uproblematisk fra en prinsipiell synsvinkel.

For det første innebærer dette et forslag om fortsatt bruk av settedommere, altså dommere ved en domstol som påtar seg arbeidsoppdrag for en annen domstol, normalt naboembetet. Dette brukes særlig i forbindelse med habilitetsproblemer i enkeltsaker, og vil vanskelig kunne gi fullgod erstatning for tapt dommerkapasitet ved ledighet over noe tid. Arbeidssituasjonen ved domstolene gjør det lite aktuelt for et naboembete å påta seg å dekke opp en full dommerstilling ved settedommeroppdrag.

Dette alternativet inneholder også en mulighet for ansettelse av flyttbare dommere. Dette vil bli vurdert nærmere nedenfor, men allerede her pekes det på at en slik løsning etter departementets oppfatning vanskelig kan tenkes å eliminere behovet for fortsatt bruk av vikarkonstitusjoner.

Den tredje varianten her er ordinære faste dommere med kapasitet som lar seg sideoppnevne ved en annen domstol for en periode, og inngår i den tilfeldige saksfordelingen ved begge domstoler. Heller ikke dette vil imidlertid kunne dekke behovet ved ledighet over en viss tid.

Dermed gjenstår alternativ 4, med fortsatt bruk av *vikarkonstitusjoner*. Etter departementets oppfatning representerer disse kortvarige konstitusjonene et begrenset problem av prinsipiell karakter. Samtidig gir bruken av vikarkonstitusjoner en fleksibel mulighet for å avhjelpe til dels akutte kapasitetsproblemer som oppstår ved den enkelte domstol som følge av sykdom eller permisjoner av ulike slag.

Høyesterett har godtatt vikarkonstitusjoner til tross for forutsetningen i Grunnloven § 22 om at dommere bør ha det spesielle stillingsvern som er knyttet til utnevning til fast dommerstilling, jf. Rt. 1984 s. 979.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen kan ikke sees å avskjære en rimelig bruk av vikarkonstitusjoner. Heller ikke andre land, med unntak av Island, ser vikarkonstitusjoner som problematiske. Tilbake står man således i det vesentlige med den generelle og gjennomgående betenkelighet ved midlertidighet. Betydningen av denne reduseres imidlertid av forslaget om innføring av det spesielle stillingsvernet også for konstituerte dommere og etableringen av en ny dommerutnevnesordning med et Innstillingsråd som også skal ha ansvaret for vikarkonstitusjonene opptil ett år.

I denne forbindelse kan nevnes at det i løpet av de siste årene er etablert en «fast vikarordning» ved noen domstoler, med utnevnte dommere i tillegg til den bemanningen vedkommende domstol egentlig skal ha som normal bemanning. Dette er en ordning som er iverksatt ved de største domstolene, nettopp for å kompensere det kontinuerlige behovet for vikarer de største dommerarbeidsplassene statistisk vil ha. Borgarting lagmannsrett har fra 1. januar 1999 hatt først to, deretter tre dommere ekstra. Oslo byrett, Bergen byrett og Frostating lagmannsrett har én dommer ekstra hver. Disse domstolene har ikke mulighet til å be om ekstrahjelp/vikarkonstitusjoner uten at vikarbehovet overstiger henholdsvis tre og ett årsverk.

Erfaringene med denne ordningen er god. Den virker administrativt arbeidssparende både for domstolen og departementet, og ressursutnyttelsen blir bedre med kontinuitet og ikke korte konstitusjoner. I tillegg reduseres omfanget av de konstitusjonene som er blitt kritisert.

Behovet for en slik permanent vikarordning er tydeliggjort særlig i forbindelse med innføringen av en studiepermisjonsordning for dommerne. Ordningen foreslås videreført og eventuelt utvidet til andre domstoler.

Som en konklusjon anbefaler Justisdepartementet at man viderefører dagens ordning med vikarkonstitusjoner, og at man ikke innfører strengere vilkår enn i dag for bruk av denne konstitusjonsformen. Det må fortsatt være adgang til å konstituere dommervikarer ved sykepermisjoner, studiepermisjoner mv. Innføringen av muligheten for studiepermisjon for dommere vil medføre at i alle fall fem til ti dommere hvert år vil ha fravær på inntil seks måneder. Hyppigheten av omsorgspermisjoner har økt de senere år, og vil antakelig fortsatt øke noe både hos kvinnelige og mannlige dommere.

Omsorgspermisjonene bør også ses i et likestillingsperspektiv. Skulle man legge seg på en praksis hvor man så langt råd er unngår å benytte vikar fordi konstitusjoner er prinsipielt lite ønskelig, går det lett ut over kvinnene. Det kan oppleves som ubehagelig om kolleger må bære merbelastningen ved fravær, og det kan bli vanlig å ta ut bare en del av den permisjonen man har rett til.

Konstitusjoner begrunnet med omorganisering av domstoler

Omorganiseringer av domstoler vil kunne medføre redusert behov for dommerstillinger generelt og for lederstillinger spesielt. Dette er en problemstilling som særlig aktualiseres av arbeidet med oppfølging av Strukturutvalgets utredning, som har resultert i konkrete forslag om sammenslåing av en rekke domstoler. Det vises til *St.meld. nr. 23 (2000-2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden*. Følges Justisdepartementets forslag opp, vil det bli gjennomført en del sammenslåinger av domstoler i årene som kommer.

Ikke sjelden oppstår det ledighet i dommerstilling eller lederstilling i forbindelse med eller etter at det er planlagt eller vedtatt at domstolen skal omorganiseres. Det vil da være nærliggende å besette dommerstillingen midlertidig.

Justisdepartementet anbefaler i forhold til denne typen dommerkonstitusjon at man opprettholder muligheten for å konstituere dommere/domstolledere i disse overgangsfasene. De praktiske og administrative fordelene overskygger etter departementets oppfatning de prinsipielle motforestillinger man måtte ha. Det er imidlertid neppe noe stort behov for å konstituere i disse tilfellene, jf. nedenfor, og tidsperspektivet vil normalt være oversiktlig på konstitusjonstidspunktet.

Domstolkommisjonen har vurdert om et alternativ til å konstituere kan være å utnevne fast, men ta forbehold ved utnevning som også omfatter flytting. Slikt forbehold som alternativ til konstitusjon er særlig aktuelt dersom stillingen etter omorganiseringen er forventet å bortfalle. Fullstendig bortfall av et dommerembete har i hvert fall til nå vært uaktuelt. Ved omorganisering og sammenslåing av domstoler har man tatt ut effektiviseringsgevinsten ved å fjerne dommerfullmektigstillinger, ikke dommerembeter. Dette vil nok fortsette, også tatt i betraktning det generelle ønsket om å redusere dommerfullmektigantallet i forhold til dommerstillingene ved endringer i domstolsstrukturen i Norge, jf. pkt. 9.6.5. Selve domstollederstillingen vil imidlertid kunne bortfalle. Det er nettopp slike bortfall forbeholdene i kunngjøringsteksten for dommerembeter tradisjonelt har tatt sikte på.

Forbeholdsteksten har i dag følgende ordlyd:

«Den som blir utnevnt, må uten erstatning finne seg i de bestemmelser som måtte bli truffet med hensyn til eventuelle endringer i embetets forretningskrets og organisering, herunder sammenslåinger med andre embeter og eventuelt bortfall av administrative oppgaver og endring av tittel som følge av dette. Eventuelle endringer som følge av omorganiseringen kan medføre nytt kontorsted.»

Dette forbeholdet er praktisert slik at den domstolleder som mister sine lederoppgaver må finne seg i det, men får beholde sin lønn.

Justisdepartementet anbefaler etter dette at domstoladministrasjonen i forbindelse med forventede omorganiseringer av domstoler fortsatt må kunne basere seg på at dommere utnevnes fast, og at det forbehold som tas i forbindelse med kunngjøringen sikrer administrasjonens adgang til å foreta endringer i domstolsstrukturen.

Konstitusjon som ekstra dommer

Bruken av ekstrahjelpkonstitusjoner er berørt i flere høyesterettsavgjørelser (Rt. 1981 s. 673 og 1997 s. 1987), uten at domstolen har tatt avstand fra bruken av dem. Avgjørelsen fra Rt. 1984 s. 979, som er referert ovenfor, inneholder imidlertid en generell betraktning om at Kongen ikke kan gjøre ubegrenset bruk av konstitusjonshjemmelen uten å komme i konflikt med Grunnlovens forutsetninger om at dommerstillingene skal organiseres som faste embeter. Dommen gjelder vikarkonstitusjoner, men prinsippet må også få anvendelse - og styrket anvendelse - for ekstrahjelpkonstitusjonene.

Slike dommerkonstitusjoner er brukt i til dels betydelig omfang i de senere årene for å få bukt med restanser ved enkelte domstoler. Synspunktet har vært at man må sette inn en midlertidig ekstrainsats på dommersiden for å bringe domstolen å jour, men at det ikke er nødvendig med permanent styrking av bemanningen for å opprettholde en akseptabel behandlingstid når restansene er borte. På 1990-tallet hadde man et organisert restansenedarbeidingsprosjekt, med nettopp dette siktemål. Innsatsen ga resultater, og en rekke domstoler ble bragt å jour bl.a. ved hjelp av den ekstrahjelp de fikk i form av dommerkonstitusjoner. Ved enkelte domstoler, eksempelvis Borgarting lagmannsrett, viste det seg at ekstrahjelpbehovet ble konstant, og departementet måtte etter noen år omgjøre et relativt betydelig antall dommerkonstitusjoner til faste embeter.

I perioder har det også vært sesongsvingninger i forbindelse med en kort barmarksesong og et stort antall skjønn. Enkelte domstoler fikk tilført ekstrahjelp for å forhindre at de andre sakene måtte legges til side til fordel for saker og skjønn som krevde befaring på barmark. Dette er mindre aktuelt i dag, og ordningen har antakelig mest historisk interesse.

Felles for disse tilfellene av tilførsel av ekstrahjelp til domstolene er at det er de praktiske behovene som har stått i fokus. Et sterkt ønske om å holde en jevn og god saksavvikling ved domstolene har overskygget prinsipielle motforestillinger mot for stor bruk av midlertidige dommere.

Etter Justisdepartementets vurdering kan ikke de prinsipielle innvendingene ha slik vekt at de bør avskjære enhver mulighet til å konstituere ekstra dommere. Utgangspunktet bør imidlertid være at hver domstol bør ha en fast dommerbemanning som gjør dem i stand til å avvikle den totale saksmengde på en tilfredsstillende måte uten bruk av ekstrahjelpkonstitusjoner. Det er derfor grunn til å regne med at omfanget av ekstrahjelpkonstitusjoner i fremtiden blir mindre. De store restansene er i all hovedsak ved store domstoler, hvor mulighetene for å justere bemanningen opp og ned ved hjelp av faste utnevnelser er til stede.

Spørsmålet om etablering av hjelpetiltak i form av flyttbare dommere og lignende vil bli behandlet nedenfor.

Settedommerkonstitusjoner

Settedommerkonstitusjonene gjelder først og fremst vikarkonstitusjoner, men kan også være aktuelle ved ekstrahjelpkonstitusjoner. Denne type konstitusjoner er normalt begrunnet med at en dommer er inhabil til å behandle en sak, eventuelt at et sakskompleks berører flere domstolsdistrikter. Det siste kan være aktuelt ved større skjønn.

Det er nesten alltid en allerede utnevnt dommer som konstitueres, og en del av innvendingene mot konstitusjoner på grunn av deres preg av midlertidighet har ikke relevans i forhold til settedommene. Det som gjør dem interessante i vår sammenheng er at en slik konstitusjon alltid vil gjelde en konkret sak, etter initiativ fra domstolleder. Kongen, Justisdepartementet eller fylkesmannen vil dermed på en utilsiktet måte få innflytelse på domstolens saksfordeling. Dette er ellers et område for domstolenes uavhengighet i forhold til den utøvende makt, og fremstår som uheldig.

Forholdet kan avhjelpes ved at ansvarlig organ utenfor domstolen oppnevner en dommer for en bestemt tid, men ikke for en bestemt sak. På den måten vil domstolleder selv kunne velge hvilken dommer som skal behandle den aktuelle saken. I inhabilitetstilfellene vil det være aktuelt å overføre saken til en annen domstol. Rettsmøtet kan likevel holdes i distriktet hvor saken opprinnelig hører hjemme, for å fjerne de praktiske problemene for parter, vitner og prosessfullmektiger.

Settedommerkonstitusjoner reiser også spesielle spørsmål omkring stillingsvern og opphør av konstitusjonen. Tidsbegrensede konstitusjoner som ikke er vedtatt ved kgl.res., kan bringes til opphør før perioden er utløpt gjennom administrativ avskjed eller oppsigelse. Det er mer usikkert om det er rettslig adgang til å bringe enkeltsakskonstitusjoner til opphør før saken er avgjort.

Etter Justisdepartementets oppfatning er det naturlig å fjerne disse prinsipielt uheldige situasjonene. Selv om de ikke i seg selv representerer alvorlige problemer, er det heller ikke vanskelig eller spesielt ressurskrevende å komme kritikken i møte. Departementet foreslår derfor at man i fremtiden unnlater å konstituere settedommere for behandling av en spesiell sak, og heller går over til å konstituere dommeren for en viss tidsperiode hvor vedkommende ikke kan sies opp eller avskjediges administrativt, jf. nedenfor under pkt. 9.6.7. Alternativt kan man overføre saken til en annen domstol (normalt nabodomstolen).

En ubetenkelig form for dommerkonstitusjon i enkeltsak som kan opprettholdes, er når dommer uten funksjonell eller stedlig kompetanse som notarius publicus oppnevnes som vigselsmann. Dette skjer ved at dommeren oppnevnes som hjelpedommer ved vedkommende sorenskriver- eller byfogdembete med kompetanse til å foreta den aktuelle vigsel. Den nødvendige hjemmel for å foreta vigsler foreslås etablert, når den generelle adgang til enkeltsakskonstitusjon etter domstoloven oppheves.

Hvem skal kunne konstitueres?

Både allerede utnevnte dommere (særlig aktuelt som settedommere) og andre personer skal kunne konstitueres. I denne forbindelse nevnes at Justisdepartementet praktiserer en ordning i dag hvor man ikke foretar konstitusjon av personer som ikke i utgangspunktet fyller kvalifikasjonskravene for dommerutnevning, for eksempel på grunn av ung alder. Det er imidlertid ikke alltid mulig å finne kandidater som fullt ut tilfredsstiller dette.

Det begrepsmessige skillet mellom egentlige og uegentlige konstitusjoner videreføres ikke.

Varighet og omfang

Det bør være et mål å unngå for lange konstitusjoner. På 1990-tallet hadde man en rekke tilfelle av lange konstitusjoner, særlig i Borgarting lagmannsrett og Oslo byrett i forbindelse med arbeidet med nedarbeiding av restanser. Det er bred enighet om at dette var uheldig, og at det bør unngås. Hjelpedommerstillingene i Oslo byrett gikk da også over til å bli dommerfullmektig I-stillinger i 1994.

I dag gir ikke domstoloven noen begrensning på lengden av dommerkonstitusjonene. Domstolkommisjonen har foreslått at det settes en øvre grense på tre år. Departementet er enig i at det bør settes en øvre grense, men mener at tre år er for lenge. Dommerbehov som strekker seg over en lengre tidsperiode bør i normaltillfellene kunne dekkes ved å opprette en ny fast dommerstilling, som kan inndras ved ledighet ved samme domstol. Antakelig bør dommerbehov som strekker seg over mer enn to år, dekkes ved en ny fast dommer. Ved større embeter er dette lite problematisk, mens man ved mindre embeter i en del tilfelle vil ha mulighet for å la en dommerfullmektigstilling stå ubesatt inntil det blir ledighet i et fast dommerembete. Begrensningen til to år foreslås lovfestet.

Myndighet til å konstituere

Det foreslåtte Innstillingsrådet for dommere bør spille en viktig rolle i dette arbeidet, og foreslås gitt konstitusjonsmyndighet. Dette rådet er foreslått tilagt de sentrale arbeidsoppgavene i forbindelse med dommerutnevnelser, jf. kapittel 8, og vil dermed ha den beste oversikten over dommerrekrutteringen generelt og over potensielle søkere og deres kvalifikasjoner.

Når det gjelder de lengste konstitusjonene, over ett år, bør disse fortsatt skje ved beslutning truffet av Kongen i statsråd, i likhet med dommerutnevnelserne. Også for disse konstitusjonene bør imidlertid saksbehandlingen baseres på at Innstillingsrådet utarbeider en innstilling.

Dersom det i en slik langvarig konstitusjon skal konstitueres en person som allerede er utnevnt som dommer, bør imidlertid Innstillingsrådet ha kompetanse til å foreta dette.

Når det gjelder de helt kortvarige vikarkonstitusjonene, eksempelvis i forbindelse med ferieavvikling og ved kortvarig sykdom, foretas disse i dag av fylkesmennene etter anmodning fra domstollederen. Dette dreier seg om et meget stort antall konstitusjoner, normalt av få ukers varighet. Praktiske behov tilsier at avgjørelsene av dommerkonstitusjoner av kortere varighet enn tre måneder i fremtiden bør treffes av domstollederen selv. Det er hensiktsmessig at dette også gjelder domstollederens konstituering av egen stedfortreder i disse kortvarige periodene, eksempelvis i feriene. Det kan ikke sees å hefte vesentlige prinsipielle betenkeligheter ved en slik ordning.

Konstitusjoner av høyesterettsdommere bør fortsatt bare foretas av Kongen i statsråd, uansett varighet.

Tiltak for å redusere antall dommerkonstitusjoner

Bistand fra andre domstoler - flyttbare dommerstillinger. Det er flere måter å redusere antall dommerkonstitusjoner på, og følgende fremgangsmåte foreslås:

- Man bør, før noen konstitueres, undersøke hvilke muligheter som foreligger for *å utnytte kapasiteten ved andre domstoler*, enten ved bruk av sette-dommerkonstitusjoner for et gitt tidsrom eller overføring av saker til annen domstol. I dag gjøres ikke dette konsekvent, og det vil bidra til best mulig ressursutnyttelse dersom man mer formalisert og i alle saker rutinemessig undersøker om det foreligger ledig kapasitet ved i første rekke nabodomstolene til å avhjelpe arbeidskraftbehovet. Det bør i så fall vurderes hvor langt man skal gå i å pålegge slike ekstraoppgaver hvis man ikke får en frivillig ordning. Det er vanligvis ikke vanskelig å få til slike ordninger i dag.
- Det kan *opprettas faste dommerstillinger felles for flere domstoler* innen samme instans, der dommeren har sitt faste tilhold ved en domstol. Dette vil øke smidigheten i saksavviklingen ved de små domstolene, som ofte er særlig sårbare for svingninger i saksbelastningen eller overfor sykefravær, samtidig som det ikke er grunnlag for økning i den faste bemanningen. En slik ordning er i tilfelle forutsatt å skulle kunne administreres av domstolene selv. Etter departementets oppfatning vil behovet for slike «fellesdommere» bli redusert ved en omstrukturering av domstolene i retning av større enheter. I overskuelig fremtid må vi imidlertid regne med at det i Norge vil finnes små og sårbare domstoler, som i perioder trenger hjelp. Justisdepartementet vil foreslå lovfestet en mulighet for opprettelse av dommerstillinger felles for flere domstoler. Departementet er usikker på om man vil få søkere som ønsker seg et dommerembete på disse betingelser. Hvor vellykket ordningen vil bli, vil nok bl.a. avhenge av de økonomiske betingelsene i form av dekning av utgifter til reise, kost og overnatting i tillegg til ordinær lønn.
- Det foreslås også at man prøver ut en ordning hvor *det øremerkes et antall nye faste dommerstillinger ved enkelte store domstoler*, utover det dommerantall som domstolens egne saker gir grunnlag for. Øremerkingen skal skje med uttrykkelig forutsetning om at domstolen har plikt til å avgi dommere til behandling av saker ved andre domstoler i regionen tilsvarende et visst antall ukeverk pr. år. I motsetning til ordningen nevnt ovenfor med dommerstillinger felles for flere domstoler, vil denne ordningen ikke være knyttet til bestemte dommere. Forslaget kan sees som en videreføring av dagens ordning med «overtallighet» ved en del av de største domstolene for å redusere behovet for konstitusjoner. Departementet ønsker en utprøving av en slik ordning.
- Videre har kommisjonen foreslått at *det etableres faste dommerstillinger med flytteplikt*. Disse skal kunne settes inn ved de domstoler som til enhver tid er hardest belastet. For en del år siden hadde man i Justisdepartementets regi en ordning med «flyttbare dommerfullmektiger», som ble satt inn ved domstoler som hadde problemer med saksavviklingen. Ordningen var svært kostbar på grunn av de omfattende tilleggene som følger at statens beordringsregulativ. Samfunnsutviklingen har også ytterligere vanskeliggjort å få ansatt kvalifiserte dommere som er interessert i en stilling som innebærer flytteplikt den største delen av året. Etter departementets oppfatning er dette ingen god løsning, og utprøving av den foreslås

ikke prioritert.

Grunnlovens forbud i § 22 mot at dommere «mod deres Vilje, forflyttes», antas ikke til hinder for at en dommer aksepterer flytteplikt ved utnevnelsen. Tjenestegjøring ved annen domstol er for øvrig basert på frivillighet.

Opprettelse av nye, faste dommerstillinger som forutsettes inndratt ved ledighet.

Departementet anbefaler at man i nødvendig utstrekning også benytter seg av muligheten til å avhjelpe vikar- og ekstrahjelpbehov gjennom opprettelse av nye, faste dommerstillinger mot senere inndragning ved naturlig avgang. Den mulige overkapasitet på dommersiden dette i perioder kan medføre, må kunne utnyttes ved utlån av dommerkapasitet til annen, sideordnet domstol med behov, eventuelt ved å la en dommerfullmektigstilling stå ubesatt inntil det blir ledighet i et fast dommerembete. Dette krever ingen lovendring.

Spesielt om konstitusjon av høyesterettsdommere.

Høyesterettsdommere bør fortsatt konstitueres i statsråd etter forslag fremsatt av Høyesterett, uansett varighet. Behovet for konstitusjon i Høyesterett antas imidlertid ikke stort. For det første har man opprettet en ekstra dommerstilling for å unngå konstitusjoner på grunn av studiepermisjoner. For det andre dekker man mer langvarig behov ved opprettelse av nytt, fast embete som inndras ved ledighet når behovet ikke lenger er tilstede. Er konstitusjon likevel nødvendig, støtter departementet Domstolkommisjonens forslag om at Innstillingsrådet ikke skal avgi innstilling til Justisdepartementet. Også i dag konstituerer Kongen høyesterettsdommere etter forslag fremsatt av Høyesterett, uten at saken passerer Det rådgivende organ for dommerutnevnelser. Slike konstitusjoner vil dessuten normalt gjelde kortere tidsperioder, og den som konstitueres vil ofte være en allerede utnevnt dommer.

9.6.5 Dommerfullmektiger

Spørsmål om en samlet evaluering av dommerfullmektigordningen

Dommerrekrutteringsutvalget og Domstolutvalget vurderte dommerfullmektigordningen i henholdsvis innstilling avgitt 9. desember 1970 og NOU 1980:12 Distriktsrettene - herreds- og byrettene i fremtiden. Utvalgene tok utgangspunkt i følgende spørsmål:

«Kan det forsvarlig legges til grunn at det er tilstrekkelig betryggende og også ubetenkelig for den alminnelige tillit til domstolene at det er blitt en kurant og alminnelig ordning å bruke unge, uerfarne juridiske kandidater i regulær domsvirksomhet, i den utstrekning det nå gjøres?»

Utvalgene konkluderte med at ordningen burde videreføres. Begge utvalg understreket ordningens verdi både for arbeidet i domstolene, rekrutteringen til domstolene og for den praktiske juristopplæringen. Utvalgene gikk samtidig inn for at kravene til bruk av dommerfullmektiger i dømmende virksomhet ble skjerpet, bl.a. ved en lengre opplæringsperiode før domsbemyndigelse ble gitt. Dette er ikke fulgt opp.

Domstolutvalgets innstilling dannet grunnlag for St. meld. nr. 90 (1981-82) som ble behandlet i Stortinget 14. mars 1983, der også Dommerrekrutteringsutvalgets vurderinger av dommerfullmektigordningen omtales. Departementet fant at ordningen ikke tilfredsstilte de ideelle krav til vårt domstolsystem med hensyn til garanti for at den gjennomsnittlige dommerfullmektig har slik livserfaring, praktisk juridisk erfaring og slik uavhengighet som en dommerutnevning borger for. Justiskomiteén mente for sin del at dommerfullmektigordningen virket godt, og vurderte denne type praksis etter avsluttet teoretisk utdanning som viktig for senere utøvelse av juristyrket. Komiteén fant det ikke ønskelig å redusere antall dommerfullmektigstillinger, og debatten i Stortinget brakte ingen sterke, avvikende synspunkter.

En oppsummering av debatten om dommerfullmektigordningen må være at hovedsynspunktet til nå har vært at ordningen alt i alt har så mange gode sider at det ikke bør være aktuelt å avvikle den. Justisdepartementet viser til den konklusjon Stortinget trakk i 1983: Rettssikkerhetshensyn og hensynet til publikums tillit til domstolene tilsier ikke en avvikling eller radikal reduksjon av dommerfullmektigordningen.

Det ligger heller ikke naturlig innenfor rammen av denne proposisjonen å gå inn i en ny samlet vurdering av dommerfullmektigordningen. Denne proposisjonen konsentrerer seg om hvorvidt dommerfullmektigstillingenes karakter av midlertidige dommerstillinger i seg selv begrunner avskaffelse eller endring av dommerfullmektigordningen.

Dommerfullmektigstillingene som midlertidige dommerstillinger

Dommerfullmektigene er midlertidige dommere i en opplæringsstilling. De fleste dommerfullmektiger er unge jurister som søker seg ut av domstolen etter en periode som dommerfullmektig. Relativt sjelden er situasjonen at de ønsker forlengelse av sitt engasjement eller å gå rett inn i et dommerembete.

Det bør innledningsvis understrekes at det mer er en teoretisk enn en praktisk mulighet for at tilsettingsmyndigheten merker seg hvem som er dommer i den enkelte sak, og at avgjørelser som går i favør eller ufavør av statens interesser skulle få konsekvenser for vedkommende midlertidige dommers fremtid i domstolvesenet. Faren er kanskje større for at det oppstår en mistanke hos en part om at en dommerfullmektig (eller annen midlertidig dommer) lar sitt ønske om et fast dommerembete eller en forlengelse av sitt engasjement få betydning for sin avgjørelse i sak der staten er part. Man kan i den forbindelse tenke seg at det lovfestes at dommerfullmektiger (og andre midlertidige dommere) ikke kan behandle saker der staten er part, slik at man unngår denne situasjonen. En slik løsning fremstår likevel som uheldig, bl.a. fordi de praktiske konsekvensene vil bli store.

Bruken av dommerfullmektiger har lang tradisjon i Norge. Selv om vår bruk av unge jurister i dømmende stillinger ikke har mange paralleller i andre land, har det så vidt vites ikke blitt dokumentert større faglige problemer med ordningen. Interessant i denne forbindelse er Agder lagmannsretts uttalelse om at de ikke kan se at det er noen systematisk kvalitetsforskjell i avgjørelser truffet av embetsdommere og dommerfullmektiger. En forklaring på dette kan være at dommerfullmektigenes manglende juridiske yrkeserfaring og kortere livserfaring et stykke på vei oppveies av deres ferske juridiske kunn-

skap fra universitetsstudiet, og at de nettopp på grunn av sin uerfarenhet normalt vil legge ekstra arbeid i kvalitetssikring av sine avgjørelser. Det kan også være en del av forklaringen at det er rift om stillingene, slik at det er de beste juristene som rekrutteres til dommerfullmektigstillingene.

Den kanskje viktigste kritikken mot dommerfullmektigordningen har vært at den ved enkelte domstoler tok overhånd. Før man på 1980-tallet startet etableringen av de mindre, kollegiale domstolene, hadde man et betydelig antall domstoler med én embetsdommer og både to og tre dommerfullmektiger. Med en gjennomsnittlig tjenestetid på 15-18 måneder for dommerfullmektigene, sier det seg selv at opplærings- og oppfølgingsansvaret som påhviler sorenskriveren ikke alltid ble utført tilfredsstillende. Det er stor forskjell på situasjonen ved en domstol hvor dommerfullmektigene utgjorde 66-75 % av dommerkapasiteten, og dagens kollegiale domstoler med to dommerfullmektiger og fem-seks embetsdommere.

Dommerfullmektigene i Norge står i praksis for omkring en tredjedel av den dømmende virksomheten ved herreds- og byrettene. Justisdepartementet deler Domstolkommisjonens oppfatning om at dette ikke kan sies å representere et brudd på Grunnlovens forutsetning om uavhengige dommere. Dersom andelen hadde økt i særlig grad, slik at den for eksempel nærmet seg halvdel av sakene, ville det vært naturlig å vurdere dette spørsmål annerledes. Det er etter Justisdepartementets oppfatning ikke ønskelig å øke andelen dommerfullmektiger i forhold til embetsdommere.

Den norske dommerfullmektigordningen antas heller ikke å komme i konflikt med Den europeiske menneskerettskonvensjonen, jf. de faktorer det er redegjort for ovenfor under pkt. 9.6.2. Departementet har lagt vekt på at dommerfullmektiger tilsettes av domstolens leder for en to-årsperiode, at perioden etter en individuell vurdering kan forlenges i ett år, at de kan avskjediges eller sies opp av Justisdepartementet iløpet av sin tjenestetid og at det ikke foreligger spesielle bindinger til departementet hva angår senere utnevning som dommer.

Dommerfullmektigordningen får en nesten unison tilslutning blant høringsinstansene. Departementet viser også til at Stortinget ga sin tilslutning til ordningen da spørsmålet forrige gang var oppe til behandling i 1983, jf. referatet foran.

Blant argumentene for å beholde dommerfullmektigordningen kan nevnes:

- Ordningen skaper fleksibilitet ved domstoler med ujevn sakstilgang
- Dommerfullmektigene kan avlaste embetsdommeren i arbeidet, slik at disse i større grad har mulighet til å konsentrere seg om større og vanskeligere saker. Dette argumentet har særlig vekt ved de mindre domstolene
- Dommerfullmektigene gir domstolene nyttig kontakt med det yngre, nyutdannede juristmiljø
- Ordningen gir en bred og attraktiv yrkeserfaring til store juristgrupper
- Ordningen representerer en viktig basis for senere rekruttering til dommeryrket fordi de fleste dommerfullmektiger opplever tiden ved domstolen som svært positiv

På denne bakgrunn vil Justisdepartementet som en innledende konklusjon anbefale at dommerfullmektigordningen som sådan opprettholdes, men det

bør foretas justeringer av rammebetingelsene for ordningen for å minimalisere de mindre heldige sidene.

Det kan i denne forbindelse være grunn til å peke på at også Strukturutvalget i *NOU 1999:22 Domstolene i første instans* går inn for å opprettholde dommerfullmektigordningen, særlig under henvisning til opplæringsfunksjonen ordningen representerer. Utvalget peker imidlertid på at det er uheldig i forhold til publikums tillit til domstolene at så unge og uerfarne jurister opptrer som dommere. Strukturutvalget har konkret foreslått en reduksjon i antall dommerfullmektigstillinger, fra 151 til 108. Utvalget foreslår også at man på sikt bør søke å redusere antallet til rundt 100.

I det følgende blir det fremmet endel forslag til endringer av dagens ordning.

Utvidet stillingsvern

Departementet foreslår at man lar dommerfullmektigene få det samme utvidede stillingsvern som fast utnevnte dommere i den perioden de er ansatt, jf. pkt. 9.6.7. Dette vil kunne bøte noe på de prinsipielle betenkelighetene ved ordningens preg av midlertidighet.

Samme disiplinærordning og regler om sidegjøremål som for embetsdommerne

Etter departementets vurdering bør dommerfullmektigene omfattes av den foreslåtte klage- og disiplinærordning og reglene om regulering av dommernes adgang til å inneha sidegjøremål, jf. kapittel 10 og 11. Det mest praktiske argument mot forslagene er at det vil være urimelig å kreve at dommerfullmektigene i den korte tiden de tjenestegjør ved domstolene skulle tvinges til å avvikle mer langsiktige sidegjøremål, for eksempel engasjement i familiebedrifter o.l. Departementets forslag til hva som skal forbys av sidegjøremål er imidlertid ikke svært omfattende. Å kreve en registrering og/eller godkjenning av dommerfullmektigenes sidegjøremål vil neppe oppleves som særlig tyngende.

Mer systematiske opplæringstiltak og aktiv siling av sakene

Videre bør det etableres systematiske opplæringstiltak og mer systematisk siling av hvilke saker som tildeles dommerfullmektigene, innenfor grensene for de krav som stilles til innholdet i opplæringsstillinger. Ved vurderingen av hvilke saker som skal overlates til dommerfullmektigen for pådømmelse, må det fortsatt være en forutsetning at det nøye vurderes om vedkommende dommerfullmektig er kvalifisert til å behandle saken. Det er departementets oppfatning at enkelte domstolers sterke vektlegging av tilfeldighetsprinsippet kan gi seg uheldige utslag i form av at dommerfullmektiger tildeles for omfattende, for komplekse eller for mediefokuserte saker. Dette er forhold som bør følges opp av den sentrale domstoladministrasjonen i tiden som kommer.

Forslag om endring i ansettelsesprosedyren for dommerfullmektigene

Domstolkommisjonen har foreslått at tilsetting av dommerfullmektiger ikke lenger skal kunne skje av embetsleder alene, men skal legges til et lokalt tilsettingsråd for domstolene. Kommisjonen har begrunnet sitt forslag slik:

«Som nevnt [...] ble myndigheten ved en lovendring overført til domstolleder i 1990, som en delegering fra Justisdepartementet. Myndigheten har også i en tidligere periode ligget i domstolene, frem til 1939. Da ble myndigheten flyttet til Justisdepartementet under henvisning til at det ville sikre saklige avveininger mellom mannlige og kvinnelige søkere. Man hadde ved flere anledninger fått klager på at kvinnelige søkere ble forbigått av mannlige søkere.

Selv om det i dag ikke er noen stor fare for at domstolledere vil tilsette dommerfullmektiger på usaklig grunnlag, mener kommisjonen likevel at det er prinsipielle hensyn som taler mot at leder av en lokal virksomhet administrativt skal kunne foreta slike tilsetninger. Dette avviker fra den vanlige ordningen i staten. Etter tjenestemannsloven foretas tilsetninger i staten av et tilsettingsråd eller et styre, med mindre tilsettingsmyndigheten er lagt til Kongen eller til et departement. Kommisjonen har funnet at de beste grunner taler for at dommerfullmektiger tilsettes av et lokalt tilsettingsråd for domstolene.»

Forslaget har gitt grunnlag for en rekke motforestillinger fra høringsinstansene. Disse har trukket frem tungtveiende praktiske hensyn, jf. ovenfor under pkt. 9.5.3.

Den begrunnelse som departementet ga i 1990 da tilsetting av dommerfullmektiger ble delegert til herreds- og byrettene, er bl.a. som følger, jf. Ot. prp. nr. 50 (1989-90) s. 8 flg.:

«Tilsetting bør etter departementets mening skje nærmest den virksomhet vedkommende skal virke i. Dette samsvarer best med det generelle delegasjonsprinsipp som bl a ligger bak budsjettreformen. Det følger også av Regjeringens fornyelsesprogram for statsforvaltningen at slike avgjørelser bør føres ut av departementet.

Tilsettingsprosedyren for dommerfullmektigstillingen har vært rent administrativ uten medbestemmelsesrett for arbeidstakerne. Prinsipielle hensyn basert på domstolenes dømmende virksomhet i forhold til Grunnloven taler for at dommerfullmektigtilsetninger ikke skal inn i medbestemmelsesrettssystemet. Videre er det grunn til å legge vekt på at dommerfullmektigstillingene er midlertidige med en tidsvarighet som hovedregel på inntil 2 år.

Justisdepartementets forslag vil bryte den alminnelige prosedyre som gjelder for stillinger i staten, jf. tjenestemannsloven §§ 4 og 5. Sterke hensyn taler imidlertid for at slik delegering likevel bør gjennomføres. Formålet med delegeringen er å forenkle saksbehandlingen ved tilsetting av dommerfullmektiger, samt å korte ned saksbehandlingstiden. Et fylkesråd i disse sakene ville medføre betydelig forsinkelse.»

De argumentene som ble anført i forbindelse med omleggingen i 1990, har etter departementets syn fortsatt gyldighet. Dersom man følger kommisjonens forslag om at ansettelsene legges til et lokalt tilsettingsråd for domstolene, vil dette etter alt å dømme føre til at tilsettingene tar betydelig lengre tid enn dagens ordning. Erfaring fra førsteinstansdomstolene tilsier imidlertid at man har behov for å ansette på kort varsel for å slippe vakanser og at man bør handle raskt for å få de beste søkerne, noe dagens ordning tar høyde for.

Departementet vil anbefale at man ikke tilsidesetter en ordning som har fungert godt i de 11 år den har vært praktisert, og som embetslederne synes å være godt fornøyd med. De prinsipielle hensyn som er anført fra Domstolkommisjonens side er etter departementets mening ikke så tungtveiende at de oppveier de praktiske hensyn som taler for å opprettholde den gjeldende ordning, og som det ikke hefter spesielle betenkeligheter ved.

Forholdstall mellom dommerfullmektiger/faste dommere

I tråd med forslaget fra Domstolkommisjonen er også Justisdepartementet av den oppfatning at domstolens bemanning skal følge et prinsipp om at det ikke skal være flere dommerfullmektiger enn faste dommere ved noen domstol. Ved de 17 domstoler hvor det i dag er flere dommerfullmektiger enn faste dommere, utføres mer enn halvparten av dommerarbeidet av dommerfullmektiger. På landsbasis er tallet som nevnt mellom 30 og 40 %. Dommerfullmektigstillingene er opplæringsstillinger, og etter departementets vurdering bør man ikke ha et system der det ved en rekke embeter er mer sannsynlig at man får sin sak avgjort av en dommerfullmektig enn av en embetsdommer. Dette gjelder selv om det ikke er grunnlag for å påstå at det foreligger systematiske kvalitetsmessige ulikheter mellom dommeres og dommerfullmektigers avgjørelser.

Fremtidig antall dommerfullmektiger

Strukturutvalget drøfter dommerfullmektigordningen i *NOU 1999: 22 Domstolene i første instans*. Det redegjøres som tidligere nevnt for at det pr. 1. januar 1999 var 307 embetsdommerstillinger og 151 dommerfullmektigstillinger ved landets førsteinstansdomstoler. Strukturutvalget har foreslått at antall dommerfullmektigstillinger på sikt blir redusert til 100 og at antallet embetsdommere økes til 332.

Justisdepartementet har vurdert Strukturutvalgets forslag i *St. meld. nr. 23 (2000-2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden*.

Det lar seg neppe gjøre på det nåværende tidspunkt å bestemme hvor mange dommerfullmektigstillinger vi for fremtiden bør ha. Justisdepartementet har foreslått en rekke sammenslåinger av domstoler. Dette vil endre strukturen som er beskrevet ovenfor dersom forslagene blir fulgt opp. Prinsippet bør imidlertid være det samme: Det bør ikke være flere dommerfullmektiger enn faste dommere ved noen domstol. Dette vil medføre en viss reduksjon av dagens antall dommerfullmektiger og en økning av antall faste dommere, noe som innebærer en kostnadsøkning. En eventuell endring vil måtte skje gradvis ettersom budsjettsituasjonen tillater det.

Særordningen med ny dommerfullmektigtid ved de største byrettene

Ved enkelte store byretter har man hatt en særordning med at man etter endt dommerfullmektigtid kan få ny dommerfullmektigstilling (dommerfullmektig I). Pr. i dag er det kun ved Oslo byrett at denne særordningen benyttes, og ordningen ble opprettet da man avviklet hjelpedommerordningen i 1994.

Oslo byrett har for tiden ca. 20 dommerfullmektiger, så vel dommerfullmektig I som dommerfullmektig II (alminnelige dommerfullmektiger). Det

legges etter det opplyste stor vekt på tidligere praksis som dommerfullmektig ved ansettelser, men på grunn av rekrutteringssituasjonen har man også måttet ansette dommerfullmektiger uten tidligere praksis. Ønsket om tidligere praksis som dommerfullmektiger skyldes at Oslo byrett ikke er et fullfaglig embete, og dermed ikke har arbeidsoppgaver knyttet til tvangsfullbyrdelse, skifte og tinglysning som ofte er naturlige arbeidsoppgaver for helt nyansatte dommerfullmektiger. Arbeidet konsentreres om rettssaker (sivile saker og straffesaker), og dommerfullmektigene tildeles rettssaker fra første dag. Byretten har selv i sin høringsuttalelse gitt uttrykk for et sterkt ønske om å opprettholde dommerfullmektig I-ordningen.

Justisdepartementet har gjennomgått ansettelsene av dommerfullmektiger i Oslo byrett fra 1996 til 1. juli 2000. Ser man på alder og tidligere praksis, underbygger ansettelsene det forhold Oslo byrett selv trekker frem i sin høringsuttalelse: Selv de erfarne dommerfullmektigene er i det alt vesentlige for unge og uerfarne til å nå opp i konkurransen om ordinære dommerstillinger. Det er da heller ikke slik at den typiske dommerfullmektig I i Oslo byrett går direkte over i fast embetsdommerstilling. Det er på denne bakgrunn vanskelig å se tendenser til at dommerfullmektig I-ordningen representerer en glidning i retning av en intern dommerkarriere, slik Domstolkommisjonen anfører.

Justisdepartementet har forståelse for de særlige praktiske behov som gjør seg gjeldende i Oslo byrett, og foreslår at dommerfullmektig I-ordningen foreløpig opprettholdes.

9.6.6 Ekstraordinære lagdommere

Med støtte i en høyesterettsdom, Rt. 1984 s. 979, finner Justisdepartementet at en viss bruk av ekstraordinære lagdommere kan aksepteres, selv om Grunnloven § 22 forutsetter at dommere bør ha det spesielle stillingsvern som er knyttet til utnevning i fast dommerstilling. I dommen aksepteres bruk av ekstraordinære lagdommere når lagmannsrettene ikke til enhver tid har en bemanning som setter dem i stand til å behandle alle sine saker med egne, faste dommere eller ved tilkalte dommere fra første instans. Oppnevning av pensjonerte dommere som ekstraordinære lagdommere vil likevel være betenkelig dersom det skjer i større omfang, men de grunnlovsmessige skranke må nødvendigvis bli skjønnsmessige og noe usikre.

Når det gjelder forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 har som nevnt tidligere verken Domstolkommisjonen eller Justisdepartementet funnet avgjørelser om sammenlignbare ordninger. Etter både Domstolkommisjonens og Justisdepartementets vurdering er imidlertid dagens ordning, hvor mellom 15 og 35 % av dommerbehovet i en enkelt lagmannsrett dekkes av ekstraordinære dommere, ikke uproblematisk i forhold til Den europeiske menneskerettskonvensjon når man sammenholder den med bruken av tilkalte dommere fra førsteinstansdomstolene.

Argumenter for og imot ordningen

Kommisjonen har særlig vist til at de fleste ekstraordinære lagdommere på kort sikt er interessert i å få forlenget sitt engasjement, og at de av den grunn kan komme i et slags avhengighetsforhold til Justisdepartementet, som

beslutter forlengelse av oppnevningen. Det antas også at de ekstraordinære dommere mangler det spesielle stillingsvern for dommere. Ettersom det ikke foreligger noe tilsetningsforhold, er det heller ikke noe formelt i veien for at departementet innenfor en oppnevningsperiode trekker en oppnevning tilbake eller iallfall sørger for at vedkommende førstelagmann helt unnlater å foreta innkalling til saker. En ekstraordinær lagdommer vil derfor i praksis også ha liten nytte av det ordinære stillingsvern for arbeidstakere i staten.

Departementet legger til grunn at det neppe er belegg for å hevde at pensjonerte, erfarne dommere vil la sine vota bli påvirket av et ønske om å få fortsette sitt virke så lenge som mulig. Hensynet til hvordan dette fortoner seg for publikum er imidlertid sentralt. Justisdepartementet vil foreslå at man imøtekommer dette ved å legge myndigheten til å foreta og forlenge slike oppnevninger til det Innstillingsrådet for dommere som foreslås opprettet i kapittel 8. Innvendingene mot bruk av ekstraordinære lagdommere blir dermed noe svekket. Samtidig må det særskilte stillingsvernet utvides til også å omfatte de ekstraordinære lagdommerne, som kan gis samme oppsigelsesvern som faste dommere innenfor den begrensede tidsperioden de er engasjert for, jf. nedenfor under pkt. 9.6.7.

Dagens bemanningssituasjon i lagmannsrettene, slik den illustreres i høringsuttalelsen fra Agder lagmannsrett som er gjengitt ovenfor, medfører til dels betydelig behov for ekstra arbeidskraft. Argumentene mot å avvikle ordningen, som også er trukket fram av Domstolkommisjonen, er dels at ordningen er enkel og smidig fra en administrativ synsvinkel. De ekstraordinære lagdommerne er god arbeidskraft. De muliggjør en smidig berammelse og avvikling av saker og en effektiv utnyttelse av de faste dommerressursene. Ordningen gir dessuten et godt tilbud til pensjonerte dommere, samtidig som det representerer en verdifull utnyttelse av deres faglige kompetanse. Justisdepartementet har lagt avgjørende vekt på disse argumentene, og vil peke på at en fortsatt bruk av pensjonerte dommere i lagmannsrettene fremstår som god seniorpolitikk.

Konklusjon og anbefaling

Justisdepartementet foreslår at adgangen til å oppnevne pensjonerte dommere som ekstraordinære lagdommere opprettholdes. De pensjonerte dommere representerer betydelig kompetanse og erfaring, som bør kunne komme samfunnet til gode. Erfarne og kompetente dommere bør ikke automatisk henvises til en pensjonisttilværelse dersom de selv ønsker å fortsette sin dommergjerning. Betenkelighetene ved ordningen reduseres ved de nevnte forslag til oppnevningensmyndighet og oppsigelsesvern. Det foreslås også en viss begrensning i bruken ved at det i alle typer saker bare kan delta én tilkalt eller ekstraordinær dommer, jf. nedenfor under pkt. 9.6.8.

Det er Justisdepartementets forutsetning at førstelagmannen forsikrer seg om at vedkommende fortsatt fyller de krav som stillingen forutsetter før vedkommende begjæres oppnevnt. Oppnevningen skal foretas av Innstillingsrådet, basert på en begrunnet begjæring fra førstelagmannen.

Konsekvenser av en eventuell avvikling av ordningen

Dersom ordningen med ekstraordinære lagdommere skulle avvikles, oppstår et særskilt spørsmål for de som ønsker å benytte adgangen til avtalefestet pensjon fra fylte 64 år, mot å ha redusert stilling i lagmannsrett. Denne muligheten avskjæres dersom man følger kommisjonens forslag. Justisdepartementet vil foreslå at det her gis en adgang til å gjøre tjeneste som ekstraordinær lagdommer fram til fylte 70 år.

Dersom ordningen avvikles, må også aldersgrenseloven § 3 endres. Bestemmelsen gir adgang til å fortsette i stillingen utover aldersgrensen for offentlige tjenestemenn m.fl., og denne adgangen skal da ikke lenger gjelde for dommere.

9.6.7 Etablering av stillingsvern for midlertidige dommere

Justisdepartementet anbefaler at det særskilte stillingsvernet, som i dag kun gjelder for dommere konstituert av Kongen i statsråd, utvides i samsvar med forslaget til å gjelde også alle midlertidige dommere. Dette innebærer at konstituerte dommere, dommerfullmektiger og ekstraordinære lagdommere ikke kan sies opp i den perioden de er konstituert eller ansatt. De kan bare avskjediges ved dom.

9.6.8 Tilkalte dommere fra herreds- og byrett

Ordningen kommer etter Justisdepartementets vurdering ikke i konflikt med hensynet til domstolenes uavhengighet av den utøvende makt. Den administreres fullt ut innenfor domstolene, og den utøvende makt har ingen befatning med tilkallingsordningen utover det rent budsjettmessige. Heller ikke når det gjelder forholdet til Den europeiske menneskerettskonvensjonen artikkel 6, har Domstolkommisjonen eller Justisdepartementet funnet avgjørelser av betydning. Ordningen anses ikke å stride mot Den europeiske menneskerettskonvensjonen.

Det avgjørende spørsmål er om tilkallingsordningen innebærer prinsipielle problemer for førsteinstansdommernes virksomhet i lagmannsretten, knyttet til at lagmannsretten overprøver avgjørelser som er fattet av førsteinstansdommernes kolleger i andre herreds- og byretter.

Argumenter for og imot ordningen

Justisdepartementets utgangspunkt er at når en sak skal prøves for en høyere rett, bør retten primært settes med dommere fra den høyere rett uten noen representasjon fra førsteinstansen. Når dommere fra førsteinstansen deltar i lagmannsretten og vurderer avgjørelser truffet av dommerkolleger i samme lagdømme, er det - slik Høyesterett fremhever i sin høringsuttalelse - en ordning som er egnet til å svekke tilliten til lagmannsrettens saksbehandling og avgjørelse. På denne bakgrunn burde lagmannsrettene ideelt sett selv dekke sitt behov for arbeidskraft.

Man ønsket å imøtekomme enkelte betenkeligheter ved ordningen da det i 1989 ble lovfestet at en dommer fra den domstol som har avsagt en påanket avgjørelse, ikke kan delta i ankebehandlingen. Det er forskjell mellom overprøving av kollega fra samme domstol og overprøving av førsteinstansdommer fra en annen domstol. Den sosiale kontakt mellom dommere i én domstol

vil normalt være betydelig tettere enn mellom førsteinstansdommere i to byer innenfor samme lagdømme. Det er nettopp nærhet og den sosiale kontakt og samhörighet som er de avgjørende og kritiske elementer, både når man skal vurdere tilkallingsordningen utfra habilitetsreglene og utfra spørsmålet om en situasjon er så uheldig at den bør unngås selv om det ikke er tale om formell inhabilitet. Det forhold at både den tilkalte dommer og den dommer som har avsagt den påankede dommen kommer fra samme type domstol (samme instans), anså lovgiver ikke problematisk i 1989.

Problemet med at tilkalte dommere overprøver kollegers avgjørelser, må tillegges vekt i den endelige vurdering av tilkallingsordningen. Det må også reises spørsmål ved om det vil kunne virke negativt inn på folks tillit til domstolene generelt dersom ankedomstolene har en utilstrekkelig bemanning til å kunne behandle den vesentlige del av sine saker med egne dommere, jf. at førsteinstansdommere dekker 15-20 % av alle arbeidstimer som nedlegges i retten i våre lagmannsretter.

Ankeinstansens betydning understrekes ved at lagmannsrettene i praksis er siste instans i den alt overveiende del av alle rettssaker. Dagens manglende bemanning av faste lagdommere kan medføre at lagmannsrettene ikke fullt ut fremstår som troverdige og uavhengige ankedomstoler for parter og publikum.

De prinsipielle innvendingene må avveies mot de betydelige praktiske fordeler som ordningen innebærer. Ordningen muliggjør en smidig avvikling av topper i arbeidsbelastningen og gir mulighet for effektiv utnyttelse av ledig kapasitet i førsteinstansdomstolene dersom toppene i arbeidsbelastningen ikke faller samtidig. For dommerne ved de mindre domstolene kan tilkallingen også være faglig positiv og bidra til rettsenhet innenfor lagdømmet. En tilkallingsordning i det omfang det her er snakk om, krever imidlertid en del administrasjon fra lagmannsrettens side.

Tilkallingsordningen er, som det fremgår av høringsuttalelsene fra førsteinstansdomstolene, en kjærkommen anledning til en faglig oppdatering for mange dommere i første instans. Dersom de foreslåtte sammenslåinger av en del mindre domstoler som fremkommer i *St.meld. nr. 23 (2000-2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden* blir vedtatt, vil imidlertid en del av de faglige behovene bli imøtekommet gjennom et bredere juridisk fagmiljø ved den enkelte domstol. Dette vil imidlertid ikke gjelde alle domstoler.

Førstelagmennene har, som gjengitt ovenfor, ment at tilkallingsordningen må avvikles før avvikling av ordningen med at pensjonerte dommere benyttes som ekstraordinære lagdommere. Det er vist til to-instansreformen som medfører at lagmannsretten som ankedomstol alltid overprøver avgjørelser av herreds- og byrett. Dette momentet er kommet til etter at ordningen sist ble vurdert.

En av de viktige betenkelighetene ved tilkallingsordningen - at ordningen innebærer en betenkelig kontakt mellom første instans og ankeinstansen - imøtekommes imidlertid noe dersom man sikrer at de tilkalte dommere (eventuelt ekstraordinære lagdommere) alltid er i mindretall i den enkelte sak i lagmannsretten, så vel i sivile- som i straffesaker. Ordinære lagdommere vil alltid være i flertall, og ankedomstolene vil klarere enn i dag fremstå som uavhengige ankedomstoler overfor parter og publikum.

Konsekvenser av en avvikling av ordningen

Den foreslåtte begrensning i bruken av tilkallingsordningen vil medføre at man må utnevne noen flere lagdommere, jf. nedenfor under pkt. 9.7.

Konklusjon og anbefaling

Justisdepartementet har forståelse for de prinsipielle innvendingene som er reist mot ordningen med tilkalte dommere, men vil likevel ikke gå inn for en total avvikling av ordningen. Dette ville representere en betydelig merkostnad, som etter departementets oppfatning ikke står i forhold til den gevinst man oppnår.

Justisdepartementet foreslår derfor en begrensning av ordningen med at dommere fra første instans tilkalles til tjeneste ved lagmannsrett, ved at det i alle typer saker bare kan delta én tilkalt (eller ekstraordinær) dommer ved behandling av saker i lagmannsrett. Ordinære dommere vil dermed alltid være i flertall. Dette fremstår som en hensiktsmessig avveining av de prinsipielle betenkeligheter og de praktiske fordeler ved ordningen. Dette betinger en endring i domstoloven § 10.

På sikt må man også vurdere om ordningen med tilkalte dommere helt skal avvikles. Departementet antar at motstanden mot en avvikling etterhvert vil avta. Det pågående arbeidet med sammenslåing av domstoler i førsteinstans til større, mer robuste enheter vil medføre at de mindre domstolene vil bli færre i antall. Behovet for kontakt med et fagmiljø utenfor egen domstol antas å ville bli mindre, fordi den enkelte dommer vil få et større fagmiljø på egen arbeidsplass.

9.6.9 Oppsummering av Justisdepartementets forslag:

1. Konstitusjoner:

1.1 Muligheten til å konstituere dommer som vikar opprettholdes. Der som det er mulig, bør man benytte dommer felles for flere domstoler eller bistand fra annen domstol. Det skal ikke kunne besluttes vikarkonstitusjon til å behandle en eller flere konkret angitte saker. Muligheten for ved inhabilitet å overføre saken til annen domstol understrekes.

1.2 Muligheten til å konstituere dommere som ekstrahjelp opprettholdes, men bare som subsidiær løsning etter at domstolleder og domstoladministrasjon har vurdert om behovet kan dekkes ved dommer felles for flere domstoler eller bistand fra annen domstol. Det skal ikke kunne besluttes ekstrahjelpkonstitusjon til å behandle en eller flere konkret angitte saker.

1.3 Muligheten til å konstituere dommer på grunn av omorganiseringsplaner opprettholdes.

1.4 Det gjennomføres forsøk med opprettelse av faste dommerstillinger felles for flere domstoler innen samme instans, der dommeren har sitt faste tilhold ved en domstol.

1.5 Det gjennomføres forsøk med øremerking av et antall nye faste dommerstillinger ved enkelte store domstoler, utover det dommerantall som domstolenes egne saker gir grunnlag for. Øremerkingen skal skje med uttrykkelig forutsetning om at domstolen har plikt til å avgjøre dommere til behandling av saker ved andre domstoler i regionen tilsvarende et visst antall ukeverk pr. år.

2. Det foreslås at domstolenes bemanning skal følge et prinsipp om at det ikke skal være flere dommerfullmektiger enn faste dommere ved noen domstol. Det foreslås opprettet et antall dommerstillinger til de ca. 20 domstolene som i dag ikke tilfredsstillter dette kravet til erstatning for et tilsvarende antall dommerfullmektigstillinger. Mer systematiske opplæringstiltak og mer systematisk siling av hvilke saker som tildeles dommerfullmektiger mv. bør finne sted.

3. Det lovfestes en begrensning av ordningene med at dommere fra første instans tilkalles til tjeneste i lagmannsrett og at pensjonerte dommere oppnevnes som ekstraordinære lagdommere, ved at det bare kan delta én tilkalt eller ekstraordinær dommer ved behandling av den enkelte sak i lagmannsrett. Det må opprettes et tilstrekkelig antall nye lagdommerstillinger for å kompensere redusert bruk av tilkalte dommere og ekstraordinære dommere.

4. Alle midlertidige dommere sikres det samme utvidede stillingsvern for dommere, jf. Grunnloven § 22 annet ledd. I den perioden de er ansatt eller konstituert, skal de ikke kunne sies opp, og de skal bare kunne avskjediges ved dom.

9.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Dommerkonstitusjoner

Etter departementets syn vil de forslag som er fremmet ikke medføre økte utgifter. Forslagene representerer kun en noe endret fremgangsmåte for å fylle behovet for hjelp ved sykdom, topper i arbeidsmengden mv.

Dommerfullmektiger

En lengre opplæringsperiode uten dømmende virksomhet vil innebære at det for hvert dommerfullmektigårsverk gjennomsnittlig vil bli avgjort noe færre saker. Dersom det hvert år tilsettes ca. 100 dommerfullmektiger, vil en reduksjon i kapasitet på et halvt månedsverk pr. dommerfullmektig innebære en teoretisk kapasitetsreduksjon på fire årsverk. Skal dette kompenseres med nye dommerfullmektigstillinger, vil det svare til knappe kr 1.400.000 pr. år.

Forslaget om at det ikke bør være flere dommerfullmektigstillinger enn dommerstillinger ved noen herreds- eller byrett vil innebære at ca. 20 dommerfullmektigstillinger må omgjøres til dommerstillinger. Merkostnaden ved dette vil utgjøre ca. kr 5.500.000 pr. år. En slik omgjøring forutsettes å skje over en viss tid og i sammenheng med de foreslåtte endringer i førsteinstansstrukturen, jf. St.meld. nr. 23 (20001-2001).

Tilkalte dommere og ekstraordinære dommere

Det er vanskelig å beregne hvor mange lagdommerstillinger som er nødvendig for å kompensere den begrensning i bruk av tilkalte dommere og ekstraordinære dommere som Justisdepartementet har foreslått. Departementet antar at behovet vil ligge i størrelsesorden 5-8 dommerstillinger.

Dette vil gi en samlet årlig kostnad på ca. kr 3-5.000.000.

En konsekvens av en hel eller delvis avvikling av tilkallingsordningen vil også være en kapasitetsøkning ved herreds- og byrettene. I og med at en ikke

uvesentlig del av denne økningen vil komme ved små domstoler som allerede har tilstrekkelig kapasitet, vil ikke kapasitetsøkningen fullt ut tilsvare behovet for nye dommerressurser til lagmannsrettene.

Den viktigste *administrative konsekvensen* av den foreslåtte endringen vil være et økt behov for kontorlokaler til nye lagdommere, samt eventuelt noen funksjonærstillinger. Alle lagmannsretter antas å ville kunne finne plass i eksisterende lokaler i en overgangsperiode.

Økningen i faste stillinger antas ikke å føre til et større behov for rettssaler.

10 Dommernes sidegjøremål

10.1 Innledning

Norske dommere står relativt fritt til å inneha sidegjøremål, dvs. engasjementer, oppdrag mv. utenom dommerstillingen. Det er bare i en viss utstrekning fastsatt rettslige begrensninger i form av forbud eller krav om godkjenning, og det gjelder ikke noe krav om at sidegjøremål skal registreres.

Flere hensyn taler imot at dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål begrenses. Et tungtveiende hensyn for at dommere gis anledning til å påta seg sidegjøremål, er at samfunnet har behov for å dra nytte av dommernes innsikt og erfaringer. Det er for eksempel en rekke lovbestemmelser som fastsetter at medlemmer av statlige styrever, råd, utvalg og lignende skal være dommere eller ha samme formelle kvalifikasjoner som kreves for dommere. En slik bruk av dommernes særlige kompetanse og erfaring er positiv for samfunnet.

Videre kommer at dommere gjennom sidegjøremål får utvidet sitt erfaringsområde og henter verdifull viten av betydning for dommerarbeidet. Dommere bør også ha de samme grunnleggende rettigheter som andre samfunnsborgere, for eksempel til å være medlem av et politisk parti eller kunne velges til kommunestyret. Hensynet til privatlivets fred kan også tale mot opprettelse av et offentlig tilgjengelig register over sidegjøremål.

På den annen side står flere hensyn mot at dommere påtar seg sidegjøremål. Sentralt står at den enkelte dommer skal være uavhengig i sin dømmende virksomhet. Denne uavhengigheten er av betydning for at folk skal ha tillit til domstolene og dommerne. Dersom tilliten rokkes på grunn av at sidegjøremål fremstår som problematisk i forhold til uavhengighetsprinsippet, kan det være aktuelt å foreta nærmere regulering av dommeres adgang til å inneha slike gjøremål.

Et sentralt element ved uavhengighetsprinsippet er at dommerne skal være upartiske i sin virksomhet. Her kommer kravene til dommernes habilitet inn. En dommer kan gjennom sine sidegjøremål etablere tilknytninger som gjør at hun/han kan bli inhabil, for eksempel hvis vedkommende er styreformann i et selskap som er part i en rettssak dommeren får tildelt. Domstolloven har regler om habilitet, og etableringen av en ordning hvor dommernes sidegjøremål blir registrert i et offentlig tilgjengelig register vil legge forholdene til rette for at habilitetsreglene fungerer etter sin hensikt. For sidegjøremål hvor dommeren i mer enn sporadiske tilfelle kan bli inhabil, kan det være aktuelt å gå et skritt videre og etablere en forbudsordning eller en godkjenningsordning.

Etter Justisdepartementets vurdering er det grunn til å ha noe ulik vurdering av sidegjøremål som medfører risiko for at dommeren blir inhabil til å behandle enkelte saker, og sidegjøremål som skaper en mer generell inhabilitetssituasjon. At det kan oppstå inhabilitetssituasjoner i den enkelte sak på grunnlag av de fleste former for sidegjøremål, kan i utgangspunktet ikke tillegges avgjørende negativ vekt ved vurderingen av om man bør forby eller

kreve særskilt godkjenning for disse sidegjøremålene. Det sentrale i forhold til disse situasjonene er å skape en åpenhet omkring hvilke sidegjøremål den enkelte dommer har, slik at parter og prosessfullmektiger på en enkel måte selv kan foreta en vurdering av om de ønsker å fremme en inhabilitetsinnsigelse i forbindelse med den enkelte saken. Slik åpenhet kan etableres gjennom en registreringsordning. Det fremstår som mer problematisk med sidegjøremål som skaper en generell inhabilitetssituasjon for vedkommende dommer. Dette kan svekke publikums tillit til domstolen og skaper også lett problemer for domstolens saksavvikling. For sidegjøremål som har en slik karakter, er det naturlig som utgangspunkt å kreve en forhåndsgodkjenning før dommeren påtar seg sidegjøremålet.

Sidegjøremål kan også bli så omfattende og/eller så arbeidstyngende at dommeren i større eller mindre grad får vansker med å utføre det arbeid som er lagt til dommerstillingen. Dette kan også føre til sviktende tillit til domstolene og dommerne i sin alminnelighet, dersom folk får følelsen av at dommerne ikke gjør jobben sin. En registreringsordning vil her virke som et kontrollmiddel, men man kan også tenke seg at dommere forbyr å påta seg arbeidstyngende sidegjøremål eller må søke om godkjenning for dette.

Nærmere om begrepet sidegjøremål

For å nå formålet med en regulering av dommernes sidegjøremål er det naturlig å legge en bred forståelse til grunn for hva som omfattes, nemlig dommerdeltakelse i eller for virksomhet som har en viss formalisert struktur. Med sidegjøremål menes i denne proposisjonen i første rekke følgende:

- Medlemsskap og verv i ideelle foreninger og organisasjoner, for eksempel idrettslag
- Medlemskap og verv i interesseorganisasjoner, for eksempel Huseierforbundet
- Medlemskap i politiske partier, verv i politiske partier og i folkevalgte organer samt andre politiske verv på det lokale, regionale og nasjonale plan
- Deltakelse i privat og offentlig næringsvirksomhet
- Deltakelse i kollegiale forvaltningsorganer og statlige nemnder, for eksempel granskningskommisjoner, utredningsutvalg, klage-/ankenemnder, tilsyns- og kontrollnemnder og SEFO
- Annen juridisk virksomhet, for eksempel forelesninger, eksamenssensur, voldgift, mekling i arbeidstvister, forfatterskap

Med verv menes mer formelle posisjoner i en institusjon eller organisasjon som dommeren er oppnevnt eller valgt til, fortrinnsvis som medlem av et eller annet organ, for eksempel styret i en privat bedrift. Medlemskap i folkevalgte organer anses også som verv, bl.a. annet medlemskap i kommunestyre og fylkesting.

Sidegjøremål favner ikke deltakelse i venneklubber og lignende av mer uformell, privat karakter.

Spørsmålet om rettslig regulering av dommeres investeringer i ulike typer næringsvirksomhet er også av interesse. Selv om investeringer er en annen type engasjement enn sidegjøremålene, reises en rekke av de samme spørsmålene. Problemstillinger rundt dommeres permisjoner fra tidligere stilling

eller fra dommerstillingen faller utenfor temaet sidegjøremål, men reiser særlige spørsmål som det er naturlig å behandle i dette kapitlet.

10.2 Dagens ordning i Norge

10.2.1 Lover, avtaleverk og retningslinjer vedrørende dommernes sidegjøremål

Det er få reguleringer av dommernes adgang til å inneha sidegjøremål. Det som finnes, er dels regulert i lov og dels i avtale med den enkelte dommer (arbeidsavtalen). I tillegg kan nevnes at Høyesterett i 1996 utarbeidet «*Midlertidige regler om høyesterettsdommeres oppdrag og verv utenfor Høyesterett*». Arbeids- og administrasjonsdepartementets generelle retningslinjer for stats-tilsattes adgang til å inneha biverv mv. samt den alminnelige, ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold, vil være veiledende ved den rettslige vurdering av dommernes adgang til å påta seg sidegjøremål.

Dommerne omfattes ikke av det regelverk som følger av Hovedtariffavtalen i staten og Hovedavtalen i staten. Den generelle bestemmelsen i Hovedtariffavtalen punkt 1.1.4, som innskrenker stats-tilsattes adgang til å inneha lønnede sidegjøremål, er imidlertid tatt inn i arbeidsavtalen som er inngått med hver enkelt dommer. Bestemmelsen lyder:

«Arbeidstakere må ikke inneha bistillinger, bierverv, styreverv eller andre lønnede oppdrag som kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse.»

Den viktigste bestemmelse som regulerer dommernes sidegjøremål er domstoloven § 229 første ledd første punktum som fastsetter at «Embetsmenn i dømmende stilling» ikke kan «utøve advokatvirksomhet». Dette innebærer at dommere som er utnevnt eller konstituert i statsråd, ikke samtidig kan være advokat etter at de har tiltrådt dommerstillingen. Bestemmelsen tolkes slik at den omfatter alle fagdommere, både faste og midlertidige, og praktiseres også overfor dommerfullmektigene.

Etter domstoloven § 56 kan ingen dommer være medlem av forliksrådet. Forbudet gjelder også dommerfullmektiger. I følge domstoloven § 66 er dommere også avskåret fra å være lagrettemedlem eller meddommer. Kombinasjonen skifteforvalter og overformynder er forbudt etter vergemålsloven § 21, og er av betydning fordi dommere og dommerfullmektiger som behandler skiftesaker, dødsbo mv., er skifteforvaltere i lovens forstand.

Utover dette foreligger det ikke særlige lovbestemmelser som forbyr dommere å ha sidegjøremål.

Arbeids- og administrasjonsdepartementets retningslinjer, som konkretiserer hva lojalitetsplikten nærmere består i når det gjelder adgangen til å påta seg sidegjøremål, vil som nevnt være veiledende også for dommernes adgang til å inneha sidegjøremål. Retningslinjene er tatt inn i Statens personallåndbok for 1999/2000 i punkt 3.05.01, og lyder:

«En arbeidstaker kan ikke ta ekstraarbeid for en annen arbeidsgiver eller drive privat ervervsvirksomhet i sin fritid som:

1. er direkte forbudt for ham i lov eller forskrift,
2. er direkte avtalt ved reglement, tariffavtale eller annen avtale at han skal avstå fra,

3. hemmer eller sinker det ordinære arbeid, med mindre foresatte tjenestemyndighet har samtykket, jf. Hovedtariffavtalen pkt. 1.1.4,
4. innebærer at tjenestemannen driver eller medvirker i illojal konkurranse med den statlige virksomhet hvor han er tilsatt,
5. gjør at tjenestemannen kan bli inhabil ved behandling av sine saker i mer enn sporadiske tilfelle,
6. innebærer at tjenestemannen lett kan komme i lojalitetskonflikt i forhold til den offentlige virksomhet hvor han er tilsatt,
7. innebærer at han i sin funksjon for det offentlige kan treffe avgjørelser som i vesentlig grad kan influere på hans egne eller arbeidsgivers inntekter,
8. innebærer at han nytter bedriftshemmeligheter på en illojal måte,
9. skader tjenestestillingens eller den offentlige arbeidsgivers anseelse.»

Det gjengis følgende fra Arbeids- og administrasjonsdepartementets kommentarer til retningslinjene:

«Det understrekes at det ved vurderingen av hvorvidt en tjenestemann kan sies å ha overskredet grensene for hva som kan tillates, må skje en konkret vurdering hvor såvel arbeidsgivers som tjenestemannens særlige forhold tillegges vekt.

Sett på bakgrunn av de statlige virksomheters mangfold, kan man ikke utelukke at forhold som ikke rammes av ovenstående retningslinjer, likevel kan bli å anse som utillatelige. En må også ta hensyn til de særlige forhold som finnes på det enkelte tjenestested.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet er klar over at mange statlige virksomheter på grunn av sin egenart, trenger særlige regler. Disse bør komme istand ved avtale for den enkelte virksomhet. [...] Arbeids- og administrasjonsdepartementet ser det som naturlig, ut fra en lojal oppfølging av den arbeidsavtale statlige tjenestemenn har inngått med staten, at arbeidstakere som vurderer å ta ekstraarbeid for en annen arbeidsgiver eller drive privat ervervsvirksomhet i sin fritid i et slikt omfang eller av en slik art at det kan oppstå tvil i forholdet til den statlige virksomhet, tar spørsmålet opp på forhånd med arbeidsgiveren slik at problemer kan løses så tidlig som mulig. Imidlertid kan en virksomhet neppe uten særlig hjemmel, pålegge tjenestemannen en generell meldeplikt når det gjelder disse forholdene. En embets- eller tjenestemann kan som hovedregel inneha politiske verv.»

I Personallåndboka pkt 3.05.04 b) har Arbeids- og administrasjonsdepartementet fastsatt at:

«Arbeid i andre lønte offentlige eller private stillinger eller verv (herunder medlemskap i styrer, råd, utvalg, kommisjoner, komiteer e.l.) skal i størst mulig utstrekning utføres utenfor den fastsatte arbeidstid i deres pliktige arbeid. Eventuelt skal arbeidet tas igjen utenfor den fastsatte arbeidstid og uten at det i tilfelle kan beregnes ekstragodtgjøring. Vedkommende departement kan unntaksvis samtykke i en annen ordning hvor det vanskelig kan la seg gjøre å utføre arbeidet på en effektiv måte utenfor kontortiden eller hvor allmenne hensyn tilsier det.»

10.2.2 Praksis vedrørende dommernes sidegjøremål

I tillegg til at det er få rettslige skranker for dommernes adgang til å ha sidegjøremål, synes praksis å ha vært lempelig med hensyn til å kreve forhånds-

samtykke. Det må kunne sies at det har gjort seg gjeldende et liberalt syn på dommernes muligheter for å påta seg ulike typer av sidegjøremål, enten de er inntektsbringende eller ikke.

Det har langt på vei vært opp til den enkelte dommer å avgjøre om sidegjøremålet er forenlig med dommerstillingen. Ved noen domstoler har det utviklet seg mer eller mindre faste, interne retningslinjer, basert på plikt til å melde fra om sidegjøremål til domstolleder og - i noen grad - med sikte på innhenting av domstolleders forhåndstillatelse. Justisdepartementet har blitt forelagt enkelte tvilstilfelle. Med unntak av Høyesteretts «*Midlertidige regler om høyesterettsdommeres oppdrag og verv utenfor Høyesterett*», kjenner departementet ikke til domstoler som har utviklet formaliserte regler om sidegjøremål.

I Høyesteretts regler sondres det mellom tre typer av sidegjøremål: 1) Verv som høyesterettsdommere ikke må ha, 2) verv som skal forelegges justitiarius og 3) verv som er registreringspliktige. Alle dommerne i Høyesterett deltar i denne frivillige registreringsordningen. Registeret er offentlig, og informasjonen er lagt ut på Internett.

10.2.3 Debatten om dommernes sidegjøremål

Diskusjonen om dommernes sidegjøremål har fått økende aktualitet de senere år. Både Den norske Dommerforening, Den Norske Advokatforening og Justisdepartementet har engasjert seg. I 1976 rettet Advokatforeningen en anmodning til Justisdepartementet om å se nærmere på spørsmålet «om dommernes deltakelse i forvaltningsorganer som Priserådet, Røykskaderådet, kontrollutvalg for fengsler og sykehus». Bakgrunnen for anmodningen var at Advokatforeningen mente det kunne være «betenkelig om dommerne blir for sterkt engasjert i administrative gjøremål». Betenkelighetene var knyttet til rettssikkerhetsmessige hensyn, basert på domstolenes uavhengighet og allmenhetens tillit til denne uavhengigheten. Foreningen pekte også på at dommermedvirkning i forvaltningsorganer lett kan skape senere inhabilitet, samtidig som det ble presisert at samfunnet hadde behov for å gjøre seg nytte av dommerne som særlig kvalifiserte jurister.

I *NOU 1980: 12 Distriktsrettene - herreds- og byrettene i fremtiden* ble det foreslått at dommere ikke burde nektes å ha sidegjøremål, men at det burde innføres en rapporteringsordning hvor «Justisdepartementet skal gis melding om embetsdommeres forskjellige verv og oppdrag.». Domstolutvalgets forslag om rapporteringsordning ble ikke fulgt opp.

Advokatforeningen henvendte seg til Justisdepartementet på nytt i 1987. Denne gang rettet foreningen søkelyset mot dommernes private sidegjøremål, særlig verv i næringslivet, og mente at slike verv nå burde vurderes nærmere med sikte på å forby dem eller å innføre en registreringsordning. Henvendelsen fra Advokatforeningen førte bl.a. til at Justisdepartementet tok kontakt med Dommerforeningen med forespørsel om Dommerforeningen hadde nærmere opplysninger om dommernes sidegjøremål, noe den ikke hadde.

Da Domstolkommisjonen fikk i mandat å kartlegge og vurdere dommernes forskjellige sidegjøremål, ble det gjennomført en spørreundersøkelse blant norske dommere våren 1997. Resultatene i forhold til sidegjøremål er det redegjort nærmere for nedenfor under pkt 10.2.4.

10.2.4 Omfang av sidegjøremål blant norske dommere

Domstolkommisjonen gjennomførte i mars/april 1997 en spørreundersøkelse med bistand fra fagpersoner fra Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Undersøkelsen omfattet alle som var dommere pr. 31. desember 1996. Man opererte med tre kategorier dommere - ekstraordinære lagdommere, dommerfullmektiger og ordinære dommere (dvs. alle andre fagdommere). Svarprosenten på 88,9% må betegnes som meget høy.

Undersøkelsen viste at mange dommere har sidegjøremål, og at sidegjøremålene er av forskjellige slag. Tabell 10.1 viser type og omfang av sidegjøremål i 1996.

Tabell 10.1: Omfang av sidegjøremål i 1996

Sidegjøremål	Omfang
Næringsvirksomhet	22,3%
Interesseorganisasjoner	11,7%
Ideelle foreninger og organisasjoner	73,7%
Politisk virksomhet og offentlige verv	45,2%
Øvrig juridisk virksomhet	67,8%

Kilde: NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet

De ordinære dommerne er de mest aktive, og disse har ofte flere sidegjøremål. Deres aktiviteter omfatter først og fremst deltakelse i ideelle organisasjoner/foreninger, i statlige styreverv, råd og utvalg (offentlige verv) og i annen juridisk virksomhet. Deltakelsen i ideelle organisasjoner/foreninger består imidlertid i liten utstrekning av egentlige verv, i hovedsak er den begrenset til ordinært medlemskap alene. En vesentlig del av den øvrige juridiske virksomhet består i funksjonene som henholdsvis settedommer og tilkalt dommer. Begge disse funksjonene er av en annen karakter enn andre sidegjøremål, og kan nærmest ses på som en del av den ordinære dommerstillingen selv om de er basert på frivillighet. Dommere deltok i liten grad i politisk virksomhet. Ikke mer enn 12,5% var medlemmer i et politisk parti, og kun 1,1% hadde et folkevalgt verv.

Blant de ekstraordinære dommerne og dommerfullmektigene utgjør deltakelse i ideelle organisasjoner/foreninger og annen juridisk virksomhet den hyppigst forekommende form for sidegjøremål.

Tabell 10.2: Gjennomsnittlig tidsbruk og inntekter i 1996

Sidegjøremål	Tidsbruk, timer pr. måned	Brutto inntekt i 1996
Næringsvirksomhet	5,4	30 600
Interesseorganisasjoner	4,9	1 300
Ideelle foreninger og organisasjoner	6,4	1 000
Politisk virksomhet og offentlige verv	12,2	41 800
Øvrig juridisk virksomhet	10,5	
Som settedommer og tilkalt dommer		14 800
I annen juridisk virksomhet		45 400

Kilde: NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet

Undersøkelsen viser at tidsbruken gjennomgående er nokså beskjeden for alle kategorier dommere som omfattes av spørreundersøkelsen, bortsett fra noen «topper» innenfor enkelte typer av sidegjøremål, jf. tabell 10.2. Tidsbruken er klart størst for de ordinære dommerne.

Dommernes inntekter er i stor grad knyttet til bestemte typer av sidegjøremål, og det er først og fremst de ordinære dommere som har inntekter, jf. tabell 10.2. Inntektene skriver seg fortrinnsvis fra deltakelse i statlige styrer, råd og utvalg, fra næringsvirksomhet og fra øvrig juridisk virksomhet - særlig det siste. Dommerne har gjennomgående ingen inntekt eller svært beskjeden inntekt fra deltakelse i ideelle foreninger/organisasjoner og interesseorganisasjoner. Gjennomsnittsinntekten for dommernes sidegjøremål samlet sett i 1996 var kr 47.050 inklusive inntekt fra virksomhet som settedommer og tilkalt dommer. Tabell 10.3 viser at inntektene fra næringsvirksomhet er varierende.

Tabell 10.3: Bruttoinntekter for verv og funksjoner innenfor næringsvirksomhet blant ordinære dommere i 1996

Bruttoinntekt i 1996	Andel av dommere med verv i 1996	Snitt inntekter pr. dommer
Ingen	4,8	0
Opp til kr 5 000	19,0	2 414
Kr 6-10 000	15,9	8 750
Kr 11-25 000	22,2	17 000
Kr 26-50 000	22,2	34 490
Kr 51-100 000	9,5	62 900
Over kr 100 000	6,3	171 250

Kilde: NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet

10.2.5 Begrensninger i adgangen til å inneha sidegjøremål for enkelte andre grupper av statstilsatte

Det eksisterer ingen generell lov om statstilsattes *adgang til å inneha sidegjøremål* i Norge, men det foreligger en del særlovbestemmelser for enkelte grupper av statstilsatte. For ansatte tilknyttet visse etater/institusjoner med kontroll- eller tilsynsfunksjon, som for eksempel tilsatte i politiet, utenriksstjenesten, Kredittilsynet og Arbeidstilsynet, foreligger det særlovbestemmelser som innebærer til dels ganske vidtgående begrensninger (både direkte forbud og enkelte godkjenningsordninger) i adgangen til å inneha sidegjøremål. For helsepersonell med autorisasjon eller lisens er det etter ny helsepersonellov, lov av 2. juli 1999 nr. 64, innført en opplysningsplikt med hensyn til bierverv og engasjementer, eierinteresser og lignende i annen virksomhet «som vil kunne komme i konflikt med hovedarbeidsgivers interesser.».

For embets- og tjenestemenn i politiet gjelder at de ikke kan ha «annen lønnet stilling, drive privat erverv eller inneha offentlig bevilling for virksomhet», med mindre politimesteren eller vedkommende politisjef samtykker, jf. politiloven § 22. Samtykke skal ikke gis dersom det «kan oppstå tvil om hvilken egenskap politimannen opptrer i, eller om hans uavhengighet i tjenstelige saker», eller sidegjøremålet «kan redusere politimannens evne eller mulighet til å utføre tjenesten forsvarlig». For lensmenn gjelder et tilsvarende krav om samtykke fra politimesteren, jf. lensmannsloven § 4.

Det finnes ingen lovregler om *registrering* av sidegjøremål. Stortinget har i 1990 vedtatt «Veiledende regler for registrering av stortingsrepresentanters økonomiske interesser» (endret i 1992). Regjeringen har «anledning til å registrere sine økonomiske interesser i Stortingets register etter de regler som her er gitt for stortingsrepresentanter». Registreringen er frivillig og registeret er åpent for alminnelig innsyn.

10.3 Internasjonale ordninger og erfaringer fra Danmark og Sverige

10.3.1 Internasjonale ordninger

De internasjonale konvensjoner mv. som er omtalt nærmere i kapittel 4, inneholder lite konkret om dommers adgang til å påta seg sidegjøremål, og gir dermed i begrenset grad føringer for hvordan man i de enkelte land skal eller bør forholde seg med hensyn til regulering av dommers sidegjøremål. Den europeiske menneskerettskonvensjonen gir ingen regler som direkte gjelder sidegjøremål, bortsett fra de regler som gjelder Den europeiske menneskerettsdomstolen selv, jf. nedenfor. FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary fastslår i generelle vendinger at dommere skal nyte godt av de vanlige statsborgerrettslige rettigheter - ytringsfrihet og trosfrihet - men at disse rettigheter må tilpasses hensynet til domstolenes uavhengighet og upartiskhet. Dommere skal også ha rett til å slutte seg til organisasjoner som kan ivareta deres interesser som dommere. Europarådets Rekommendasjon R (94) 12 har tilsvarende bestemmelser om retten til å slutte seg til organisasjoner.

For dommere ved de internasjonale domstoler, har både Den europeiske menneskerettsdomstol, Den internasjonale domstol i Haag, EF-domstolen og EFTA-domstolen nærmere regler om dommers sidegjøremål. Felles for dem er at adgangen til sidegjøremål er meget begrenset. Dommere ved disse dom-

stoler er bl.a. avskåret fra å ha politiske verv eller verv i den offentlige forvaltning og kan ikke ha noe lønnet eller ulønnet yrke ved siden av dommerstillingen.

10.3.2 Særlig om regulering av dommernes sidegjøremål i Danmark

Danske dommere omfattes dels av de alminnelige regler om sidegjøremål som generelt gjelder for statstjenestemenn, og dels av særregler som bare gjelder dommere. Etter tjenestemannsloven § 17 har en tjenestemann - inklusive dommere - bare anledning til å inneha sidegjøremål så fremt og i den utstrekning det anses forenlig med en samvittighetsfull utøvelse av de plikter som følger av hovedstillingen og med den nødvendige aktelse og tillit som er knyttet til denne stillingen. Den dommer som ønsker å påta seg et fast, inntektsbringende sidegjøremål, må ifølge retsplejeloven § 47 ha tillatelse fra Prestrådet, som består av domstollederne for de kollegiale domstolene. Rådet avgjør kun om sidegjøremålet er av en slik art at det må anses uforenlig med dommerstillingen, ikke om gjøremålet har et slikt omfang rent arbeidsmessig at det vanskelig lar seg forene med denne stillingen.

De langt fleste sidegjøremål synes uproblematisk i forhold til retsplejeloven § 47. Det er antatt at tillatelse ikke er påkrevet dersom det er tale om sidegjøremål der det er lovbestemt at innehaveren skal være dommer eller ha samme kvalifikasjoner som dommere. Praksis synes imidlertid å være streng i forbindelse med verv som medlem av styret eller andre ledelsesorganer i forretningsdrivende virksomheter og lignende. Slike sidegjøremål vil en dommer vanligvis ikke få tillatelse til å påta seg. Det gjelder ikke noe forbud mot at dommere deltar i politisk virksomhet.

Danske dommere har et vidt spekter av sidegjøremål, og man finner mange likhetstrekk med norske forhold. Det er vanlig at dommere ved de alminnelige domstoler har en rekke offentlige sidegjøremål: De fungerer som dommere i særdomstoler, som ledere/medlemmer av faste nemnder i den offentlige forvaltning, som medlemmer i lovforberedende komiteer og i undervisningsøyemed. Danske dommere har videre en del sidegjøremål innenfor privat virksomhet, særlig i forbindelse med voldgift og private klagenemnder.

Sett under ett utfører danske dommere i betydelig omfang sidegjøremål utenom sin hovedstilling, men bildet er variert. Mens det er utbredt blant dommere i landsrettene og Høyesterett å inneha sidegjøremål, er det en stor del av dommerne i byrettene som ikke har sidegjøremål. En undersøkelse om danske dommers sidegjøremål i 1990 viste at av 221 dommere hadde 100 dommere ingen sidegjøremål. De øvrige 121 dommere hadde til sammen 244 sidegjøremål. Den gjennomsnittlige inntekt fra sidegjøremålene pr. dommer ble beregnet til ca. kr 79.000.

I 1999 ble det innført enkelte restriksjoner med hensyn til dommernes adgang til å påta seg inntektsbringende sidegjøremål. Den viktigste endringen er at dommeren årlig skal innberette inntektsbringende sidegjøremål til domstolleder i egen domstol eller domstolleder i høyere instans. I innberetningen skal det opplyses hva det enkelte sidegjøremål går ut på, hvem som er oppdragsgiver og inntekten av sidegjøremålet. Bortsett fra opplysningene om inntekt, er det innberettede offentlig tilgjengelig. Det er ikke offentlig tilgjengelig

informasjon om inntekt i form av for eksempel utlegning av ligning i Danmark. De innberettete sidegjøremål pr. 01.02.2000 ble lagt ut på Internett våren 2000.

Regulering av sidegjøremål som ikke er inntektsbringende, som for eksempel verv/medlemskap i brorskapsforbund, er ikke vurdert i Danmark.

10.3.3 Særlig om regulering av dommernes sidegjøremål i Sverige

I Sverige er dommeres adgang til å inneha sidegjøremål dels lovregulert og dels regulert i tariffavtale. Lovgivningen er av to slag - generelle bestemmelser som gjelder felles for dommere og øvrige statstilsatte, og spesielle bestemmelser som bare gjelder for dommere. De generelle lovbestemmelsene gir et alminnelig forbud mot sidegjøremål som kan skade allmennhetens tillit til vedkommende dommers upartiskhet eller til upartiskheten hos noen annen tilsatt ved domstolen, eller skade domstolens anseelse. De spesielle lovbestemmelser fastsetter forbud mot at dommere innehar visse konkrete sidegjøremål, som for eksempel oppdrag som overformyndet, medlem av overformyndetnemnda og oppdrag som konkursbobestyrer. For dommerne i de to øverste domstolene i landet, Högsta domstolen og Regeringsrätten, gjelder det i tillegg en særbestemmelse om at de ikke kan inneha noe annet embete.

Det finnes ingen særskilt godkjenningsordning i Sverige. Den enkelte dommer vurderer selv om et sidegjøremål er i strid med det generelle lovforbudet, og bærer ansvaret for sin avgjørelse. Det kan imidlertid være vanskelig for en dommer å avgjøre om et sidegjøremål er lovstridig eller ikke, på grunn av de nokså vage og skjønnsmessige kriterier som loven fastsetter. Av den grunn er staten pålagt en alminnelig plikt til på forespørsel å informere skriftlig om et bestemt sidegjøremål er i samsvar med lovens bestemmelser. Domstolsverket har dessuten gitt generelle retningslinjer om grensen mellom lovlige og ulovlige sidegjøremål. Av disse retningslinjene fremgår at oppdrag som gis av staten som regel er lovlige, mens sidegjøremål som medlem av styret for en regulær forretningsdrivende bedrift vanligvis vil være lovstridig fordi risikoen for tillitsskade anses å være påtakelig. Dommere kan som hovedregel påta seg voldgiftsoppdrag, med unntak for de tilfelle hvor en dommer sitter som medlem av en voldgiftsrett etter oppdrag fra én av partene. Årsaken til at dette som regel anses lovstridig, er at utenforstående kan få inntrykk av at det eksisterer et avhengighetsforhold mellom dommeren og vedkommende part.

Dersom en dommer påtar seg et sidegjøremål som viser seg å være lovstridig, kan det anses som tjenesteforsømmelse og føre til disiplinærtiltak i form av advarsel eller lønnsreduksjon.

Etter tariffavtalesystemet for statstilsatte i Sverige, er det et forbud mot at dommere har sidegjøremål som hemmer utøvelsen av hovedstillingen. Det finnes ikke et generelt register over dommeres sidegjøremål, men den tilsattes arbeidsgiver kan kreve at den tilsatte opplyser om og i hvilket omfang hun/han har sidegjøremål. Dersom arbeidsgiver kommer til at sidegjøremålet er kvalifisert arbeidshindrende i forhold til hovedstilling, kan arbeidsgiver gi pålegg til den tilsatte om helt eller delvis å bringe sidegjøremålet til opphør.

10.4 Domstolkommisjonens forslag

Domstolkommisjonen foreslår at det innføres rettslig regulering av dommernes sidegjøremål. Den foreslåtte reguleringen består i hovedsak av registrering av sidegjøremål, en viss utvidelse av dagens forbudsordning og en godkjenningsordning for en del sidegjøremål. Det foreslås også at enhver skal kunne gjøre seg kjent med de registrerte opplysninger.

Justisdepartementet gir i pkt. 10.6 sin tilslutning til det vesentligste av forslagene fra Domstolkommisjonen når det gjelder fremtidig regulering av forholdene omkring sidegjøremålene, og fremmer lovforslag i samsvar med dette. I pkt. 10.6 er det redegjort mer detaljert for de enkelte forslagene. På den bakgrunn finner Justisdepartementet ikke grunn til i dette punktet særlig detaljert å redegjøre for Domstolkommisjonens argumentasjon omkring de enkelte forslagene som er fremmet i utredningen.

Med unntak av spørsmålet knyttet til registreringsordning for brorskaps- og søsterforbund, og hvilket organ som skal ha ansvar for registrerings- og godkjenningsordningen, er forslaget fra Domstolkommisjonen enstemmig.

10.4.1 Sentrale hensyn for og mot at dommere skal ha sidegjøremål

Domstolkommisjonen redegjør for de generelle hensyn som taler for og imot at dommerne innehar sidegjøremål.

Tre sentrale hensyn som kan tale *mot* at dommere har sidegjøremål fremheves:

- Tilliten til domstolene og dommerne
- Uavhengighetsprinsippet
- Arbeidsbelastningen

Fire hensyn fremheves som sentrale argumenter *for* at dommerne har sidegjøremål:

- Samfunnets behov for å nyttiggjøre seg dommernes særlige erfaring og posisjon
- Ervervelse av samfunnsinnsikt av betydning for dommerarbeidet
- Dommernes borgerlige rettigheter
- Rekrutteringshensynet

Disse hensynene trekker i forskjellig retning, og de reguleringer som foreslås er basert på en avveining.

Tilliten til domstolene og dommerne

Tilliten til domstolene og dommere, både fra domstolenes brukere og den offentlige opinion generelt, er et meget sentralt hensyn ved spørsmålet om, og på hvilken måte, det bør innføres rettslig regulering av dommernes sidegjøremål.

Tillitshensynet medfører ikke at dommerne bør være utelukket fra å ha sidegjøremål utenom dommerstillingen, men det kan knyttes betenkeligheter til visse typer av sidegjøremål. Tillitshensynet kan for eksempel tilsi at dommere bør være varsomme med å inneha sentrale gjøremål i det private næringsliv eller inneha fremtredende politiske verv.

På den annen side er det viktig å ha for øye at legitimiteten kan styrkes ved at dommernes innsikt, erfaringer og autoritet utnyttes på ulike områder av samfunnsmessig betydning.

Kommisjonen trekker frem at Høyesterett har lagt stor vekt på tillitshensynet når det i de midlertidige reglene er bestemt at høyesterettsdommere ikke må ha sidegjøremål «som er egnet til å svekke tilliten til dommeren eller til domstolene».

Uavhengighetsprinsippet

Et sentralt aspekt ved uavhengighetsprinsippet er at domstolene - og dommerne - skal være uavhengige av den utøvende makt. Mange dommere er i dag oppnevnt som medlemmer av en rekke statlige, kollegiale forvaltningsorganer av forskjellig karakter, men fortrinnsvis dreier det seg om organer som har kontroll/tilsynsfunksjon og/eller funksjon som klageorgan, for eksempel kontrollkomisjonene for psykisk helsevern. Ved oppnevningen er det i alminnelighet lagt særlig vekt på vedkommendes dommererfaring og dommerstatus.

Det kan hevdes at funksjonen som medlem av et forvaltningsorgan kan skape bindinger til den utøvende makt som kan være uheldig, for eksempel gjennom instruksjer. Dommeren vil motta særskilt godtgjøring, noe som kan skape en viss økonomisk avhengighet. Gjøremålet vil også føre til at vedkommende dommer blir inhabil ved eventuell senere rettslig prøving av organets vedtak. De samme argumenter kan anføres når det gjelder sidegjøremål for privat næringsliv, organisasjonslivet for øvrig eller politiske verv. Også her kan det oppstå bindinger som bidrar til å vanskeliggjøre funksjonen som uavhengig dommer. På den annen side må man som utgangspunkt kunne stole på at den enkelte dommer har den nødvendige integritet til å vurdere og håndtere disse situasjonene på en tilfredsstillende måte.

Arbeidsbelastningen

Det følger av lojalitetsplikten i arbeidsforhold at dommerne har en alminnelig plikt til å ofre seg for dommerarbeidet, uten å bli hemmet eller hindret av andre gjøremål. Av særlig betydning er sidegjøremål som utføres i den ordinære arbeidstid. Sidegjøremål kan føre til problemer med tempoet i saksavviklingen, både for dommeren som utfører sidegjøremål og for hennes/hans kolleger. Sidegjøremål kan også føre til at en dommer blir inhabil, og da må en annen dommer overta saken.

Samfunnets behov for å nyttiggjøre seg dommernes særlige erfaringer og posisjon

Dommerne representerer en velkvalifisert gruppe jurister med en erfaringsbakgrunn som det ut fra en samfunnsmessig synsvinkel vil være fordelaktig å kunne bruke. Dommerne tar ikke bare sine kvalifikasjoner med seg inn i forvaltningsorganet, for eksempel sin evne til uhildet og forsvarlig saksbehandling, men også den autoritet som ligger i posisjonen som dommer. Dette kan bidra til at forvaltningsorganet tilføres kompetanse og status som er av betydning for at det skal kunne fungere etter hensikten.

Samfunnsinnsikt av betydning for dommerarbeidet

I tillegg til å være en god jurist, må en dommer inneha bred innsikt i ulike sider av samfunnslivet. Dommernes deltakelse i forskjellige typer av virksomhet utenom dommerstillingen, kan bidra til at de tilføres innsikt i sider av samfunnslivet som de ikke får gjennom dommerfunksjonen. Samvirket mellom den økende samfunnsinnsikt som erverves og den personlige tilfredsstillende deltakelse i virksomheten utenom dommerstillingen antas å gi, vil i sum kunne gjøre dommeren bedre skikket for den oppgave som hun/han er satt til å utføre som dommer.

Dommernes borgerlige rettigheter

Et annet hensyn som taler for at det ikke fastsettes særlige begrensninger i dommernes adgang til å påta seg sidegjøremål, er at dommerne har de samme grunnleggende rettigheter som alle andre samfunnsborgere. De har ytringsfrihet, rett til å organisere seg, la seg velge som medlemmer av kommunestyre, Storting mv. Å frata dommere enkelte av deres grunnleggende borgerlige rettigheter eller foreta begrensninger i disse rettighetene er - og bør være - en alvorlig sak, og kan bare rettferdiggjøres hvis spesielle grunner tilsier det.

Rekrutteringshensynet

De muligheter for ulike typer av sidegjøremål som dommerstillingen gir, kan være av en viss betydning for rekrutteringen til dommeryrket. Begrensninger i mulighetene til å påta seg sidegjøremål vil kunne ha innvirkning på rekrutteringen, kanskje særlig fra advokatstanden.

10.4.2 Rettslig regulering av sidegjøremål

Kommisjonen foreslår rettslige reguleringer av dommernes mulighet til å ha sidegjøremål. Rettslig regulering av sidegjøremål kan finne sted gjennom:

- Forbud, dvs. at dommere avskjæres fra å inneha sidegjøremål overhodet eller nærmere bestemte sidegjøremål
- Krav om godkjenning, dvs. at en dommer ikke kan påta seg et sidegjøremål, eventuelt bare bestemte sidegjøremål, med mindre kompetent myndighet har gitt sitt samtykke til det
- Registrering av sidegjøremål helt eller delvis, dvs. en systematisk, jevnlig ajourført nedtegnelse av opplysninger om den enkelte dommers sidegjøremål

Formålet med en rettslig regulering vil være å bidra til å sikre at den enkelte dommer lojalt utfører de funksjoner som stillingen medfører på en måte som er egnet til å fremme den alminnelige tillit til domstolene og dommerne, samt å ivareta domstolenes og dommernes uavhengighet.

Kommisjonen ser følgende områder som sentrale for rettslig regulering:

- Privat og offentlig næringsvirksomhet
- Offentlig forvaltning
- Organisert politisk virksomhet
- Interesseorganisasjoner
- Ideelle foreninger og lignende
- Annen virksomhet av mer juridisk karakter bl.a. undervisning og eksamenssensur, voldgift og settedommeroppdrag

Domstolkommisjonen foreslår at reglene om sidegjøremål fastsettes i lov eller i medhold av lov, og ikke ved avtale. Lovregulering skaper ryddighet i situasjonen rettslig sett.

Forbud

Domstolkommisjonen legger til grunn at det ikke i særlig grad er påkrevet eller hensiktsmessig med direkte forbud for å oppnå formålet med rettslige reguleringer av dommernes sidegjøremål. Det er ikke noe i materialet fra spørreundersøkelsen som tyder på at omfanget, arten eller inntektene fra dommers sidegjøremål nødvendiggjør et totalforbud, verken sett ut fra legitimasjonshensynet eller de øvrige hensyn som kan begrunne en slik forbudsordning.

Kommisjonen fremhever det positive i at dommere engasjerer seg utenom dommerstillingen. For det første representerer dommerne en verdifull ressurs for samfunnet; det er nyttig for samfunnet å kunne dra veksler på dommernes erfaringer og innsikt på andre samfunnsområder. For det andre understreker kommisjonen betydningen av den samfunnsinnsikt som dommere kan få gjennom ekstern virksomhet, og som kan bidra til å dyktiggjøre dem ytterligere for dommerarbeidet.

Skal sidegjøremål forbys, må det være på grunn av en antakelse om at sidegjøremål på et generelt grunnlag forårsaker - eller kan fryktes å forårsake - en kvalifisert uheldig eller irregulær påvirkning av dommers holdninger.

Behovet for forbud reduseres også av tendensen til å skjerpe kravene til habilitet. Dommere anses nå lettere inhabile enn tidligere etter de skjønsmessige reglene i domstoloven § 108. Dette sammenholdt med påpasselighet fra den enkelte dommers side med hensyn til i god tid å varsle om forhold som kan representere en habilitetsgrunn, vil ytterligere kunne bidra til å styrke folks tillit til at rettsaker behandles og avgjøres av nøytrale og upartiske dommere.

Kommisjonen mener at rettslig regulering av dommers sidegjøremål først og fremst bør skje gjennom godkjenningsordning og registrering av sidegjøremål, og ikke ved forbud.

Konkret har Domstolkommisjonen foreslått at de forbud som gjelder i dag, bl.a. forbudet mot å utøve advokatvirksomhet og å være medlem av forliksrådet, videreføres. I tillegg foreslås det at en dommer ikke skal kunne:

- utøve rettshjelp ervervsmessig eller til stadighet
- være medlem av voldgiftsrett etter oppnevning av én part

Krav om godkjenning

Det er vanlig i mange land at dommere må ha godkjenning fra kompetent myndighet for å kunne påta seg sidegjøremål. Relativt omfattende godkjenningsordninger er nylig innført i Danmark og Island. I Norge forekommer slike ordninger bare i mindre utstrekning.

Kommisjonen går inn for at det i større utstrekning enn i dag innføres regler om godkjenning av sidegjøremål, og at disse reglene lovfestes. Behovet for godkjenningsordninger må bl.a. ses på bakgrunn av innføringen av en registreringsordning, av domstolovens habilitetsregler og praktiseringen av

dem, og hvor vanlig det er at dommere har sidegjøremål på et bestemt område.

En godkjenningsordning har den fordel framfor forbud at den er fleksibel og muliggjør en konkret vurdering av om det enkelte sidegjøremål anses ufor- enlig med dommerstillingen. Ulempene ved en godkjenningsordning ligger dels i de administrative konsekvenser for det offentlige, dels i konsekvensene for de dommere som blir berørt. Om det blir gitt godkjenning eller ikke, kan virke lite forutsigbart for en dommer som blir berørt av kravet. Det kan også være en viss risiko for ulik praksis, særlig dersom godkjenningsmyndigheten spres på flere organer.

Konkret foreslås det en dommer må søke om godkjenning når det gjelder:

- sidegjøremål som kan medføre at dommeren mer enn leilighetsvis kan bli inhabil
- sidegjøremål som kan medføre at arbeidet i dommerstillingen hemmes eller sinkes
- sidegjøremål i kollegiale forvaltningsorganer, hvor man må regne med at organets avgjørelser kan bli brakt inn for domstolene til overprøving
- sidegjøremål i privat eller offentlig næringsvirksomhet
- sidegjøremål i private tvisteløsende nemnder
- oppnevning som medlem av voldgiftsrett, når oppnevningen ikke omfattes av det foreslåtte forbudet

Tre tilfeller foreslås unntatt fra godkjenning (selv om de er arbeidstyngende, inhabiliserende etc.):

- Valg eller oppnevninger som foretas av Stortinget eller av Kongen i statsråd
- Valg som stortingsrepresentant, som medlem av Sametinget eller som medlem av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner
- Verv i registrerte politiske partier

I forslaget fra kommisjonen åpnes det for at deler av godkjenningsmyndighe- ten kan delegeres til domstolleder.

Registrering

Domstolkommisjonen har vurdert hensynene som taler for og imot en regis- trering av sidegjøremål. For en registreringsordning taler at dette kan være et velegnet virkemiddel for kontroll med at dommere ikke har sidegjøremål som er så omfattende at det kan gjøre det vanskelig å skjøtte dommerarbeidet på en tilfredsstillende måte. Et annet og vesentligere aspekt ved en registrerings- ordning vil være at den kan bidra til å øke forutsigbarheten med hensyn til dommeres habilitet i konkrete saker, særlig fordi parter/advokater får lett til- gang til viktige opplysninger av betydning for om de skal ta opp spørsmålet om dommerens habilitet. Dette forutsetter at registeret er tilgjengelig for parter og advokater. Kommisjonen reiser også spørsmål om man bør gå et skritt videre, og gjøre registeret allment tilgjengelig.

Av de hensyn som taler imot at det opprettes et register over dommernes sidegjøremål, er dommernes behov for å ha sitt privatliv i fred. Dette blir sær- lig aksentuert hvis registeret gjøres offentlig tilgjengelig. Å stille opplysninger om deler av dommernes private gjøremål offentlig til skue, vil også kunne virke uheldig på bakgrunn av den autoritet som en dommer må ha for å kunne

fungere med den nødvendige respekt. Og jo mer omfattende en registreringsordning gjøres, desto mer betenkelig vil den være. Muligheten øker også for at ordningen kan stride mot artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv i Den europeiske menneskerettskonvensjon.

Det må kunne forutsettes at dommere oppfyller den opplysningsplikt de har etter domstoloven § 113, og da kan det anføres at det ikke foreligger noe vesentlig praktisk behov for en registreringsordning. Når dommeren oppfyller sin varslingsplikt på en tilfredsstillende måte, vil det kunne gjøre registrering overflødig eller i alle fall redusere behovet betydelig for et vidtrekkende register i habilitetsøyemed. Det er også mulig å få oversikt over ulike verv mv. gjennom Foretaksregisteret i Brønnøysund og den «Oversikt over statlege utval, styre og råd» som hvert år gis ut av Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Kommisjonen konkluderer med at det foreligger sterke hensyn som taler for at det etableres et offentlig tilgjengelig register for dommers sidegjøremål. De avgjørende momenter for dette har vært hensynet til domstolenes uavhengighet og den alminnelige tillit til domstolene og dommerne. Hensynet til dommernes behov for å ha sitt privatliv i fred, vil være avgjørende for vurderingen av hvilke typer av gjøremål som ordningen bør omfatte.

Domstolkommisjonen foreslår at en rekke av dommernes sidegjøremål skal registreres. Det samme gjelder opplysning om siste stilling før tilsetning som dommer. Unntatt fra registrering er:

- medlemskap i politiske partier, i trossamfunn, i interesseorganisasjoner og i ideelle foreninger
- verv og lignende i ideelle foreninger som har færre enn 100 medlemmer
- enkeltstående foredrag, forelesninger og lignende

Det er dissens i kommisjonen med hensyn til hvorvidt det skal innføres registreringsordning for medlemskap i ideelle foreninger hvor medlemmene har særlige forpliktelser overfor hverandre (brorskaps- og søsterforbund). Etter mindretallets forslag skal de to første unntakene ikke gjelde for sidegjøremål i brorskaps- og søsterforbund. Mindretallet er av den oppfatning at det rettsøkende publikum gjennom en registreringsordning bør få kjennskap til hvilke dommere som er medlemmer av brorskaps-/søsterforbund, og ikke bare til dem som innehar verv og lignende av forskjellig slag, slik det følger av de alminnelige regler som kommisjonen foreslår.

Videre foreslår Domstolkommisjonen at investeringer som representerer eierinteresser i selskaper, skal registreres dersom de overstiger en grense som fastsettes av Kongen. Det er også foreslått at enhver skal ha rett til å gjøre seg kjent med opplysningene i registeret.

10.5 Høringsinstansenes vurderinger

Det store flertall av domstoler som har avgitt høringsuttalelse, støtter hovedtrekkene i kommisjonens forslag til regulering av sidegjøremål. *Høyesterett* har følgende generelle kommentarer:

«Høyesteretts dommere vil generelt sett bemerke at det at dommere påtar seg oppgaver utenfor domstolen og dommerarbeidet, i stor grad er positivt. Slikt engasjement kan gi viktig samfunnsinnsikt og kompe-

tanse for den enkelte og domstolene. Men det er betenkeligheter ved noen typer sidegjøremål, og omfanget av sidegjøremål må selvfølgelig ikke gå på bekostning av dommerarbeidet.»

Den norske Dommerforening og *Norges Juristforbund* slutter seg også i hovedsak til kommisjonens forslag. *Norges Juristforbund* har følgende generelle kommentar:

«Norges Juristforbund vil peke på at det må være av stor verdi for dommere at de kan gjøre seg dyktigere ved for eksempel juridisk undervisning, sensur, juridisk forfatterskap - men også ved den innsikt som en får gjennom verv i næringsvirksomhet, interesseorganisasjoner, ideelle foreninger og innenfor nemnder, klageorgan m.v. På nærmest alle jussens områder forutsettes at dommere har stadig mer innsikt. Dette er anerkjent når det gjelder kriterier for dommerutnevnelser. Det er en viktig kvalifikasjon at den som søker dommerutnevnelser, har en allsidig bakgrunn både innenfor privat og offentlig sektor. Det er vanskelig å forklare at denne type kvalifikasjon opphører når dommeren er utnevnt, særlig i dagens dynamiske samfunn hvor kravet til kunnskapsfornyelse blir stadig sterkere.

Det er selvsagt en forutsetning at sidegjøremålene ikke er så arbeidsbelastende eller fører så ofte til inhabilitet at det går ut over dommergjerningen. Med den registreringsordning for sidegjøremål som innføres, vil det skapes så mye åpenhet om sidegjøremålene at problemene med inhabilitet for dommere reduseres vesentlig.»

Også *Landsorganisasjonen* mener at dommernes adgang til sidegjøremål bør reguleres, og støtter sterkt innføringen av en tvungen registrerings- og godkjennelsesordning for slike gjøremål.

I tillegg til å slutte seg til hovedtrekkene i kommisjonens forslag til regulering av sidegjøremål, anfører *førstelagmennene* i en fellesuttalelse at godkjenningskompetansen ikke bør ligge sentralt, men hos embetsleder.

Frostatings lagmannsrettsier det slik i en særskilt høringsuttalelse:

«Domstolkommisjonens forslag til godkjenning- og registreringsordning synes å være uforholdsmessig omfattende og tidkrevende hensett til de hensyn ordningen skal ivareta. Godkjenningensmyndigheten må kunne legges til domstollederen med adgang til klage til domstoladministrasjonen. Legges myndigheten til det sentrale administrative organ, bør de sidegjøremål som foreslås gjort til gjenstand for godkjenning, reduseres.»

Hålogaland lagmannsrett har i en særskilt høringsuttalelse anført at det kun er behov for at domstollederen sidegjøremål vurderes og avgjøres av domstoladministrasjonens styre. For øvrig bør godkjenningskompetansen ligge hos embetsleder.

En rekke førsteinstansdomstoler deler oppfatningen om at embetsleder bør gis godkjenningensmyndigheten. *Salten sorenskriverembete* har, i tillegg til i det vesentlige å slutte seg til domstolkommisjonen, anført:

«Godkjenning av sidegjøremål bør kunne organiseres på en enklere måte enn foreslått av Domstolkommisjonen.»

Den norske Dommerforening har følgende kommentarer til godkjenning- og registreringsordningen:

«Dommerforeningen mener at Domstolkommisjonens forslag til godkjennings- og registreringsordning, slik forslaget samlet er presentert i utredningen på side 291, vil innebære en byråkratisering som blir uforholdsmessig omfattende og ressurskrevende i forhold til behovet og de hensyn forslaget skal ivareta. Det gjelder spesielt den omfattende plikten til å innhente forhåndsgodkjenning fra sentral domstoladministrasjon. Etter Dommerforeningens oppfatning burde en vesentlig del av godkjenningsmyndigheten kunne legges til domstolens leder. Domstolleders rolle og særlige spørsmål knyttet til forholdet mellom den enkelte dommers uavhengighet og lederens styringsmuligheter, er temaer som ikke behandles av Domstolkommisjonen. Dette skaper likevel et vakuum i utredningen som kan ha medført at arbeidsoppgaver og kompetanse i for stor utstrekning foreslås sentralisert.

Dette innebærer at kompetansen i mange trivielle saker legges til et for høyt nivå. Når det spesielt gjelder sidegjøremål som kan hemme eller sinke utførelsen av de oppgaver som ligger til dommerstillingen, som kan medføre inhabilitet, eller som er knyttet til næringsvirksomhet og voldgiftsoppdrag, kan en vesentlig del av primærkompetansen legges til domstollederen med adgang for denne til å forelegge søknaden for domstoladministrasjonen i tvilstilfelle, og med adgang for søkeren til å kreve domstollederens avslag overprøvet. Domstollederens egne søknader får eventuelt den sentrale domstoladministrasjon behandle, men dette blir vesentlig færre søknader.»

Høyesterett har følgende kommentarer til godkjenningsmyndigheten for høyesterettsdommernes vedkommende:

«Godkjennelsesmyndigheten for sideverv for Høyesteretts dommere bør imidlertid legges til høyesterettsjustitiarius, og ikke til den myndighet som er angitt i lovskissens § 16. Det er flere grunner til dette. For Høyesteretts dommere gjør det seg gjeldende enkelte særlige hensyn blant annet for hvilke sideverv en dommer bør påta seg. Det kan også være situasjoner hvor et sideverv har en slik samfunnsmessig betydning at en dommer bør påta seg vervet selv om dette i noen grad kan skape vanskeligheter for det daglige arbeidet i Høyesterett. I slike tilfeller bør godkjennesspørsmålet avgjøres av justitiarius, i praksis etter å ha vært drøftet i Høyesterett. Ut fra den særegne og selvstendige stilling som Høyesterett har vil det ikke være naturlig om avgjørelser om sidegjøremål for høyesterettsdommere, og som altså kan få virkning for Høyesteretts virksomhet, skal legges til et organ utenfor domstolen.»

Sorenskriveren i Kragerø har følgende kommentar til kommisjonens forslag om at tillatelse til styreverv i det private næringsliv bare skal kunne gis rent unntaksvis:

«Når det gjelder godkjennelse av sidegjøremål når det gjelder dommers styreverv i det private næringsliv, er min oppfatning at kommisjonen har lagt seg på en altfor streng linje. Jeg synes dessuten at kommisjonens syn på sidegjøremål er ubalansert ved sideverv for Stat eller kommune sammenlignet med det private næringsliv.

Jeg finner det således uriktig, når det i stor utstrekning synes greit at Staten skal kunne benytte dommere til utredninger, granskningsutvalg, kontrolloppgaver - ja endog som medlem av SEFO - samtidig som kommisjonen i praksis synes å utelukke dommere fra styreverv i det private næringsliv.

Mitt poeng er at det bør kunne godtas at dommere deltar i styret i private (og offentlige) bedrifter/næringsforetak - under forutsetning av at dette kan innpasses arbeidsbyrden til dommeren. (Sidegjøremål skal gjøres på dommerens fritid.) En ytterligere forutsetning bør være at dommeren ved sidegjøremålet, ikke gjør seg inhabil i sin vanlige dommergjerning. Dersom styrevervet en sjelden gang likevel skulle gjøre vedkommende dommer inhabil, kan umulig dette være en stor ulykke - sammenlignet med fordelene en har av en dommer som har kunnskaper om styrevirksomhet og næringsliv.

Av dette følger at en dommer ikke bør være styremedlem i den lokale sparebanken eller i kommunalt selskap innenfor domssognet og lignende.

En godkjenningsordning bør således - når det gjelder privat næringsvirksomhet - ikke ha så trange kår som kommisjonen legger opp til.»

Sorenskriveren i Lofotener ikke enig i at det etableres et særskilt register som inneholder opplysninger om dommerses privatliv i form av verv i ideelle foreninger, og begrunner det slik:

«Det vil i noen tilfelle kunne komme til å dreie seg om å invadere den private sfære, det personlige og muligens i noen tilfelle etter sin natur hemmelige rom, som enhver har rett til å hegne om som sitt eget. Man må ikke skape en følelse av å være overvåket på dette område. [...] Et register som inneholder opplysninger om det private rom vil oppleves som en inntrengen. Man kan ikke registrere seg bort fra alle habilitets- og tillitsspørsmål. Partene vil måtte rette henvendelse til registeret for å få opplysninger. Men i dag er det intet i veien for at de kan rette henvendelsen direkte til den dommer som skal ha saken med forespørsel om inhabiliserende forhold etter domstoloven §§ 106 og 108. De vil får svar, jf prinsippet i domstoloven § 113. [...] Man skal dessuten ikke ha erfart meget som dommer for å kunne innse at et register sannsynligvis også vil komme til å bli brukt på usaklig måte for å skade eller svekke tilliten, altså stikk i strid med formålet.»

Dommerforeningens slutter seg i det vesentlige til kommisjonens forslag, men har følgende kommenter til forslaget om at verv og lignende i ideelle foreninger skal registreres:

«Domstolkommisjonen er inne på at EMK artikkel 8 om retten til respekt for sitt privatliv begrenser muligheten for registrering av verv i ideelle foreninger. Etter artikkel 8 vil en ikke være beskyttet mot registrering når dette er nødvendig «av hensyn til nasjonal sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å beskytte andres rettigheter eller friheter». Det er vanskelig å se at et register over verv i ideelle foreninger skal være nødvendig av de grunner som her er nevnt.

Mangfoldet i organisasjonslivet medfører også at EMK artikkel 9 om tankefrihet, samvittighetsfrihet og religionsfrihet må vurderes. Det samme gjelder forholdet til artikkel 10 om ytringsfrihet og artikkel 11 om foreningsfrihet.

Etter Ot.prp. nr. 92 for 1998-99 foreslås strenge begrensninger m.h.t. registrering av sensitive personopplysninger, som bl.a. opplysninger om filosofisk eller religiøs oppfatning og lignende. Slike opplysninger kan ikke utleveres uten at den registrerte samtykker. Domstolkommisjonens forslag til registreringsordning for dommere

innebærer at slike personopplysninger er åpent tilgjengelig for allmennheten. Dette synes å være i strid med Ot.prp. nr. 92 for 1998-99 om personopplysninger.»

Førstelagmennenestøtter i sin fellesuttalelse kommisjonens flertallsforslag om at medlemskap i brorskapsforbund ikke skal omfattes av registreresplikten, og anfører:

«Registrering bør begrenses til verv, ikke medlemskap, også i foreninger med lukket medlemskap.»

Sorenskriveren i Lofotener av samme oppfatning, og gir følgende redegjørelse for Den Norske Frimurerorden:

«Det er korrekt som kommisjonen har antatt at man påtar seg forpliktelser ved medlemsskap. Disse forpliktelser fremgår av Ordenens alminnelige lover som er offentlig tilgjengelig. Det forekommer selvsagt ikke skjulte forpliktelser som står i strid med disse lover. [...] Vi som kjenner ordenen vet, at aldri møtte vi holdninger eller forpliktelser som på noen måte strider mot våre forpliktelser som dommere, alminnelige borgere eller medmennesker, tvert imot. [...] Det kan neppe være særlig tvilsomt at mindretallets forslag vil komme til å virke som et press mot samtlige dommere som i dag er medlemmer, for at de skal melde seg ut av Ordenen, samtidig som man for fremtiden setter opp et hinder for at noen dommere skal melde seg inn. Ønsket om åpenhet har da ført til sin motsetning, blitt totalitært og krevet offentlig innsyn på områder hvor ingen, verken offentligheten eller statens myndigheter, har noen rett til å trenge seg på, nemlig i forhold til religionsfrihet og livssynsspørsmål. Jeg har ikke meget til overs for et slikt prinsipp uansett hvem og på hvilken måte det rammer. Det er nok så at Ordenen selv trykker medlemslister, som kan skaffes av hvem som helst. Noe ganske annet er å opprette et offentlig register med registreringsplikt for noen av Ordenens medlemmer, tilgjengelig for allmennheten. Signaleffekten utad i samfunnet vil ikke være til å ta feil av.»

En rekke domstoler støtter mindretallets syn på at medlemsskap i såkalte brorskapsforbund skal omfattes av registreringsplikten. *Romsdal sorenskriverembetesier* det slik:

«Med bakgrunn i folks oppfatninger av at brorskapsforpliktelser m.v. innenfor enkelte av disse forbundene i stor grad er skjult for almenheten, er det særlig viktig at det her etableres ordninger som skaper åpenhet om slike medlemsskap med derav følgende mulighet for tillitvekkende avklaring vedrørende mistanker om bindinger eller lignende som kan tenkes å påvirke avgjørelsen i en sak.»

Også *Regjeringsadvokaten* støtter mindretallets forslag om registreringsplikt for medlemsskap i brorskapsforbund.

Flere domstoler, herunder flertallet av dommere i Høyesterett, er i mot kommisjonens forslag om å forby voldgiftsoppdrag etter oppnevning av en part. Ifølge Høyesteretts flertall må et krav om godkjenning være tilstrekkelig. *Frostating lagmannsrett* uttrykker det slik:

«En vil imidlertid ikke unnlate å gi uttrykk for at en reagerer mot forslaget om forbud mot at en dommer tar sete i en voldgiftsrett etter oppnevning av en part. Å løse rettstvister ved voldgift er en anerkjent rettergangsmåte og som er regulert i tvistemålsloven kapittel 12. En vi-

ser særlig til den deklarasjoniske måte å sammensette voldgiftsrett på som er fastsatt i tvistemålsloven § 454. Et forbud mot partsoppnevnt voldgiftsdommer vil være å hindre partene i å finne frem til en etter deres vurdering adekvat voldgiftsrett. En ser ikke at tjenestegjøring som voldgiftsdommer etter oppnevning av en part frembyr prinsipielle betenkeligheter, og de er i alle fall ikke av en slik styrke at de bør slå igjennom overfor de praktiske hensyn som er tilstede.»

I *Agder lagmannsrett* er det delte meninger om forslaget til forbud mot at dommere mottar voldgiftsoppdrag etter oppnevning av en part. Følgende anføres om dette:

«Oppdraget etablerer ikke noen direkte økonomisk forbindelse mellom dommeren og vedkommende part, og i praksis spiller det ingen rolle for dommere hvem han er oppnevnt av. En part som velger en embetsdommer vet jo også at han får uavhengigheten på kjøpet. Et forbud vil også kunne få begrenset praktisk betydning, idet partene ut fra en gjensidig interesse vil sørge for at henstilling til dommeren skjer i form av en fellesoppnevning. Vi ser likevel at det kan være betenkeligheter om advokater eller parter som ofte er involvert i voldgiftssaker, for eksempel forsikringsselskaper, regelmessig oppnevner bestemte dommere som «sine». Dette tilknytningsforholdet kan i det ytre fremstå som betenkelig når dommeren behandler et ordinært søksmål fra vedkommende part.»

Også *Den norske Dommerforeninger* imot kommisjonens forslag om at en dommer ikke kan være medlem av en voldgiftsrett når han oppnevnes av en av partene. Dommerforeningen begrunner sitt syn slik:

«Voldgift er en rettergangsmåte som er regulert i tvistemålsloven kapittel 32. Det er en rettergangsmåte som er mye benyttet. Voldgift dekker således et behov hos det rettssøkende publikum. Av mange grunner finner partene i en voldgiftstvist det sikrest at dommere oppnevnes som voldgiftsdommere. Det vil regelmessig være en garanti for betryggende saksbehandling og at de materielle rettsreglene anvendes riktig. Det vil være uforståelig om lovgiveren skal hindre partene i en voldgiftstvist å etablere en voldgiftsrett som gir større sikkerhet for at avgjørelsen er materielt riktig og at partene «får sin rett».

Det er svært vanlig at det følger av voldgiftsavtalen at hver av partene oppnevner sin voldgiftsmann. Dette er også tvistemålslovens deklarasjoniske ordning. Etter domstolkommisjonens forslag vil det i slike tilfeller ikke være mulig for dommere å motta et slikt voldgiftsoppdrag. At dette på en unødig måte legger hindringer i veien for det rettssøkende publikum, er åpenbart. På den annen side vil det være lett å omgå forbudet mot at dommere skal være partsoppnevnt medlem av voldgiftsretten ved at oppnevningen formelt finner sted av partene i fellesskap, dersom disse blir enige om det.

Dommerforeningen innser imidlertid at når en dommer oppnevnes av den ene av partene i voldgiftstvist, kan dette utad gi inntrykk av at dommeren fremstår som interesserepresentant for vedkommende part, og at dette vil være uheldig av hensyn til den alminnelige tillit til domstolene. Men det vil bare være i særlige tilfeller. Folk flest vet at yrkesdommere er uavhengige og at det ikke spiller noen rolle hvem av partene dommeren er oppnevnt av. Partsoppnevnte dommere som voldgiftsmenn vil bety en vesentlig større garanti for voldgiftsmennene enn ellers. I de tilfeller partsoppnevnte dommere ikke vil fremstå som

uavhengige voldgiftsmenn, vil dette kunne unngås ved den godkjenningsordning som innføres, jf lovskissen § 15 nr 6.

Konsekvensen av dette bør etter Dommerforeningens syn være at det overhodet ikke innføres noe forbud mot at dommere gjør tjeneste som medlem av voldgiftsrett.»

Den norske Dommerforening har følgende kommentar til Domstolkommisjonens forslag til forbud mot å motta lønn fra tidligere og/eller fremtidig arbeidsgiver samt permisjon fra stilling utenfor domstolene:

«Endelig er Dommerforeningen enig med Domstolkommisjonen i at dommere - ut fra hensyn til dommeres uavhengighet - ikke kan ha permisjon fra tidligere stilling når de tiltrer som fast utnevnt dommer. Videre er Dommerforeningen enig i at det ikke innføres forbud mot at midlertidige dommere har permisjon fra sin tidligere stilling mens de fungerer som dommere og at det heller ikke innføres forbud mot at dommere gis permisjon fra dommerstilling for å gå over i annen stilling. Det bør innføres et alminnelig forbud mot at dommere skal kunne motta lønn eller annen godtgjøring fra et tidligere eller fremtidig arbeidssted i samsvar med Domstolkommisjonens enstemmige forslag.»

Datatilsynet har i sin høringsuttalelse anført følgende:

«Datatilsynet er av den oppfatning at en generell plikt for ansatte til å rapportere om sine sidegjøremål og privatøkonomiske forhold ikke kan skje med hjemmel i arbeidsgivers styringsrett eller avtale mellom partene i arbeidslivet. Etter vår oppfatning er en generell rapporteringsplikt om slike forhold så vidt inngripende at forholdet må forankres i formell lov. Datatilsynet har av denne grunn hatt en restriktiv holdning i saker der arbeidsgivere har ønsket å foreta slik systematisk innsamling og registrering på generelt grunnlag.

Med tanke på den særstilling dommere og domstolene har i samfunnet finner vi det naturlig at dommere er og bør være underlagt særskilt regulering om adgangen til å påta seg sidegjøremål, foreta investeringer mv. Vi har således full forståelse for at slike forhold kan ha betydning for allmennhetens folks tillit til dommere og domstolenes uavhengighet. Datatilsynet er samtidig tilfreds med at kommisjonen går inn for at regulering av slike forhold bør skje i formell lov og/eller i forskrift gitt med hjemmel i lov.

Det er videre Datatilsynets oppfatning at kommisjonen har foretatt en grundig drøftelse av hvilke former for rettslig regulering som kan være aktuelle. Datatilsynet ser også at en registreringsordning kan representere et hensiktsmessig alternativ til mer omfattende restriksjoner i form av forbuds- eller godkjenningsordninger.

Når det gjelder spørsmålet om opplysninger underlagt registreringsordningen bør være offentlig tilgjengelig eller ikke, anser også Datatilsynet at den alminnelige tillit til domstolene og dommerne forutsetter offentlighet. Samtidig kan offentlighet om dommeres sidegjøremål representere et betydelig innhugg i den enkelte dommers behov for å ha et skjermet privatliv. Av denne grunn er det viktig å foreta en grundig avveining mellom hvilke typer sidegjøremål som skal omfattes av registreringsordningen - eller eventuelt overføres til godkjennings- eller forbudsordninger.

Det fremgår av utredningen i punkt 9.7.3.4 at kommisjonen går inn for at registrering skal baseres på sidegjøremålets art/innhold - ikke om gjøremålet er inntektsbringende eller ikke. Datatilsynet er enig i

kommisjonens vurdering om at sidegjøremålets art/innhold normalt vil være best egnet til å oppfylle de formål registeret skal tjene.

Vi stiller oss i det vesentlige også bak kommisjonens vurderinger av hvilke sidegjøremål som bør/ikke bør omfattes av registreringsordningen. Når det gjelder kommisjonens utredning om registreringsplikt i tilknytning til organisert politisk virksomhet, jf utredningens punkt 9.7.8.2, bør det etter vår oppfatning vises særlig varsomhet ved valg av kriterier. Datatilsynet er bl a usikker på om politiske verv eller formelle posisjoner som partiet velger eller oppnevner dommere til i enhver sammenheng vil være offentlig kjent slik at særlige personvern hensyn ikke gjør seg gjeldende. Etter vår oppfatning bør registreringsplikten kunne fravikes i saker hvor man kommer frem til at personvern hensyn veier tyngre enn hensynet til registreringsplikten. Selv de eventuelle retts tekniske ulemper en slik løsning kan få, er etter vår vurdering ikke tilstrekkelig argument mot en slik løsning. Vår oppfatning om dette er også aktuell i saker som drøftes i utredningens kapittel 9.7.8.6 om interesseorganisasjoner og 9.7.8.7 om ideelle foreninger.

Datatilsynet vil anbefale at man vurderer å lovfeste en adgang til å fravike registreringsplikt i de tilfeller personvern hensynet veier tyngre enn hensynet til registreringsordningen.

Datatilsynet har ingen innvendinger mot kommisjonens forslag om at deltakelse i kollegiale forvaltningsorganer (nemnder) mv, jf utredningens kapittel 9.7.8.3 bør omfattes av registreringsordningen.

Når det gjelder kommisjonens utredning om dommeres sidegjøremål innen privat næringsliv, jf utredningens kapittel 9.7.8.4, har Datatilsynet ingen vesentlige innvendinger mot at godkjente sidegjøremål bør omfattes av registreringsordningen. En registreringsplikt i tilknytning til dommeres investeringer synes derimot mer problematisk. Dersom man ikke lykkes i å utarbeide enkle og oversiktlige avgrensningskriterier øker sjansen for at like saker vurderes ulikt - noe som bl a kan få betydning for registerets kvalitet og troverdighet.

Datatilsynet er for øvrig enig i kommisjonens vurdering om at det vil være for inngripende overfor den enkelte dommer om den enkelte investerings eksakte størrelse skulle omfattes av registreringsplikten. Vi stiller oss også bak kommisjonens oppfatning om at registreringsplikten heller ikke bør omfatte bankinnskudd og plassering av midler i aksjefond ol. Datatilsynet vil med interesse se nærmere på spørsmålet om hvilke avgrensningskriterier som bør benyttes i tilknytning til utarbeidelse av detaljerte forskrifter.

Når det gjelder spørsmålet om lagringstid for registrerte data, har kommisjonen gitt uttrykk for at hensynet til habilitet tilsier at visse historiske data bør oppbevares. For dette formål er det antydnet en lagringstid på inntil 3 år. Datatilsynet er ikke prinsipielt uenig i kommisjonens vurdering, men vil samtidig presisere at lagring av historiske data bare bør skje i den utstrekning opplysningene faktisk antas å ha betydning i relasjon til dommernes habilitet.

Vi har for øvrig merket oss at kommisjonen ikke vil anbefale at opplysninger om dommeres ektefelle/samboer og nærstående slektninger bør omfattes av registreringsordningen. I likhet med kommisjonen har også Datatilsynet ansett at registrering av nærstående i slike saker er særlig problematisk.

Avslutningsvis vil Datatilsynet ikke holde tilbake den betraktning at uheldige bindinger og lojalitetskonflikter vil kunne oppstå uten at det vil være mulig å fange dem opp gjennom et forvaltet regelverk. Det må derfor være viktig å unngå å invitere til den oppfatning, etter at mel-

ding og/eller godkjenningsordning er innført, at myndighetsutøveren også selv må ha en plikt til å gjennomtenke om det kan foreligge andre årsaker til inhabilitet enn de som vil fremgå av lov og forskrift.»

10.6 Justisdepartementets vurderinger og forslag

10.6.1 Innledning - generelle hensyn

Domstolenes og dommernes uavhengighet i den dømmende virksomheten er viktig for publikums tillit. Denne tilliten er avgjørende for domstolenes legitimitet. Et sentralt element ved uavhengighetsprinsippet er at dommere skal være upartiske i sin virksomhet. Her spiller kravene til dommernes habilitet en viktig rolle. En dommer kan gjennom sine sidegjøremål etablere tilknytninger som gjør at hun/han blir inhabil. Etter Justisdepartementets oppfatning er det viktig å gjøre det praktisk lettere å bruke de utførlige habilitetsregler som allerede er lovfestet i domstoloven. Opprettelsen av et offentlig tilgjengelig register over dommers sidegjøremål vil være et adekvat hjelpemiddel i denne sammenheng. Et slikt register vil gi partene og deres prosessfullmektiger en reell og praktisk mulighet for å foreta en vurdering av om de mener dommeren er habil til å behandle den konkrete saken, og eventuelt komme med innsigelser om dette.

Følgende hovedhensyn taler etter departementets syn *for* at dommere tillates å påta seg sidegjøremål:

- Samfunnet har behov for å nyttiggjøre seg dommernes særlige erfaringer og posisjon
- Sidegjøremål kan gi dommeren bredere samfunnsinnsikt, av betydning for dommerarbeidet
- Dommerne har de samme borgerlige rettigheter som alle andre, bl.a. til å organisere seg og til å slutte seg til andre organisasjoner
- Hensynet til ønsket om en bred og god rekruttering til dommerstillingene kan tilsi at dommere tillates å ha ulike typer sidegjøremål

Følgende argumenter taler *mot* sidegjøremål:

- Tilliten til domstolene og dommerne kan bli skadelidende dersom dommers sidegjøremål gir inntrykk av at dommere representerer spesielle interesser eller holdninger
- Dommere skal være upartiske og uavhengige i sin virksomhet. Enkelte sidegjøremål kan gi inntrykk av at det skapes bindinger som er uheldig. Slike bindinger kan vanskeliggjøre funksjonen som uavhengig dommer
- Sidegjøremål kan innebære en ekstra arbeidsbelastning som kan påvirke innsatsen i hovedstillingen som dommer, og påvirke tempoet i saksavviklingen

For øvrig vises det til den redegjørelse for de ulike hensyn som er gitt i pkt. 10.4.1 ovenfor.

Etter Justisdepartementets syn er det viktig at dommernes uavhengige og upartiske posisjon er tydelig. I avveiningen mellom hensynene må hensynet til tilliten til dommere og domstolene tillegges stor vekt. Sentralt i vurderingen av domstolenes brukere og opinionens tillit til domstolene, er ikke bare hvorvidt dommerne faktisk blir inhabile i saker som følge av sidegjøremål. Man må også ta hensyn til om dommere med spesielle sidegjøremål av publikum kan oppfattes å representere spesielle interesser og holdninger.

Det bør imidlertid skilles mellom sidegjøremål som medfører en risiko for at dommeren blir inhabil til å behandle enkelte saker, og sidegjøremål som skaper en mer generell inhabilitetssituasjon. For de førstnevnte sidegjøremåls vedkommende er det normalt tilstrekkelig med en registreringsordning, mens det for de sistnevnte som hovedregel bør kreves godkjenning.

At dommerne tilføres verdifull innsikt i sider av samfunnet som de ikke får gjennom dommerfunksjonen, har blitt trukket frem som en positiv effekt av dommernes sidegjøremål. På spørsmålet om hvordan dommerne selv ser på betydningen av sidegjøremål for utførelse av dommerarbeidet, viser kommisjonens undersøkelse at 57,5% mente at sidegjøremål har en positiv betydning, mens 9,8% mente at betydningen er negativ. De øvrige dommere hadde enten ingen bestemt oppfatning av spørsmålet, eller de anså sidegjøremål for ikke å ha særskilt betydning for dommerarbeidet.

En mer indirekte effekt på dommerarbeidet ved sidegjøremål er at folk får kontakt med dommerne på en annen måte enn gjennom rettssaker. Holdningen og tilliten til domstolene og bildet av dommere kan påvirkes i positiv retning ved at dommere deltar i andre deler av samfunnslivet gjennom sidegjøremål.

10.6.2 Generelt om regulering av sidegjøremålene

Justisdepartementet foreslår at de særlige reglene om sidegjøremål fastsettes i lov, som en del av den mer omfattende lovreguleringen som foreslås for ulike domstoladministrative spørsmål.

De reglene som fastsettes, bør gjelde for alle dommere i herreds- og byrettene, lagmannsrettene og Høyesterett, uavhengig av om de er fast tilsatte eller midlertidige. Reglene vil således også gjelde for dommerfullmektigene. Unntak bør gjøres av praktiske grunner for dommere som er tilsatt for kortere tid enn én måned. Forlikrådsmedlemmer, meddommere og dommere i særdomstolene vil ikke i denne omgang foreslås omfattet av ordningen.

Justisdepartementet er innforstått med at det å regulere dommers adgang til å påta seg sidegjøremål i for eksempel organisert politisk virksomhet, offentlig forvaltning, privat næringsvirksomhet, i interesseorganisasjoner og ideelle foreninger og i annen juridisk virksomhet, reiser vanskelige prinsipielle og praktiske spørsmål. Både samfunnets behov for å nyttiggjøre seg dommernes innsikt og erfaringer og hensynet til dommernes rettigheter som alminnelige samfunnsborgere taler mot en for restriktiv regulering. Særlig gjelder dette i forhold til forbud og godkjenningsordninger, mens kun registrering av slike sidegjøremål er langt mindre betenkelig.

Justisdepartementet vil kun i liten utstrekning foreslå å etablere forbudsordninger. Departementet foreslår på enkelte områder i stedet en regulering i form av godkjenningsordninger for ulike typer sidegjøremål. Videre foreslås det innført en registreringsordning som omfatter en vesentlig del av sidegjøremålene for dommerne. Dette registeret skal være åpent for alminnelig innsyn.

De aktuelle reguleringsformer for sidegjøremålene blir etter dette henholdsvis forbud, krav om godkjenning og registrering.

Forbud

I Norge har man tradisjonelt hatt en liberal holdning til dommeres sidegjøremål, med få forbud. I likhet med Domstolkommisjonen mener Justisdepartementet at det i liten grad er påkrevd eller hensiktsmessig med direkte forbud for å oppnå det som vil være formålet med rettslige reguleringer. Resultatet av spørreundersøkelsen gjengitt i NOU 1999:19 tilsier ikke at det ut fra legitimitetshensynet eller de øvrige hensyn skulle være nødvendig med noen bred forbudsordning. Tvert i mot vil Justisdepartementet understreke det positive ved at dommerne engasjerer seg i samfunnet utenom dommerstillingen, og dermed både kan representere en ressurs for samfunnet og samtidig selv får ytterligere samfunnsinnsikt.

Krav om godkjenning

Det er vanlig i mange land at dommere må ha godkjenning fra kompetent myndighet for å kunne påta seg sidegjøremål. Dette er bl.a. innført i Danmark. I Norge har dette blitt bruk i liten utstrekning. Justisdepartementet foreslår nå at det innføres enkelte regler om godkjenning av sidegjøremål. En godkjenningsordning vil normalt representere et bedre alternativ enn forbud, bl.a. ved at den er mer fleksibel og muliggjør en konkret vurdering av om det enkelte sidegjøremål anses uforenlig med dommerstillingen.

Registrering

I likhet med Domstolkommisjonen, mener Justisdepartementet at registrering av sidegjøremål bør utgjøre det vesentligste element i den samlede regulering av dommernes sidegjøremål. Dette representerer et alternativ til mer omfattende restriksjoner i form av forbud eller krav om godkjenning. Et viktig aspekt ved en registreringsordning er at den vil gi parter og prosessfullmektiger enkel tilgang til viktige opplysninger av betydning for om de skal ta opp spørsmålet om dommerens habilitet, og dermed få en reell mulighet til å ta opp dette spørsmålet på et tidlig stadium i prosessen. Dette vil kunne bidra til den alminnelige tilliten til domstolene og dommerne. Opplysningene i registret bør være offentlig tilgjengelige. Registreringen bør ikke baseres på om sidegjøremålet er inntektsbringende eller ikke, men skje ut fra sidegjøremålets art og innhold. Også sidegjøremål som ikke er inntektsbringende, vil kunne ha betydning for vurdering av dommerens habilitet i forhold til den enkelte sak.

Datatilsynet anbefaler i sin høringsuttalelse at det bør vurderes å lovfeste en adgang til å fravike registreringsplikten i de tilfeller personvernens hensynet veier tyngre enn hensynet til registreringsordningen. Domstolkommisjonen vurderte innføring av en slik kompromissløsning, men kom til at dette ikke er noen god løsning retts teknisk, fordi et slikt kriterium er utpreget skjønnsmessig og reiser vanskelig avgrensningsspørsmål. Videre påpeker kommisjonen at det som oftest uansett vil være alminnelig kjent hvem som har verv og lignende i bl.a. ideelle foreninger, slik at behovet for kompromissløsning er lite.

Den norske Dommerforening har i sin høringsuttalelse påpekt forholdet til forslaget til ny personopplysningslov. Det vises til at sensitive personopplysninger i denne loven er undergitt særlige behandlingskrav. Denne loven er nå vedtatt, og visse typer sensitive opplysninger er undergitt særlige krav. Sensitive opplysninger omfatter bl.a. opplysninger om politisk, filosofisk eller reli-

giøs oppfatning, jf. lovens § 2. Det er etter § 9 stilt særlige krav om behandling av slike opplysninger, men det er gitt adgang til å behandle slike opplysninger der dette bl.a. er fastsatt i lov. Justisdepartementet viser til at forslaget om registrering av sidegjøremål vil gjøres i tilknytning til lovpålagte krav, og at forholdet til personopplysningsloven dermed i utgangspunktet synes avklart. Justisdepartementet vil imidlertid påpeke at det i forbindelse med ikrafttredelsen av registreringsordningen for sidegjøremål vil kunne gjøres særlige unntak fra registreringsplikt, og at dette vil bli nærmere vurdert senere.

Etter Justisdepartementets vurdering er det grunnlag for å åpne for unntak fra registreringsplikten der dette vil medføre brudd på tunge personvern-hensyn. De retts tekniske hensynene kan ikke tilegges en så avgjørende vekt at det ikke skal kunne være rom for å legge avgjørende vekt på personvern-hensynet. Det forutsettes imidlertid at dette kun vil være aktuelt i spesielle unntakstilfelle. Departementets lovforslag åpner for slike unntak. Det vises i den forbindelse til forslaget til ny § 121 k i domstoloven. Slike forhold må vurderes nærmere i forbindelse med det videre arbeidet med forskrifter på området og selve ikrafttredelsen av registreringsordningen.

10.6.3 Arbeidstygende og inhabiliserende sidegjøremål

Arbeidstygende sidegjøremål

Resultatet av den spørreundersøkelsen som ble gjennomført blant landets dommere i 1997 viser at 91,1% av landets dommere arbeider 35 timer eller mer pr. uke i dommerstillingen, og 16,2% av disse arbeider 45 timer eller mer. Selv om det foreliggende materialet ikke gir grunnlag for å foreta undersøkelser om det foreligger en sammenheng mellom dommere som har forholdsvis færre arbeidstimer i dommerstillingen og dommere med mer omfattende sidegjøremål, foreligger det etter Justisdepartementets vurdering heller ingen tegn som tyder på at dette representerer noe større problem.

Den generelle bestemmelsen i Hovedtariffavtalen punkt 1.1.4, som inn-skrenker statstilsattes adgang til å inneha lønnede sidegjøremål, er tatt inn i arbeidsavtalen som er inngått med hver enkelt dommer. Bestemmelsen påpeker at arbeidstaker ikke kan ha

«... bistillinger, bierverv, styreverv eller andre lønnede oppdrag som kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse.»

Den godkjenningsordning som følger av bestemmelsen har god forankring i det generelle, ulovfestede prinsipp om tilsattes lojalitetsplikt.

Behovet for å opprettholde den alminnelige tillit til domstolene medfører at det foreligger særlige behov for åpenhet og klarhet i reglene omkring dommernes sidegjøremål. Etter Justisdepartementets vurdering bør man derfor lovfeste innføringen av en godkjenningsordning for sidegjøremål som kan medføre at arbeidet i dommerstillingen hemmes eller sinkes. Det er dommerstillingen som er det primære. Dommerne kan ikke uten godkjennelse påta seg gjøremål som er uten direkte sammenheng med denne stillingen, og som vanskeliggjør utførelsen av de pliktene som er knyttet til dommerstillingen. Om gjøremålet er inntektsbringende eller ikke, kan i denne sammenheng ikke være avgjørende.

Innføringen av en generell godkjenningsordning for sidegjøremål som kan vanskeliggjøre arbeidet i dommerstillingen, representerer ikke noe annet eller mer enn det som følger av den alminnelige, ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Det nye består i at ordningen lovfestes.

Inhabiliserende sidegjøremål

I Arbeids- og administrasjonsdepartementets retningslinjer om statstilsattes sidegjøremål (jf. kapittel 10.2.1), fremgår det i punkt 5 at arbeidstaker ikke kan ha sidegjøremål som

«...gjør at tjenestemannen kan bli inhabil ved behandling av sine saker i mer enn sporadiske tilfelle».

Justisdepartementet vil foreslå innføring av formelle restriksjoner i forbindelse med inhabiliserende gjøremål for dommere. Departementet finner imidlertid ikke tilstrekkelig grunn til å lovfeste et regulært forbud, som nødvendigvis vil måtte bli skjønnsmessig og derfor egne seg dårlig. Det anses tilstrekkelig med en godkjenningsordning, som gir mulighet for en konkret vurdering.

Kommisjonens undersøkelse om dommernes sidegjøremål i 1996 viser at dommere selv sjelden føler at sidegjøremål skaper problemer for inhabiliteten. 94,7% av dommerne mente at sidegjøremålene ikke hadde vanskeliggjort utførelsen av dommerarbeidet av habilitetsmessige grunner i 1996. 31,6% av dommerne oppgav imidlertid at de for tiden hadde sidegjøremål som kunne medføre inhabilitet. 5,3% av respondentene svarte at de hadde opplevd habilitetsproblemer «noen ganger» i 1996 som følge av sidegjøremål, hovedsakelig sidegjøremål i næringslivet og i ideelle foreninger.

10.6.4 Stillings- og funksjonskombinasjoner

I henhold til dagens regler kan ikke dommere utføre advokatvirksomhet (domstoloven § 229), være medlem av forlikrådet (§ 56), lagrettemedlem (§ 66) eller meddommer (§ 66). Dommere som er skifteforvaltere kan heller ikke være overformynder (vergemålsloven § 21).

Alle disse forbudene er begrunnet i hensynet til dommernes uavhengighet og upartiskhet, og de bør videreføres.

Forbudet mot advokatvirksomhet bør utvides til også å omfatte rettsjelpere, jf. domstoloven § 218 annet ledd nr. 1.

10.6.5 Permisjoner mv.

Som nevnt i kapittel 10.4 har Domstolkommisjonen vurdert forhold knyttet til dommernes mulighet til permisjoner mv., selv om dette ligger i periferien av det som har med sidegjøremål å gjøre. Følgende problemstillinger er vurdert: Permisjon for å overta dommerstilling, permisjon fra dommerstilling og mulighet til å motta lønn eller annen godtgjøring fra tidligere eller fremtidig arbeidssted.

Permisjon for å overta dommerstilling

Det foreligger lang praksis for at personer som er tilsatt i Justisdepartementet eller i politiet/påtalemyndigheten ikke gis permisjon fra sin stilling når de blir

fast ansatt som dommer. Begrunnelsen for dette er hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet. Justisdepartementet er enig i Domstolkommisjonens forslag om å utvide permisjonsforbudet. Det foreslås derfor innført et alminnelig lovforbud mot at personer som tilsettes *fast* som dommere kan ha permisjon fra tidligere stilling, uavhengig av om denne stillingen er knyttet til statlig, kommunal, fylkeskommunal eller privat virksomhet. Det er ønskelig å unngå enhver mulighet for at det skal kunne reises tvil om dommerens uavhengighet i forhold til en arbeidsgiver vedkommende har permisjon fra.

Når det gjelder *midlertidige* dommere, krysses dette prinsipielle behovet av praktiske hensyn. Dersom man ikke skulle kunne ha permisjon fra sin stilling for å tjenestegjøre i en midlertidig dommerstilling, risikerer man at kvalifiserte personer avstår fra å søke. Det vil lett kunne oppstå et rekrutteringsproblem til slike midlertidige stillinger. Det overordnede uavhengighetsprinsipp bør i disse tilfellene vike til fordel for rekrutteringshensynet. Justisdepartementet foreslår derfor at det ikke fastsettes noe permisjonsforbud i forbindelse med tilsetninger i midlertidige stillinger.

Permisjon fra dommerstilling

Dommerne omfattes ikke av det regelverk som følger av Hovedtariffavtalen i staten og Hovedavtalen i staten. I dommeravtalen som er inngått med den enkelte dommer, er imidlertid enkelte av de krav og vilkår som er stilt i diverse lover og avtaler (tariffavtaler og hovedtariffavtalens fellesbestemmelser) innarbeidet, jf. «Standardavtale pr. 4. oktober 1999, Avtale mellom det Kongelige Justis- og politidepartementet og dommer ved herreds-, by-, eller lagmannsretten om lønns- og arbeidsvilkår».

Reglene i hovedtariffavtalens fellesbestemmelser §§ 11, 18, 19, 20, 21, 22 og 24 nr. 3 og 4 om lønn og permisjon kommer derfor til anvendelse også for dommere.

Et særlig spørsmål som er reist av Domstolkommisjonen, gjelder dommers adgang til å få permisjon ved overgang til annen stilling. Justisdepartementet kan ikke se at det er grunn til å avskjære dommere fra å få permisjon i slike tilfelle. Om en permisjonssøknad skal innvilges eller ikke, må bero på en konkret vurdering hvor permisjonens virkninger for embetet og arbeidssituasjonen der vil stå sentralt, ved siden av hva dommeren skal gjøre i permisjonstiden.

Lønn eller annen godtgjøring fra tidligere eller fremtidig arbeidssted

I enkelte tilfelle har dommerfullmektiger permisjon fra sin arbeidsgiver i den tiden de tjenestegjør ved domstolen. Det har forekommet tilfelle hvor vedkommende dommerfullmektig har mottatt lønn eller andre former for økonomisk godtgjøring fra denne arbeidsgiveren, som ofte har vært et advokatfirma. Dette har vært aktuelt for å kompensere for den lønnsreduksjon en dommerfullmektig normalt vil få ved overgang fra advokatyrket.

Etter Justisdepartementets oppfatning kan dette skape en type økonomisk avhengighet som må anses uforenlig med dommerrollen. Departementet mener, i likhet med Domstolkommisjonen, at verken dommerfullmektiger eller andre midlertidige dommere bør ha adgang til å motta lønn eller andre former for økonomisk godtgjøring fra sin tidligere arbeidsgiver, uavhengig av

om de formelt sett er gitt permisjon eller ikke. Dette forutsettes også å omfatte eventuell bonus ved gjeninntreden hos tidligere arbeidsgiver. Prinsippet foreslås lovfestet.

Ut fra lignende tankegang bør også midlertidige dommere være avskåret fra å motta lønn eller lignende fra et fremtidig arbeidssted.

De samme regler bør gjelde også faste dommere. Det foreslås derfor lovfestet et alminnelig forbud mot at dommere mottar lønn eller annen form for godtgjøring fra tidligere eller fremtidig arbeidsgiver.

10.6.6 Organisert politisk virksomhet

Med politisk virksomhet menes her medlemskap og verv i politiske partier, medlemskap i folkevalgte organer i kommuner, fylkeskommuner, Sametinget eller Stortinget.

Spørreundersøkelsen viser at 12,5% av dommerne var medlem av et politisk parti i 1996. Ingen dommere hadde verv på nasjonalt nivå, mens to hadde verv på lokalt/regionalt nivå. Fem dommere var medlem av kommunestyret og én var medlem av fylkestinget. 18 dommere var valgt til ulike verv av kommunestyret eller fylkestinget.

Med den tradisjon man har i Norge for lav frekvens av politiske verv blant dommerne, kan det reises spørsmål om hvor stort det praktiske behovet er for å vurdere begrensinger i dommernes adgang til å delta i det politiske liv. Det generelle hensynet til organisasjonsfrihet og ytringsfrihet for alle samfunnsborgere tilsier varsomhet med å regulere dette. På den annen side vil hensynet til dommernes statsborgerlige rettigheter krysses av kravet om at dommere skal være uavhengige og upartiske. Dette kravet gjelder også politisk virksomhet. Det kan derfor være problematisk å forene dommerarbeidet med fremskutte posisjoner i det politiske liv, både sentralt men ikke minst på det lokale plan.

I likhet med Domstolkommisjonen vil Justisdepartementet etter dette ikke foreslå innført noe forbud mot at dommere deltar i organisert politisk virksomhet ut fra denne virksomhetens art og innhold. Det foreslås heller ikke noen særskilt godkjenningsordning for disse sidegjøremålene. Derimot foreslår departementet at det innføres en registreringsordning for politiske verv. Registreringsordningen bør omfatte både deltagelse i folkevalgte organer i stat, fylkeskommune og kommune og verv som man på politisk grunnlag blir valgt eller oppnevnt til av folkevalgte organer.

Et annet spørsmål er om deltagelse i organisert politisk virksomhet skal godkjennes når slike sidegjøremål kan føre til at arbeidet i dommerstillinger hemmes eller sinkes, eller at en dommer i mer enn sporadiske tilfelle kan bli inhabil som følge av sidegjøremålet. Spørsmålet er om man skal gjøre unntak fra de alminnelige reglene det er redegjort for i kapittel 10.6.3. Utgangspunktet for vurderingen må være den generelle lovgivningen i valgloven § 12 og kommuneloven § 14 om at alle borgere er pliktige til å ta imot valg til kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kommuneråd, fylkesråd og kommunale eller fylkeskommunale nemnder som er opprettet i medhold av andre lover enn kommuneloven. Justisdepartementet foreslår at alle slike sidegjøremål generelt skal være unntatt fra godkjenning. Etter departementets oppfatning er det heller ikke naturlig å ha en

særskilt godkjenningsordning for medlemskap i andre folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner.

De vanlige reglene om godkjenning bør derimot gjelde for valg eller oppnevning til eksterne sidegjøremål som foretas av et folkevalgt organ eller et politisk parti. Det siktes her til sidegjøremål i ulike tvisteløsende nemnder og i privat eller offentlig næringsvirksomhet. Valg eller oppnevning som foretas av Stortinget eller av Kongen i statsråd bør imidlertid stå i en særstilling. Disse bør unntas fra godkjenningsordningen.

10.6.7 Kollegiale forvaltningsorganer (nemnder) mv.

Statlige nemnder

Statlige nemnder med dommerdeltagelse har en stor variasjonsbredde, både med hensyn til varighet, geografisk ansvarsområde, rettslig grunnlag, arbeidsmåte og oppgave-art. Som eksempler på slike nemnder nevnes Kontrollkommisjon for psykisk helsevern, utredningsutvalg, Forbrukertvistutvalget, Tilsynsutvalgene for fengselsinstitusjonene, Klagenemnda for likestilling, Steriliseringsrådet og ulike granskningskommisjoner.

Spørreundersøkelsen viser at drøyt 30% av dommerne hadde sidegjøremål i forskjellige statlige nemnder i 1996. For de ordinære dommerne var andelen 42%. De fleste av disse sidegjøremålene var knyttet til mer tradisjonelle juridiske funksjoner i nemnder som har tilsyns- og kontrollfunksjoner eller som er klage- eller ankeorgan.

Justisdepartementet understreker at arbeid i og for statlige nemnder kan gi dommere verdifull innsikt i samfunnsforhold av betydning for dommerarbeidet. Minst like viktig er det at samfunnet kan nyte godt av den særlige ekspertise som dommere har og den autoritet som er knyttet til det å være dommer. Dommerdeltagelse i statlige nemnder har lang og fast tradisjon i norsk statsforvaltning, i likhet med hva som er tilfellet i Danmark og Sverige.

Departementet kan ikke se at det er grunn til i sin alminnelighet å forby dommere å inneha sidegjøremål som medlemmer av statlige nemnder. Heller ikke kan det være nødvendig å etablere noen generell godkjenningsordning. Det må i utgangspunktet være tilstrekkelig at all deltagelse i slike nemnder registreres.

Enkelte statlige nemnder, særlig granskningskommisjonene og SEFO, står i en viss særstilling, og vil bli behandlet nedenfor.

Granskningskommisjoner

De særskilte granskningskommisjonene nedsettes for å undersøke forhold som er kompliserte faktisk og rettslig, og som i enkelte tilfelle også er politisk omstridt. Slike kommisjoner blir ofte gjenstand for sterkt offentlig søkelys, ofte med særlig fokus på den dommer som normalt leder kommisjonen. Denne sterke fokusering på lederen kan til tider være vanskelig å forene med dommernes uavhengighet og virke uheldig inn på den alminnelige tillit til dommerne. På den annen side tilsier nettopp kompleksiteten i de forhold som skal utredes, ofte også av kvalifisert juridisk art, at det er nødvendig å tilføre kommisjonen faglig ekspertise og autoritet. Bruken av dommere som ledere

vil i enkelte tilfelle bidra til å skape ro og stabilitet i en situasjon som ofte er turbulent.

På denne bakgrunn kan ikke Justisdepartementet se at det er grunn til å innføre noe forbud mot at dommere deltar i granskningskommisjoner eller at det etableres særskilte godkjenningsordninger utover de generelle regler som er foreslått for særlig arbeidstvingende sidegjøremål og sidegjøremål i statlige nemnder hvor man må regne med at organets avgjørelser blir bragt inn for domstolene til overprøving. Vanligvis vil deltagelse i granskningskommisjoner være så arbeidskrevende at det må søkes om godkjenning på et slikt grunnlag. Det bør imidlertid gjøres unntak for alle valg og oppnevninger som foretas av Stortinget eller av Kongen i statsråd.

De særskilte etterforskningsorganene (SEFO)

SEFO skal lede etterforskningen i saker mot tilsatte i påtalemyndigheten eller i politiet, når det foreligger mistanke om at de kan ha begått straffbare handlinger. Nærmere regler for SEFO fremgår av straffeprosessloven og påtaleinstruksen.

Det kan på den ene side fremholdes at hensynet til en uavhengig og uhildet etterforskning gjør det særlig fordelaktig å ha en dommer som leder av SEFO. På den annen side er SEFO sterkt knyttet til påtalemyndigheten. Dette kan tenkes å ha uheldig virkning på dommerens generelle behov for å ha distanse og uavhengighet i forhold til politi og påtalemyndighet i forbindelse med utøvelsen av den dømmende virksomheten.

SEFO-ordningen ble evaluert av Justisdepartementet i *Ot.prp. nr. 4 (1994-95) Om lov om endringer i straffeloven m.m.* Departementets konklusjon var at ordningen burde opprettholdes, med noen mindre justeringer, bl.a. av sammensettingen av organet.

Domstolkommisjonen har pekt på at dommerdeltagelse i SEFO reiser vesentlige prinsipielle problemer, og har foreslått at Justisdepartementet tar initiativ til å få utredet organiseringen av SEFO på nytt, med særlig vekt på de prinsipielle spørsmål. Etter Justisdepartementets vurdering har Domstolkommisjonen reist viktige spørsmål omkring den fremtidige organiseringen av SEFO. Departementet ønsker imidlertid å høste noe mer erfaring med utviklingen i sammensettingen av organet på bakgrunn av de endringer som ble vedtatt i forbindelse med behandlingen av *Ot.prp. nr. 4 (1994-95) Om lov om endringer i straffeloven m.m.* Før det eventuelt igangsettes et nytt utredningsarbeid på dette området. Departementet viser for øvrig til at det i et samarbeid mellom Riksadvokaten og Justisdepartementet nå er nedsatt en gruppe som skal vurdere kvaliteten på SEFOs behandling av enkeltsakene. Det er naturlig å avvente også dette arbeidet.

Rettslig overprøving av nemndsavgjørelser - innføring av godkjenningsordning

Det forekommer at nemndsavgjørelser som dommere har deltatt i, blir bragt inn for domstolene til overprøving. Som eksempel kan nevnes avgjørelser truffet av Norsk Pasientskadeerstatning. Den dommer som har deltatt i behand-

lingen av forvaltningssaken blir selvsagt inhabil i forbindelse med en rettslig overprøving av nemndas vedtak. Dette skaper ikke problemer.

Det kan imidlertid være vanskelig for en annen dommer å opptre med den nødvendige distanse i en rettssak hvor det er kjent at nemndsavgjørelsen er truffet med deltagelse av en dommerkollega. Situasjonen vil i hvert fall kunne oppfattes som uheldig utad.

På mange områder blir nemndsavgjørelsene sjelden eller aldri gjenstand for etterfølgende rettslig overprøving. I disse tilfellene representerer ikke dommerdeltagelse noe problem. Annerledes er situasjonen i de tilfelle hvor man erfaringsmessig må regne med at en nemnds avgjørelse kan bli bragt inn for domstolene. For disse tilfellene bør det innføres en ordning hvor dommere som ønsker å påta seg slike gjøremål, må søke om godkjenning.

De generelle hensyn som ligger til grunn for den foreslåtte registreringsordningen, tilsier at sidegjøremål som medlem eller leder av nemnder bør registreres. Særlig hensynet til forutberegnelighet av dommerens habilitet tilsier en registrering.

10.6.8 Privat næringsvirksomhet

Spørreundersøkelsen viser at 17,5% av dommerne oppga å ha hatt en eller annen form for sidegjøremål i næringsvirksomhet i 1996. Gjøremål i privat næringsvirksomhet dominerte. Årsinntekten fra disse sidegjøremålene utgjorde i gjennomsnitt pr. dommer kr 30.600,-.

Etter Justisdepartementets vurdering er det grunn til å innføre enkelte restriksjoner på dommeres deltagelse i privat næringsvirksomhet. Som begrunnelse for dette peker departementet på det uheldige ved at dommerne i det rettssøkende publikums øyne vil kunne bli identifisert med virksomhetens spesifikke interesser. Dommerne kan på en uheldig måte bli tatt til inntekt for bestemte holdninger, preget av næringslivs- og arbeidsgiverinteresser. Privat virksomhet kan også være risikopreget, med fare for at virksomheten kan gå konkurs eller at det begås ulovligheter eller foretas uheldige disposisjoner. Dette kan være belastende for den dommer som har et fremtredende sidegjøremål i virksomheten. Departementet peker også på at opinionen synes særlig opptatt av dommeres deltagelse i privat næringsvirksomhet.

For en del sidegjøremåls vedkommende vil habilitetsproblematikken bli fremtredende. Eksempelvis vil en dommer som sitter i styret for den lokale banken kunne bli inhabil i en lang rekke saker, særlig i namsretten. Habilitets-hensynet vil imidlertid i utgangspunktet bli tilstrekkelig ivaretatt både av det generelle kravet om godkjenning i tilknytning til inhabiliserende gjøremål (jf. kapittel 10.6.3) og av forslaget om etablering av en registreringsordning (jf. kapittel 10.6.2).

Høyesterett praktiserer i dag et forbud mot at høyesterettsdommere deltar som styremedlemmer i privat næringsvirksomhet. Internasjonalt er det vanlig med strenge restriksjoner for dommeres deltagelse i denne type virksomhet. Dette gjelder også i Danmark og Sverige.

Justisdepartementet mener de betenkeligheter som er knyttet til dommeres sidegjøremål i privat næringsvirksomhet er så vidt tungtveiende at det bør innføres restriksjoner. Departementet vil imidlertid ikke innføre et alminnelig forbud mot dommerdeltagelse i privat næringsvirksomhet. En godkjennings-

ordning vil fange opp det vesentligste av behovet, og bidra til redusert risiko for at det oppstår uheldige situasjoner og for at dommere eksponerer seg selv og domstolen for fare for redusert tillit fra publikums side. Det foreslås derfor en lovfesting av en godkjenningsordning for sidegjøremål i privat næringsvirksomhet.

Etter departementets vurdering er betenkelighetene særlig knyttet til styreverv i selskaper. Faren for identifikasjon med virksomheten og det den står for, er størst ved den type verv. I likhet med det som foreslås fra Domstolkommisjonens side, går Justisdepartementet inn for at tillatelse til styreverv bare bør gis rent unntaksvis, for eksempel dersom det dreier seg om familieaksjeselskaper. Men også annen deltagelse i virksomhetens tilsyns- eller kontrollorganer kan medføre fare for identifikasjon. Det samme gjelder deltagelse som medlem av styret i private pensjonsfond som bedriften oppretter.

Tvisteløsende nemnder

Det eksisterer en rekke private, tvisteløsende nemnder. Dette er nemnder som er opprettet av private selskaper og organisasjoner, som har som oppgave å løse tvister mellom private i klient- eller kundeforhold. I praksis er det her tale om klagenemnder eller reklamasjonsnemnder. En del av disse representerer rent interne bransjeordninger, for eksempel forsikringsselskapenes egne nemnder. De resterende er i hovedsak nemnder som er opprettet i samarbeid mellom vedkommende bransje og dens kunder, representert ved en forbrukerorganisasjon. Felles for disse tvisteløsende nemndene er at de i en del tilfelle har dommer som medlemmer, ofte som ledere.

Også deltagelse i slike tvisteløsende nemnder bør omfattes av en godkjenningsordning.

Investeringer

Et særlig spørsmål er om en godkjenningsordning også bør omfatte investeringer, i betydningen pengeplasseringer hvor siktemålet er fortjeneste. I likhet med verv representerer investeringer en type interesse/lojalitet knyttet til den virksomhet hvor det investeres som kan være uheldig i relasjon til publikums tillit.

Spørreundersøkelsen viser at omfanget av dommernes investeringer er relativt beskjedent. Bare 5,6% av dommerne hadde investeringer i en størrelsesorden som oversteg kr 50.000,-.

Etter Justisdepartementets vurdering foreligger det ikke et behov for å etablere en egen godkjenningsordning for dommernes investeringer. Investeringer representerer normalt en mindre belastning på folks allmenne tillit til domstolene og dommerne enn for eksempel at dommerne har verv og lignende. Investeringer vil dessuten ofte representere en type pengeplassering hvor restriksjoner i form av en godkjenningsordning vil føles som en betydelig begrensning i den enkelte dommers personlige frihet. Dette vil gjelde pengeplasseringer i aksjefond og lignende og i familieaksjeselskaper. Investeringer vil normalt være en aktivitet som ligger innenfor den enkelte dommers private sfære, hvor hun/han ikke bør behøve å innhente tillatelse til fra det offentlige.

Selv om Justisdepartementet ikke vil foreslå noen godkjenningsordning for investeringer, anser departementet investeringer for å representere en

type interesse i den virksomhet det er investert i, som det kan være viktig å få klarlagt gjennom en registreringsordning. Det vil imidlertid både være upraktisk og representere et ikke uvesentlig inngrep overfor den enkelte dommer om enhver investering skulle måtte registreres. Særlig ville dette være tilfellet dersom investeringene også skulle omfatte bankinnskudd, plassering av midler i aksjefond og lignende.

I regelverket *Registering av økonomiske interesser* som gjelder for Sttingsrepresentanter, skal det i følge punkt 9 registreres «Selskapsinteresser (aksjer) i selskaper hvor vedkommende selv sammen med ektefelle og hjemmeverende barn eier aksjer som overskrider én prosent av aksjekapitalen.».

Justisdepartementet foreslår en registreringsordning for eierinteresser i selskaper. Dette innebærer at bankinnskudd ikke skal registreres. Investeringer i aksjefond og lignende bør også unntas fra registreringsplikten. Slike plasseringer er i liten eller ingen grad knyttet til eierinteresser i bestemte selskaper.

Registreringsordningen bør heller ikke omfatte mindre investeringer. I slike tilfelle må habilitetshensynet anses tilstrekkelig ivaretatt etter domstoloven § 113. Grensen for registreringsplikten bør etter Justisdepartementets oppfatning fastslås gjennom både å settes en grense for en minste eierandel i prosent og et bestemt minstebeløp. De nærmere kriterier som skal gjelde for registrering av investeringer, herunder nøyaktig hvor man skal trekke grensene for investeringsbeløp og eierandel, vurderes nærmere i forbindelse med forskriftsarbeidet, jf. over. Justisdepartementet vil imidlertid antyde at minstebeløpet for registreringsplikt bør være omkring kr 50.000,-.

I Danmark må dommerne i sin innberetning opplyse hvilke inntekter de har av de ulike sidegjøremålene, men opplysningene er ikke offentlige. En tilsvarende ordning foreslås ikke i Norge. For det første viser undersøkelsene at mange danske dommere har en mye høyere inntekt av sidegjøremålene enn norske dommere har. For det andre er en del av opplysningene allerede offentlige ved at ligningen legges ut offentlig i Norge, i motsetning til i Danmark. Justisdepartementet kan ikke se noe behov for å sammenstille disse opplysningene i et eget offentlig register.

Til problemstillingen knyttet til registrering av investeringer, påpeker Datatilsynet i høringsuttalelsen at «Dersom man ikke lykkes i å utarbeide enkle og oversiktlige avgrensningskriterier øker sjansen for at like saker vurderes ulikt - noe som bl.a. kan få betydning for registerets kvalitet og troverdighet.» Justisdepartementet er enig i at det må legges arbeid i å trekke opp praktisk håndterbare grenser her. Dette må vurderes nærmere i forbindelse med utarbeidelsen av den detaljerte forskriften som vil utarbeides for dommernes sidegjøremål.

10.6.9 Offentlig næringsvirksomhet

Også offentlige myndigheter driver i en viss utstrekning næringsvirksomhet, normalt skilt ut fra den ordinære forvaltningsmessige organisasjonsformen, og organisert som selvstendige rettssubjekter. Organisasjonsformen er ofte den samme som for privat næringsvirksomhet, for eksempel aksjeselskap.

I forhold til prinsippene for registrering og godkjenning av dommers verv og lignende i offentlig næringsvirksomhet, bør de samme regler gjelde som for privat næringsvirksomhet.

10.6.10 Interesseorganisasjoner

Med interesseorganisasjoner menes private sammenslutninger som har et økonomisk siktemål, men som i hovedsak er organisert på en annen måte enn ordinær næringsvirksomhet. Det sentale for en interesseorganisasjon vil normalt være ivaretagelse av medlemmenes økonomiske interesser, knyttet til bestemte interessområder. Typiske eksempler på interesseorganisasjoner er leieboerforeninger, grunneierlag og yrkes/bransjeforeninger (for eksempel Norges Bondelag).

Spørreundersøkelsen viser at relativt få dommere hadde sidegjøremål i interesseorganisasjoner, når fagforeninger ble holdt utenfor. 11,7% var medlemmer i slike organisasjoner. Et fåtall hadde inntekt av verv i slike organisasjoner, og da begrensede beløp (i gjennomsnitt kr 1.300,- pr. dommer med verv).

Justisdepartementet kan ikke se at det er grunn til å foreslå forbud eller krav om godkjenning for medlemskap eller verv i interesseorganisasjoner. Det dreier seg om et fåtall dommere med lave inntekter fra slike verv. Vervene kan også gi dommerne en viss samfunnsinnsikt av betydning for dommerarbeidet, og har uansett visse likhetstrekk med politiske sidegjøremål, som det ikke foreslås restriksjoner for.

Unntak bør imidlertid gjøres for dommerdeltagelse i tvisteløsende nemnder som har tilknytning til interesseorganisasjoner. Slik deltagelse bør godkjennes før en dommer kan påta seg vervet. Det vises i denne forbindelse til begrunnelsen i kapittel 10.6.8 om private tvisteløsende nemnder.

Når det gjelder spørsmålet om registrering, viser Justisdepartementet til likhetstrekkene mellom virksomheten i interesseorganisasjoner og politiske partier. Disse bør behandles likt. Justisdepartementet foreslår derfor at ordinært medlemskap i interesseorganisasjoner ikke skal registreres, men at verv og annet arbeid i mer formelle posisjoner i organisasjonens tjeneste skal registreres.

10.6.11 Ideelle foreninger

Med ideelle foreninger menes private sammenslutninger som i utgangspunktet ikke har noe erklært formål om å ivareta medlemmenes økonomiske interesser, men hvor formålet er av mer ideell karakter. Eksempler på ideelle foreninger er idrettsorganisasjoner, miljøvernorganisasjoner, saksorienterte organisasjoner (for eksempel Nei til EU), brorskaps- og søsterforbund og religiøse foreninger. Ideelle foreninger spenner over meget forskjellige deler av samfunnslivet, og mange av dem spiller viktige samfunnspolitiske roller. Mange slike foreninger er landsomfattende masseorganisasjoner, som for eksempel Røde Kors og Den Norske Turistforening. Andre har en sterk lokal forankring, for eksempel velforeninger og lokale idrettslag.

Spørreundersøkelsen viser at 73,7% av dommerne var medlem av en eller flere ideelle foreninger i 1996. Godt over halvparten var medlem i mer enn tre foreninger. Mer enn 60% av dommerne hadde kun ordinært medlemskap. Ti

dommere oppga at de hadde inntekter av sine sidegjøremål knyttet til de ideelle foreningene. Årsinntekten utgjorde kr 1.000,- pr. år i gjennomsnitt for dommere med verv.

Etter Justisdepartementets oppfatning bør dommere ha fri adgang til å slutte seg til ideelle foreninger. Å være ordinært medlem kan ikke anses som uforenlig med dommerstillingen. Begrunnelsen er den samme som for medlemskap i politiske partier og interesseorganisasjoner. Engasjement i ideelle foreninger i form av verv vil i alminnelighet representere en uegennyttig og samfunnsmessig positiv innsats. Det er ingen viktige hensyn som tilsier at det bør innføres begrensninger i eller kreves godkjenning for dommers adgang til å påta seg slike verv.

Når det gjelder spørsmålet om det bør innføres en registreringsordning av sidegjøremål i ideelle foreninger, legger Justisdepartementet til grunn at en generell registreringsplikt uavhengig av organisasjonens størrelse vil være unødvendig og upraktisk. Personvern hensyn tilsier tilbakeholdenhet med å kreve registrering av denne type medlemskap. Medlemskap og verv i brorskaps- og søsterforbund vurderes særskilt under *kapittel 10.6.12 Sidegjøremål i visse foreninger*.

Domstolkommisjonen har foreslått at all deltakelse, både ordinært medlemskap og verv, i foreninger som har færre enn 100 medlemmer skal unntas fra registrering. Dermed unntas all deltakelse i en del mindre foreninger fra registrering. Verv i foreninger med mer enn 100 medlemmer skal etter forslaget registreres.

Domstolkommisjonen har også vurdert hvorvidt et offentlig tilgjengelig register over dommers sidegjøremål vil være i strid med *Den europeiske menneskerettskonvensjons* artikkel 8 nr. 1 om den enkeltes rett til respekt for sitt privatliv. Offentlig myndighet kan bare foreta inngrep i denne rettigheten når det er fastsatt i lov og «...er nødvendig i et demokratisk samfunn» av ulike hensyn, bl.a. for å forebygge uorden eller kriminalitet eller for å beskytte moral (jf. artikkel 8 nr. 2). Kommisjonen har kommet til at en registreringsordning ikke vil stride mot artikkel 8 i EMK, bl.a. fordi bakgrunnen for en registreringsordning er den særlige posisjon som dommerne har som representanter for samfunnets fremste institusjon for løsning av rettslige konflikter, og det er en forutsetning at ordningen skal lovfestes. Den norske Dommerforening har i høringsuttalelsen gått mot dette forslaget, og vist til artikkel 8 i EMK. Etter Dommerforeningens syn er det vanskelig å se at registreringen skal kunne være nødvendig av hensyn til de unntakene EMK artikkel 8 nevner.

Etter Justisdepartementets vurdering gjør på den ene side personvern hensyn seg gjeldende i forhold til spørsmålet om innføring av registreringsplikt for verv i større interesseorganisasjoner. På den annen side vil en registreringsordning generelt miste mye av sin betydning dersom sidegjøremål i ideelle foreninger helt skal være unntatt fra registrering. Hensynet til forutberegnelighet av dommernes habilitet og åpenhet forut for rettsmøtene om forhold som kan gi grunnlag for habilitetsinnsigelser mot dommerne, tilsier at slike verv bør registreres. Departementet viser i den forbindelse til at Domstolkommisjonens undersøkelse av 1996 viser at ved siden av deltakelse i privat næringsvirksomhet, var deltakelse i ideelle foreninger det som oftest skapte habilitetsproblemer for dommere. Det vil for øvrig normalt være mer eller

mindre alminnelig kjent hvem som har verv og lignende, men uten at det nødvendigvis er kjent for dem som har behov for innsyn. Personvern hensynets betydning vil dermed reduseres i slike tilfeller.

På denne bakgrunn vil Justisdepartementet foreslå at verv og lignende i ideelle foreninger som har over 100 medlemmer, skal registreres. Departementet har vært i tvil om hvilket medlemstall som bør legges til grunn, og har vurdert å øke medlemstallet. Ved å benytte medlemstallet 100 vil mange små, og kanskje enkelte «uvesentlige» foreninger fanges opp i registeret. Bakgrunnen for at departementet likevel konkluderer med et så lavt medlemstall, er den betydning slike lokale foreninger kan ha i mindre samfunn. På et mindre sted vil dommernes verv i en ideell forening uansett være kjent for de fleste, og det er etter Justisdepartementets syn sentralt at alle som har behov for slike opplysninger, også er kjent med dette. Den åpenhet en registreringsordning bringer med seg, vil etter departementets syn være av stor betydning for å sikre tilliten til dommernes uavhengighet.

Datatilsynet har i forhold til sidegjøremål i ideelle foreninger, interesseorganisasjoner og organisert politisk virksomhet reist spørsmålet om registreringsplikten skal kunne fravikes i saker hvor man kommer til at personvern hensyn veier tyngre enn hensynet til registreringsplikten. Justisdepartementet forutsetter at man kommer tilbake til disse problemstillingene i forbindelse med arbeidet med forskrifter på området.

10.6.12 Sidegjøremål i visse foreninger (brorskaps- og søsterforbund)

Spørreundersøkelsen fra 1996 viser at en del dommere er medlemmer av foreninger som opererer med lukket medlemskap, basert på at medlemskap må anbefales og godkjennes. Medlemmene vil i slike foreninger ofte ha særlige forpliktelser overfor foreningen og hverandre, og foreningens vedtekter, eller deler av disse, for eksempel opptaksregler, er hemmelige.

Enkelte av disse foreningene kan fremstå som hemmelighetsfulle for utenforstående, og forholdene rundt foreningene kan være egnet til å skape usikkerhet og spesielle forestillinger om foreningene og deres medlemmer. Som eksempler på slike foreninger kan nevnes Den Norske Frimurerorden og Odd Fellow. Begge disse foreningene er forbeholdt menn, men det finnes også lignende søsterforbund for kvinner. Dommere med medlemskap eller verv i slike foreninger vil kunne bli møtt med skepsis hos deler av det rettsøkende publikum hvis en part eller prosessfullmektig tilhører samme forening. I slike tilfelle kan man komme opp i situasjoner hvor det kan bli tale om inhabilitet etter domstoloven § 108. Det er i de senere årene avsagt flere kjennelser fra lagmannsrettene hvor inhabilitetsinnsigelse på dette grunnlag er tatt til følge. Eksempler på dette er kjennelse i Hålogaland lagmannsrett av 7. februar 1997 og kjennelser i Frostating lagmannsrett av 13. november 1997, 20. mai 1999 og 24. februar 2000. På basis av disse avgjørelsene kan det ikke sies å ha blitt etablert rettspraksis for at en dommers medlemskap i samme brorskapsforbund som en part, alene er tilstrekkelig til at det foreligger inhabilitet for en dommer når dette gjøres gjeldende av en part. Spørsmål om inhabilitet må vurderes konkret i forhold til den enkelte sak.

Domstolkommisjonen har ansett det som uaktuelt å innføre forbud mot at dommere er medlemmer av brorskapsforbund. Justisdepartementet er enig i

dette. Et slikt forbud ville representere et så sterkt inngrep i den enkelte dommers personlige frihet at det ikke kan aksepteres. Heller ikke innføring av en godkjenningsordning for medlemskap i slike foreninger anses som noe egnet virkemiddel eller fremstår som noen akseptabel løsning.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt verv og medlemskap i brorskaps- og søsterforbund skal registreres, har Domstolkommisjonen delt seg i et flertall og et mindretall. Etter flertallets syn skal verv og lignende i slike organer kun registreres dersom det er over 100 medlemmer, mens medlemskap ikke skal registreres overhodet. Flertallet har ment at det ikke foreligger tilstrekkelig grunn til å registrere nettopp denne type medlemskap, men unnta medlemskap i andre ideelle foreninger. Etter flertallets mening tilhører også medlemskap i disse foreninger den private sfære, som ikke bør være gjenstand for kartlegging i form av en offentlig registreringsordning. Flertallet peker også på at mangfoldet av ideelle foreninger gjør det meget vanskelig å trekke grensen for hvilke medlemskap som skal registreres.

Mindretallet mener at både verv og medlemskap i brorskapsforbund skal registeres, uavhengig av organisasjonens størrelse. Etter mindretallets syn bør det rettsøkende publikum gjennom en registreringsordning få kjennskap til hvilke dommere som er medlemmer av brorskaps- og søsterforbund, ikke bare hvem som har verv av ulike slag, slik det følger av de alminnelige regler som foreslås.

Høringsinstansene er delt i dette spørsmålet. Den norske Dommerforening, Norges Juristforbundet og enkelte domstoler støtter flertallets forslag, mens Dommerfullmektiggruppen, Regjeringsadvokaten og andre domstoler støtter mindretallets forslag.

Justisdepartementet foreslår at dommeres medlemskap og verv i brorskaps- og søsterforbund skal registreres. Etter departementets syn skiller disse foreningene seg fra andre ideelle foreninger ved at de er lukket, selv om eksempelvis medlemslistene for Den Norske Frimurerorden er offentlig tilgjengelig. Forholdet rundt foreningene kan være egnet til å skape usikkerhet. Dommere som har medlemskap eller verv i foreninger av typen Den Norske Frimurerorden og Odd Fellow, risikerer i enkelte tilfelle å bli møtt med skepsis fra deler av det rettsøkende publikum, særlig hvis det er kjent at en av partene eller deres prosessfullmektig i en konkret sak tilhører samme forening. Som nevnt ovenfor har slike spørsmål vært behandlet av lagmannsrettene i flere kjennelser de siste årene. Det foreligger i hvert fall én rettsavgjørelse hvor dommeren ble erklært inhabil etter Domstolloven § 108 fordi han og partsrepresentant i en sivil sak var medlemmer av samme orden.

En registreringsordning vil kunne bidra til klarhet og åpenhet omkring slike forhold, og vil gjøre det enklere for parter og prosessfullmektiger å vurdere eventuelle inhabilitetsinnsigelser tidlig i prosessen og på et klarere og mer åpent grunnlag. Selv om hensynet til den enkelte dommers personlige frihet er tungtveiende, må det etter departementets oppfatning likevel vike i dette spørsmålet. Et offentlig register over sidegjøremål hvor det gis unntak for registrering av slike opplysninger, vil ha svekket legitimitet. Å få disse opplysningene inn i registeret vil være av betydning for folks alminnelige tillit til dommerne og til domstolene.

Selv om det finnes religiøse foreninger som har rammer rundt sin virksomhet som kan minne om det hemmelighold og særlige forpliktelser som preger brorskaps- og søsterforbund, vil departementet ikke foreslå en tilsvarende registreringsordning for disse. Tilslutning til en religiøs forening må anses som et særlig personlig anliggende, som en dommer skal slippe å registrere.

10.6.13 Annen juridisk virksomhet

Med begrepet «annen juridisk virksomhet» menes en restkategori av sidegjøremål, hvor disse fortrinnsvis er av juridisk art. Slike sidegjøremål er svært utbredt blant dommerne. Hele 67,8% av dommerne har slike sidegjøremål. En del av disse sidegjøremålene må anses som en del av dommerstillingen, særlig gjøremål som tilkalt dommer i lagmannsrettene (35,6% av dommerne hadde dette sidegjøremålet i 1996) og som settedommer (17,9%). Andre utbredte sidegjøremål i denne kategorien er voldgiftsoppdrag (19,1%), undervisning (21,6%), oppgaver som sensor for eksamensbesvarelser (16,8%) og forfatterskap (8,7%). Annen juridisk virksomhet dommere deltar i er eksempelvis mekling i arbeidstvister og familierådgivning.

Den samlede gjennomsnittlige årsinntekten pr. dommer var i 1996 kr 14.800,- for oppgavene som tilkalt dommer og settedommer og kr 45.400,- for annen virksomhet.

Spørsmål knyttet til oppdrag som voldgiftsdommer behandles i kapittel 10.6.14 Når det gjelder de øvrige sidegjøremålene i denne kategorien, kan ikke Justisdepartementet se at det er grunnlag for å innføre forbud mot at dommere påtar seg slike oppdrag. Slike sidegjøremål vil i liten utstrekning være i konflikt med de funksjoner som tilligger dommerstillingen. I stor utstrekning dreier det seg om sidegjøremål som er særlig samfunnsnyttig, og som det er ønskelig at dommere påtar seg. I denne kategorien kan nevnes faglig forfatterskap, undervisning og eksamenssensur. Det dreier seg også delvis om sidegjøremål som dommere i større og mindre grad er pålagt å utføre, eksempelvis settedommeroppdrag og arbeid som tilkalt dommer i lagmannsrettene.

Etter Justisdepartementets vurdering er det heller ikke behov for noen særlig godkjenningsordning for disse sidegjøremålene. Det må etter departementets oppfatning være tilstrekkelig at slike sidegjøremål faller inn under den foreslåtte registreringsordning, i tillegg til at de alminnelige regler om dommerhabilitet i domstoloven gjelder.

Registrering av annen juridisk virksomhet vil i noen grad være begrunnet i hensynet til folks alminnelige tillit til domstolene, men kanskje særlig i hensynet til å måle den arbeidsbelastning som sidegjøremål representerer. For habilitetshensynet vil registrering av disse sidegjøremålene i alminnelighet spille liten rolle. Ønsket om å etablere et register som gir en mest mulig samlet oversikt over dommeres sidegjøremål, kombinert med hensynet til kontroll med at dommere ikke påtar seg sidegjøremål som arbeidsmessig kan gå utover utførelsen av dommerarbeidet, tilsier imidlertid at også disse sidegjøremålene bør registreres. Den enkelte dommer har selv ansvar for at disse sidegjøremålene ikke får et slikt omfang at det hemmer eller sinker deres ordi-

nære arbeid, men det sorterer også under domstollederens ordinære lederansvar å påse dette.

Høyesteretts registereringsordning omfatter også denne type virksomhet. Av praktiske grunner bør det imidlertid gjøres unntak fra plikten til registrering for foredrag og enkeltstående forelesninger.

10.6.14 Voldgiftsoppdrag

Voldgift er en form for privat rettshåndhevelse, basert på nærmere avtale mellom partene i en eksisterende eller mulig fremtidig rettstvist. Voldgift er regulert i tvistemålsloven kapittel 32. Av § 464 fremgår det at en voldgiftsavgjørelse normalt har samme virkning som en rettskraftig dom. Slike avgjørelser kan altså normalt ikke overprøves av en annen voldgiftsrett, dersom ikke partene har tatt forbehold om det. I henhold til tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1 fullbyrdes en voldgiftsavgjørelse etter de samme reglene som gjelder for fullbyrdelse av en dom.

På en rekke viktige samfunnsområder skjer den rettslige konfliktløsning i stor grad ved hjelp av voldgift. Voldgift er bl.a. vanlig innen bygge- og anleggsvirksomhet, petroleumsvirksomhet, forsikring og sjøfart. Årsaken til at voldgift velges fremfor å la domstolene avgjøre rettstvistene, er bl.a. behovet for raske avgjørelser, behovet for å redusere kostnadene ved tvisteløsning og behovet for fagkyndighet. Man unngår også den offentlighet prosesser for domstolene medfører.

Spørreundersøkelsen viser at det er ganske vanlig at dommere oppnevnes som dommere i voldgiftstviser. 19,1% av dommerne hadde voldgiftsoppdrag i 1996.

Etter Justisdepartementets vurdering er det ikke påkrevet med særlige restriksjoner i forhold til dommers voldgiftsoppdrag. I enkelte tilfeller vil slike sidegjøremål være så arbeidskrevende at de vil falle inn under den generelle bestemmelsen om godkjenning av arbeidstygende sidegjøremål, jf. kapittel 10.6.3. Habilitetsspørsmålet vil reguleres av den generelle bestemmelse om krav om godkjenning av sidegjøremål som kan medføre at dommeren mer enn leilighetsvis kan bli inhabil.

Domstolkommisjonen har foreslått at det lovfestes et forbud mot at dommere påtar seg voldgiftsoppdrag på grunnlag av oppnevning av den ene parten. Kommisjonen har pekt på at det av hensyn til den alminnelige tillit til domstolene og til dommerne er av særlig betydning at dommere fremstår som mest mulig uavhengige og upartiske, også når de opptrer i dommerfunksjoner utenom sin ordinære dommerstilling. Når en dommer oppnevnes av den ene parten i en voldgiftstvist, kan dette gi inntrykk utad at dommeren fremstår som interesserepresentant for vedkommende part.

Den norske Dommerforening har motsatt seg innføringen av et slikt forbud. Foreningen har bl.a. vist til at bruken av dommere som voldgiftsdommere ofte vil være en garanti for betryggende saksbehandling og at de materielle rettsregler anvendes riktig. Et forbud som foreslått av Domstolkommisjonen vil på en unødig måte legge hindringer i veien for det rettssøkende publikum. Det vises også til at folk flest vet at yrkesdommere er uavhengige, og at det ikke spiller noen rolle hvem av partene dommeren er oppnevnt av.

Justisdepartementet kan ikke se at det foreligger tilstrekkelige grunner til å etablere et forbud mot at dommere skal kunne påta seg voldgiftsoppdrag etter oppnevning av én av partene. Et forbud krever etter departementets syn en særlig vektig begrunnelse. De argumenter som er fremført av Domstolkommisjonen på dette punktet kan ikke sees å ha en slik vekt.

Justisdepartementet er på den annen side enig med Domstolkommisjonen i at voldgiftsoppdrag er av en så pass særegen karakter at de bør undergis godkjenning. Dommere bør derfor bare kunne påta seg voldgiftsoppdrag etter innhenting av forhåndsgodkjennelse.

10.6.15 Det praktiske opplegget for godkjenning og registrering av sidegjøremål

Justisdepartementet foreslår etablert en Domstoladministrasjon utenfor departementet, jf. kapittel 7. Det er to alternativer til organisering av godkjenningsmyndigheten: Den legges til domstoladministrasjonen eller den delegeres til den enkelte domstolleder. Det siste alternativet vil medføre at domstoladministrasjonen behandler godkjenningssøknader fra domstollederne selv.

Mindretallet i Domstolkommisjonen, som har gått inn for at domstoladministrasjonen fortsatt skal ligge i Justisdepartementet, har foreslått at godkjenningsmyndigheten legges til Tilsynsutvalget som er foreslått etablert som del av den nye disiplinærordningen for dommerne. I og med at Justisdepartementet har foreslått en annen modell for organiseringen av det administrative arbeidet, fremstår ikke dette som en aktuell løsning.

Domstolkommisjonens flertall har foreslått at godkjenningsmyndigheten legges til domstoladministrasjonen. Det er vist til at behandlingen av slike søknader må anses som en naturlig oppgave for et organ som har en rekke andre forvaltningsoppgaver som gjelder domstolene og dommerne. Å samle både registreringsmyndighet og godkjenningsmyndighet på en hånd, fremstår som en rasjonell og hensiktsmessig løsning.

Flere høringsinstanser, bl.a. Den norske Dommerforening, har gått inn for at en vesentlig del av godkjenningsmyndigheten bør legges til domstolleder. Det pekes på at det uheldig at kompetansen i mange trivielle saker legges på et for høyt nivå.

Etter Justisdepartementets oppfatning vil det representere en for tungvint og tidkrevende prosess som en permanent ordning å legge behandlingen av samtlige godkjennessaker til domstoladministrasjonen. Dette dreier seg til dels om saker som krever meget rask behandling, av hensyn både til angjeldende dommer og til oppdragsgiverens behov for avklaring. Samtidig berører spørsmålet om valg av avgjørelsesmyndighet også domstolledernes ansvars- og myndighetsområde. Sett i lys av den økende fokusering på domstolleders ansvar for ressursdisponering og rutiner ved den enkelte domstol, bør det etter Justisdepartementets syn på sikt være domstolleder som har ansvaret for å ta stilling til godkjenningssaker for dommerne ved vedkommende domstol. Det vises i den forbindelse også til at det normalt vil være lettere for domstollederen å vurdere arbeidsbelastningen ved den enkelte domstol. Domstolleder forutsettes å kunne rådføre seg med domstoladministrasjonen før avgjørelsen tas.

Justisdepartementet vil imidlertid foreslå at det er domstoladministrasjonen som behandler disse sakene i den aller første fasen. Man er her på et nytt rettsområde, og det er viktig å få lagt grunnen for en likebehandling av sammenlignbare søknader, uavhengig av den enkelte dommers domstoltilhørighet. Inntil det er blitt truffet et antall prinsipielt viktige og avklarende avgjørelser i forhold til ulike sidegjøremål, bør avgjørelsesmyndigheten beholdes i domstoladministrasjonen. Det åpnes imidlertid opp for en delegasjonsadgang til domstolleder. Denne forutsettes benyttet raskt, så snart domstoladministrasjonen har truffet så vidt mange avgjørelser at man har fått trukket opp en del prinsipielle retningslinjer gjennom en vurdering av de mest aktuelle spørsmålsstillinger.

Domstolleders avgjørelser av søknader fra dommere ved egen domstol forutsettes å kunne overprøves av domstoladministrasjonen etter klage. Domstolledernes egne søknader om godkjenning av sidegjøremål skal avgjøres av domstoladministrasjonen.

Registeransvarlig myndighet forutsettes å være domstoladministrasjonen. Også driften av registeret og informasjonsavgivelse fra dette forutsettes domstoladministrasjonen å ha ansvaret for.

De nærmere detaljer om opplegget for godkjenning og for registrering av sidegjøremål vil bli nedfelt i de forskrifter som må utarbeides før ordningen trer i kraft. Det må legges arbeid i å utforme praktiske overgangsordninger for innføring av registrerings- og godkjenningsordningene for dommernes sidegjøremål. Man må søke å unngå at den nyetablerte domstoladministrasjonen unødvendig blir belastet med et meget stort antall saker på dette området, samtidig som domstoladministrasjonen skal bygges opp fra grunnen av.

En eventuell overtredelse av reglene om forbud, godkjenning og registrering av sidegjøremål vil kunne representere forhold fra den enkelte dommers side som kan gi grunnlag for disiplinærreaksjon etter reglene som er omtalt i kapitel 11.

10.7 Administrative og økonomiske konsekvenser

Registreringsordningen og godkjenningsordningen er nye oppgaver som vil medføre økonomiske kostnader og en administrativ belastning på domstoladministrasjonen.

Opprettelse av et offentlig tilgjengelig register forutsetter at det utvikles et eget IT-system for registreringen. Det løpende arbeid med registeret for sidegjøremål vil i det vesentlige være av kontorteknisk art, mens arbeidet med godkjenningssaker vil ha karakter av ordinær saksbehandling.

Justisdepartementet har beregnet at etableringskostnader ved utvikling av et eget datasystem vil koste ca. kr 150.000. Dertil kommet arbeid med registrering og godkjenning av de eksisterende sidegjøremål, som en engangsoperasjon ved etableringen. Utgiftene ved dette er lønnskostnader, som anslås til ca. kr 100.000.

Samlet sett vil det dermed påløpe en engangskostnad ved etableringen på ca. kr 250.000.

De årlige kostnadene som vil påløpe til arbeid med registrering, godkjenning og systemvedlikehold er beregnet å ville utgjøre ca. kr 100.000.

11 Klage- og disiplinærordning for dommere

11.1 Gjeldende rett. Praksis

11.1.1 Dommernes rettslige stilling. Stillingsvernet

Faste dommere har i egenskap av embetsmenn et særskilt stillingsvern etter Grunnloven § 22 annet ledd. De er uavsettelige i den forstand at de ikke kan sies opp fra sin stilling eller forflyttes til en annen stilling mot sin vilje. De kan bare avskjediges etter rettergang og dom. Avskjedsgrunnene er imidlertid de samme for dommere som for andre statstilsatte, det er den formelle fremgangsmåten som er forskjellig.

Det særegne stillingsvernet er av grunnleggende betydning for dommerne og domstolens uavhengighet, og et av kjennetegnene ved rettsstaten. Det er også sterkt fremhevet i sentrale internasjonale dokumenter, herunder FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary fra 1985. Midlertidige dommere konstituert av Kongen i statsråd antas å ha det samme stillingsvern og den samme rettsstilling som faste dommere. Andre midlertidige dommere, herunder dommerfullmektigene, nyter ikke godt av stillingsvernet etter Grunnloven.

Norske dommere kan som hovedregel rettsforfølges. De er med andre ord ikke unntatt fra rettsforfølging i egenskap av dommere. Det finnes imidlertid enkelte lovbestemmelser som ivaretar de særlige hensyn som gjør seg gjeldende ved utøvelsen av dommergjerningen. En dommer skal for eksempel som hovedregel kunne fungere uten å engste seg for søksmål med krav om mortifikasjon av beskyldninger som fremkommer i dommer, kjennelser mv. Det gjelder ingen særregler for dommernes rettsstilling som privatpersoner. De innehar som privatpersoner den samme rettslige posisjon som alle andre samfunnsborgere såvel sivilrettslig som strafferettslig. I enkelte andre land og i internasjonale domstoler er dommerne i større grad beskyttet av immunitetsregler.

Den alminnelige straffelovgivning får anvendelse på dommernes straffbare handlinger, og dommere kan dermed rettsforfølges og straffes for handlinger og unnlater de begår både som privatpersoner og i egenskap av dommere. Dertil kommer en del særlige bestemmelser i straffeloven kapittel 11 og kapittel 33 som gjelder for offentlige tjenestemenn som svikter i sin stillingsutøvelse, for eksempel straffeloven § 121 som rammer brudd på taushetsplikten. I tillegg til straffereaksjoner som fengsel og bøter, kan en dommer bli fradømt sin stilling som straff dersom hun/han ved en straffbar handling har vist seg uskikket eller uverdigg til stillingen. Straffesaker mot dommere forekommer meget sjelden.

En særegen form for straff av dommere er såkalt «rettergangsstraff» etter domstoloven § 200. Dette er ordinær straff, og ikke noen form for ordensstraff. Rettergangsstraff kan idømmes i tilknytning til enhver sak som domstolene får til behandling, dvs. både sivile saker og straffesaker, og kan ilegges av høyere domstol av eget tiltak i forbindelse med overprøving av en sak. Sær-

skilt tiltale fra påtalemyndighetens side kreves ikke. Det som rammes er «forfølselig eller annet utilbørlig forhold under rettergangen» fra en dommers side. Dommeren kan ilegges bot og det kan fastsettes en subsidiær fengselsstraff som kommer til soning dersom boten ikke betales. Formålet er dels å reagere overfor kritikkverdig dommeratferd som ellers ikke er straffbar, dels å åpne for en rask reaksjon overfor slik dommeratferd som er straffbar etter andre bestemmelser. I praksis er rettergangsstraff lite brukt.

Grunnloven § 22 annet ledd åpner også for at en dommer kan fjernes fra sitt embete ved dom i sivil sak. De materielle vilkårene for dette - avskjedsgrunnene - fremgår ikke av Grunnloven, men disse kan fastsettes i ordinær lov forutsatt at det tas rimelig hensyn til betydningen av dommernes uavhengige stilling.

Etter tjenestemannsloven § 15 første ledd kan en dommer avskjediges når hun/han:

- a) har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt har krenket sine tjenesteplikter eller trass i skriftlig advarsel eller irettesettelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter,
- b) ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen.

Tjenestemannsloven § 10 nr. 2, jf. nr. 3 åpner for avskjed når en dommer:

- a) på grunn av sykdom er varigg uskikkett til forsvarlig å utføre sin tjeneste,
- b) ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen, eller av andre grunner er varigg uskikkett for stillingen.

Vedtakk om å reise sivil avskjedssak og tiltale i straffesak treffes av Kongen i statsråd. Kongen har myndighet til å suspendere en dommer, dvs. at dommeren umiddelbart og inntil videre må fratse stillingen. Dette gjøres bare når det forberedes avskjedssak. Regulære avskjedssaker mot dommere forekommer så godt som aldri i praksis. I de meget få tilfeller hvor det har vært aktuelt, har saken blitt løst i minnelighet. Som regel har vedkommende dommer selv søkt om avskjed.

Offentlige tjenestemenn kan i forbindelse med uregelmessigheter i tjenesten ilegges «ordensstraff» i medhold av tjenestemannsloven. Denne type administrativ reaksjon kan ilegges både embetsmenn og tjenestemenn og skal kunne benyttes ved uregelmessigheter som ikke kvalifiserer for strengere tiltak som avskjed, oppsigelse og suspensjon. Bestemmelsene om ordensstraff gjelder ikke fast utnevnte dommere og dommere som er konstituert av Kongen i statsråd. Andre midlertidige dommere (herunder dommerfullmektiggene) omfattes, men det har så vidt vites ikke forekommet tilfelle hvor midlertidige dommere er ilagt ordensstraff.

Dommernes handlinger eller unnlatelser ved utøvelse av de tjenestelige funksjoner kan medføre erstatningsansvar. Det foreligger få lovregler som gjelder dommere spesielt, og i utgangspunktet kommer derfor de samme regler som gjelder andre statsansattes ansvar til anvendelse. Dette innebærer bl.a. at de ordinære vilkår for illeggelse av erstatningsansvar må være tilstede. Etter omstendighetene vil staten som arbeidsgiver også være ansvarlig for

slike tap etter skadeserstatningsloven § 2-1. Dommere kan også ilegges erstatningsansvar av en høyere domstol etter to særregler i domstoloven §§ 200 og 201. Domstoloven § 200 retter seg bl.a. mot offentlige tjenestemenn, herunder dommere, som gjør seg skyldige i slike forhold som kan kvalifisere for rettergangsstraff, jf. ovenfor. Ifølge rettspraksis skal det mye til før en dommer blir ilagt erstatningsansvar etter denne bestemmelsen. Domstoloven § 201 er en spesialregel hvoretter dommere kan bli pålagt å dekke - helt eller delvis - meromkostningene som er voldt ved åpenbare feil i rettslige avgjørelser. Saker om erstatningskrav mot dommere forekommer sjelden.

Rettsstillingen til faste dommere i by- og herredsrett og lagmannsrett er i det alt vesentlige likeartet, og som beskrevet ovenfor. Høyesterettsdommere står imidlertid i en særstilling idet deres rettsstilling avviker en del fra dette, herunder skal saker om straffbare handlinger føres for Riksrett (jf. Grunnloven § 86). Videre kan erstatningskrav knyttet til deres tjenestehandlinger antakelig bare fremmes for Riksrett i forbindelse med straffesak. Høyesterettsdommere kan heller ikke fjernes fra stillingen på annen måte enn ved straffedom.

11.1.2 Justisdepartementets tilsyns- og disiplinærmyndighet

Det er alminnelig antatt at regjeringen i kraft av Grunnloven § 22 har rett og plikt til å føre tilsyn med dommere når det gjelder forhold av betydning for utøvelsen av de funksjoner som er lagt til stillingen. Det er videre lagt til grunn at regjeringen kan reagere med visse, mildere forføyninger overfor kritikkverdig dommeratferd. På vegne av regjeringen utøves tilsyns- og disiplinærmyndigheten av Justisdepartementet, som er domstolenes fagdepartement.

Tilsyns- og disiplinærmyndigheten innebærer at departementet kan gi en dommer kritikk i forbindelse med tjenestelige forhold, eksempelvis sen saksavvikling. Kritikken er imidlertid ikke begrenset til tjenestelige forhold, men kan også gjelde private forhold som går ut over vedkommende dommers anseelse og borgerlige aktelse. Saker tas dels opp av departementet av eget tiltak, eksempelvis etter domstolsbesøk, dels er det snakk om å følge opp skriftlige eller muntlige klager som er formidlet til departementet. Det er imidlertid noe uklart hva disiplinærmyndigheten nærmere består i, og noen formell klageordning for publikum er ikke etablert. Departementet er også tilbakeholdende med å gripe inn overfor kritikkverdig dommeratferd på grunn av prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet.

Når det gjelder omfanget av disiplinærreaksjoner fra Justisdepartementet, er materialet noe usikkert. Fra 1970 til 1999 er det antakelig 7 tilfelle hvor dommere er gitt tilrettevisning eller lignende, bl.a. for sen saksforberedelse og uavsagte dommer. Departementet har videre engasjert seg i visse saker, som for eksempel klager fra domstolens personale vedrørende dårlige samarbeidsforhold, uten at det har ledet til tiltak av disiplinær karakter.

11.1.3 Andre organers tilsyns- og disiplinærmyndighet mv.

Stortinget har i liten utstrekning direkte tilsyns- eller disiplinærmyndighet overfor dommere. Et unntak er riksrettssaker mot høyesterettsdommere, hvor Odelstinget er anklager og hvor flertallet av Riksrettens medlemmer tilhører Lagtinget, jf. Grunnloven §§ 86 og 87.

Stortinget har imidlertid flere viktige funksjoner av mer indirekte betydning. Stortinget vedtar gjennom Grunnlov og lov hvilke rammebetingelser som skal gjelde for dommere, for eksempel stillingsvernet. Stortingets alminnelige konstitusjonelle kontroll med forvaltningen, for eksempel ved kontroll av regjeringens protokoller vedrørende dommerutnevnelser etter Grunnloven § 75 f, vil kunne representere en viss kontroll med at regjeringen ikke begår overtramp i forhold til domstolene, dommerne og deres uavhengighet.

Videre er et av Riksrevisjonens anliggender kontrollen av domstolenes økonomi. Dette innebærer tilsyn med den enkelte domstol og med domstollederen, som er ansvarlig for domstolens økonomi. Domstolen og dommerne er på den annen side uttrykkelig unntatt fra sivilombudsmannens myndighetsområde.

11.1.4 Domstolenes egen disiplinærmyndighet

Utover ovennevnte adgang som overordnet domstol har til å ilegge dommer ved lavere domstol rettergangsbot og erstatningsansvar, jf. ovenfor under punkt 11.1.1, har ikke overordnet domstol noen formell disiplinærmyndighet overfor dommere i lavere domstoler. Det skjer imidlertid fra tid til annen at den høyere domstol ved overprøving av lavere domstolers avgjørelser, fremkommer med direkte kritikk som vedkommende dommer lett vil kunne oppfatte som en irettesettelse.

Videre har den enkelte domstolleder i rent administrativt henseende en arbeidsgiverfunksjon overfor de øvrige dommere ved domstolen. I kraft av denne vil domstollederen blant annet kunne påtale det dersom regelverk eller administrative beslutninger ikke etterfølges. Domstolleder antas å ha myndighet til å gi uformelle tilrettevisninger, men har ingen disiplinærmyndighet utover dette. Domstolleder har ingen adgang til å blande seg opp i den enkelte dommers dømmende virksomhet, dvs. å gripe inn i den faglige autonomi dommeren har i kraft av uavhengighetsprinsippet. Domstolleder må imidlertid kunne veilede en dommer, gi uttrykk for at restanser er for store eller påskynde skriving av en dom som i urimelig grad har trukket i langdrag. Domstolleder har dertil både rett og plikt til å innrapportere til Justisdepartementet mer alvorlige eller gjentatte brudd på administrative rutiner mv.

Særlig i forbindelse med sakstyper der det er en målsetting med kort behandlingstid, for eksempel straffesaker hvor tiltalte sitter i varetekt, straffesaker mot unge lovbrytere, barnevernsaker og familiesaker, påhviler det domstolleder et særlig ansvar for å påse at både berammelse av hovedforhandling og arbeid med domsskrivning har den fremdrift det er naturlig å forvente. Det må således høre under domstolleders ansvar å ta opp med vedkommende dommer avvik fra det tempo i saksavviklingen som det er naturlig å forvente.

11.1.5 Midlertidige dommers rettslige stilling og disiplinære situasjon

Uavhengighetsprinsippet gjelder alle dommere, også de midlertidige. Deres arbeidsrettslige stilling gjør likevel at vernet om deres uavhengighet er mer begrenset, i alle fall formelt sett. Midlertidige dommere kan avskjediges administrativt og de kan bli oppsagt, med unntak av dommere konstituert av Kongen i statsråd som antas å ha samme stillingsvern som faste dommere så lenge konstitusjonen varer. Det er imidlertid grunn til å tro at det skal meget til før

regjeringen/Justisdepartementet går til det skritt å avskjedige eller si opp en midlertidig dommer som ikke er konstituert i statsråd. Bestemmelsen i Grunnloven § 22 annet ledd om at en dommer ikke kan forflyttes mot sin vilje, gjelder ikke for midlertidige dommere. Tjenestemannslovens bestemmelser om ordensstraff antas å gjelde alle midlertidige dommere med unntak av de som er konstituert i statsråd. Den disiplinærmyndighet domstolleder har, er den samme overfor faste dommere som overfor midlertidige dommere. Strafferettslig er midlertidige dommere i samme stilling som faste dommere.

Dommerfullmektigenes rettsstilling er langt på vei den samme som for de øvrige midlertidige dommere. Siden det er domstolleder som tilsetter dommerfullmektiger, og siden dommerfullmektigen utfører dommerens forretninger på dennes vegne, må domstolleder i noen grad ha en utvidet styringsrett overfor dommerfullmektigen. Dette innebærer at det kan gis uformelle tilrettevisninger også i faglig henseende, dvs. i den dømmende virksomheten, selv om dommerfullmektigen også er selvstendig og uavhengig i sin dømmende funksjon. Domstolleder kan for eksempel frata dommerfullmektigen en sak dersom den viser seg å være mer komplisert enn antatt.

11.1.6 Tidligere offentlige utredninger om disiplinærordninger for dommere

Det er tidligere foretatt to offentlige utredninger som er av interesse i denne sammenheng. Den ene er innstillingen «*Domstolenes rekruttering og dommerutdanning m.v.*», avgitt 9. desember 1970 (Schei-utvalgets innstilling). Den andre er innstillingen «*Avskjedigelse m.v. av embetsmenn*», avgitt 30. august 1971 (Stabel-utvalgets innstilling).

Schei-utvalget fremmet i sin innstilling forslag om innføring av et nytt disiplinærsystem til erstatning for Justisdepartementets disiplinærmyndighet. Ifølge forslaget skulle det opprettes et eget disiplinærråd som skulle prøve om en dommer hadde opptrådt utilbørlig eller uhøvisk i eller utenfor embetsførelse. Slik atferd skulle medføre kritikk. Utvalgets forslag ble ikke realisert.

Stabel-utvalget foreslo at fast utnevnte dommere fortsatt skulle være uavsettelige og at flytteforbudet skulle opprettholdes (med en mindre oppmykning). Alle øvrige embetsmenn burde kunne avsettes administrativt. Stortinget forkastet forslagene i 1980, og de er ikke tatt opp igjen senere.

11.1.7 Disiplinærordninger for andre stillings- og yrkesgrupper

Tjenestemannslovens regler om ordensstraff gjelder statsansatte. Ordensstraff er betegnelsen på administrative sanksjonsmidler som anvendes overfor arbeidstakere - så vel embetsmenn som tjenestemenn - som gjør seg skyldig i uregelmessigheter i eller utenfor tjenesten. Uregelmessigheten må imidlertid ikke være av en slik karakter at den kvalifiserer for strengere tiltak som oppsigelse, avskjed og suspensjon. Ordensstraffen kan være en skriftlig irettesettelse, tap av ansiennitet fra én måned til to år eller midlertidig eller varig plassering i lavere stilling.

For noen grupper av statstilsatte, for eksempel militært personell, er det med hjemmel i lov fastsatt egne offentlig administrerte disiplinærordninger.

Visse yrkesutøvere, så som leger, advokater og revisorer, er undergitt særlige lovbestemmelser om disiplinærtiltak knyttet til utøvelsen av yrket. De

er i sin alminnelighet også avhengig av en offentlig autorisasjon eller godkjenning, og en type disiplinærtiltak er at nevnte autorisasjon eller godkjenning trekkes tilbake. Andre tiltak kan være kritikk og advarsel. Forhold som utløser disiplinærtiltak er vanligvis brudd på lover, regler gitt i medhold av lov og yrkesetiske standarder, som «god legeskikk» og «god advokatskikk». Avgjørelsen av disiplinærsaker tilligger ofte et statlig forvaltningsorgan eller et særskilt disiplinærorgan. Avgjørelsesorganet har også ofte en tilsynsfunksjon, og det er først og fremst i kraft av denne tilsynsfunksjonen at disiplinærsaker initieres. Mer sjelden forekommer formaliserte klageordninger.

De yrkesutøvere som er underlagt lovbestemte, offentlig administrerte disiplinærordninger, har ofte i tillegg interne, yrkesetiske regler som er fastsatt av den yrkesorganisasjonen de tilhører. Det gjelder for eksempel leger, tannleger og revisorer. Brudd på disse regler kan medføre sanksjoner i form av kritikk, utestenging fra organisasjonen m.m., og administreres oftest av organisasjonen selv (selvdømme). Man har med andre ord et tosporet disiplinærsystem; et som er offentlig administrert og et som er administrert av yrkesorganisasjonen.

11.1.8 Nærmere om disiplinærordningen for advokater

Tilsyns- og disiplinærsystemet for advokater er forankret i domstolloven kapittel 11 samt advokatforskriften. Det er basert på følgende tre sentrale organer:

Disiplinærnemnden behandler og avgjør klager over at advokater har opptrådt i strid med god advokatskikk, domstolloven eller annen lov, herunder om advokaten har krevd for høyt salær. Detaljerte regler for «god advokatskikk» er gitt i advokatforskriften. Disiplinærnemnden består av fem medlemmer, oppnevnt av Kongen: En dommer, to advokater og to andre medlemmer. Nemnden kan gi kritikk, herunder i form av irettesettelse og advarsel.

Tilsynsrådet fører løpende tilsyn og kontroll med advokater, utsteder advokatbevillinger, autoriserer advokatfullmektiger og gir tillatelse til å yte retts hjelpvirksomhet m.m. Tilsynsrådet består av et styre og en egen administrasjon. Styret består av tre medlemmer som oppnevnes av Kongen. Leder skal være praktiserende advokat og det ene av de to andre medlemmene skal være statsautorisert revisor. Tilsynsrådet kan gi irettesettelse eller advarsel dersom det finner at en advokat har opptrådt ulovlig. Det er klageadgang til Advokatbevillingsnemnden.

Advokatbevillingsnemnden er et overordnet tilsynsorgan, som bl.a. treffer avgjørelse om tilbakekall av advokatbevillinger mv. og fungerer som klageorgan for enkelte avgjørelser som Tilsynsrådet treffer. Nemnden består av tre medlemmer. Leder skal være dommer, og oppnevnes av Kongen. De to øvrige er lederne for henholdsvis Tilsynsrådet og Disiplinærnemnden. I stedet for tilbakekallelse av advokatbevilling, kan nemnden gi irettesettelse eller advarsel.

11.2 Internasjonale og andre lands nasjonale ordninger

11.2.1 Internasjonale dokumenter

Betydningen av dommeres uavhengighet er understreket både i internasjonale dokumenter og i de nasjonale systemer. Viktig i denne sammenheng er

en sikring av et tilfredsstillende stillingsvern for dommere. FNs Basic Principles forutsetter at en dommer bare kan fjernes fra sin stilling på grunnlag av udyktighet eller som følge av en atferd som ikke er forenlig med de krav som stilles til utøvelse av dommerstillingen. Lignende formuleringer går igjen i de nasjonale lovgivninger. De internasjonale dokumenter gir ikke anvisning på at dommere bare skal kunne fjernes ved dom, men i den grad det skjer på annen måte, forutsetter for eksempel FNs Basic Principles at avgjørelsen kan bringes inn for domstolene til overprøving.

Når det gjelder mildere typer av disiplinærvedtak, er internasjonale dokumenter gjennomgående mindre konkrete. Artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen er ikke til hinder for at en dommer ilegges disiplinære reaksjoner av denne karakter, forutsatt at hun/han får anledning til å uttale seg før avgjørelsen treffes. Det kan ikke av internasjonale dokumenter leses noe krav om at avgjørelsesmyndigheten skal tilligge domstolene. Dersom et disiplinærtiltak kan sies å ha en strafferettslig karakter, krever imidlertid Den europeiske menneskerettskonvensjonen at saken må behandles i samsvar med artikkel 6, dvs. av et organ som etter konvensjonen kan betegnes som domstol. Europarådets Rekommendasjon nr. R (94) 12 om Independence, efficiency and role of judges forutsetter at disiplinærsaker behandles av et særskilt organ, hvis avgjørelsesmyndigheten ikke er lagt til domstolene.

11.2.2 Dommere ved internasjonale domstoler

Disse dommere kan i alminnelighet bare fjernes etter vedtak av dommerne i vedkommende domstol selv, enten enstemmig eller med kvalifisert flertall. Det er i liten utstrekning fastsatt regler om disiplinærtiltak for dommere i internasjonale domstoler.

11.2.3 Dommere ved nasjonale domstoler

Det vil nedenfor bli gitt en oversikt over ordningen i enkelte land det er interessant å se hen til. Generelt kan det sies at disiplinærtiltak i form av advarsel og kritikk er meget vanlig, men også mer vidtgående tiltak som eksempelvis bot og trekk i lønn forekommer. Disiplinærtiltak utløses ved tjenesteforsømmelse eller annen atferd som anses uforenlig med dommerstillingen. Også kritikkverdig forhold utenfor stillingen kan bli vektlagt. Det er mest vanlig at administrative organer behandler disiplinærsakene, men enkelte land har valgt å legge avgjørelsesmyndigheten til egne domstoler. Også domstolleder kan ha en viss disiplinærmyndighet. Flere land har formaliserte klageordninger. Det mest vanlige er at disiplinærordningen omfatter alle dommere, men i enkelte land er dommerne ved den/de høyeste domstoler unntatt. Skrevne, profesjonsetiske regler forekommer i meget liten utstrekning.

Danmark

Grunnloven sikrer dommerne et særlig stillingsvern, idet den fastsetter at dommere bare kan avskjediges ved dom og at de ikke kan forflyttes mot sin vilje. Danske dommere kan ilegges mildere disiplinærtiltak etter et to-spolet system. Domstollederen kan gi en dommer en advarsel dersom dommeren har utvist forsømmelse eller skjodesløshet i tjenesten som ikke er av strafferettslig karakter eller på annen måte har opptrådt utilbørlig eller usømmelig.

Advarsel kan gis av eget tiltak eller etter klage. Denne klageadgangen synes tiltenkt de mindre graverende forhold.

Den som føler seg krenket av utilbørlig eller usømmelig atferd fra en dommer, kan også bringe saken inn for Den Særlige Klageret, dvs. en særdomstol opprettet for dette formål. Justisministeren har også en adgang til å bringe en sak inn for klageretten dersom hun/han mener at vedkommende dommer har utvist en atferd som kan skade den aktelse og tillit som dommerstillingen forutsetter. Når retten finner en klage begrunnet, kan retten uttrykke sin «misbilligelse» av dommerens atferd og ilegge vedkommende en bot. Er dommerens atferd graverende eller er dommeren tidligere dømt for forhold av tilsvarende karakter, kan dommeren avsettes. Rettens avgjørelser kan overprøves av Høyesteret.

Sverige

Svenske dommere har ikke samme stillingsvern som i andre land, idet en svensk dommer kan avskjediges administrativt. Svenske dommere, med unntak av dommere i Högsta domstolen og Regeringsrätten, kan ilegges disiplinærtiltak for forsettlig og uaktsomme tjenesteforseelser. Statens ansvarsnämnd, som er et rent administrativt organ bestående av 5 regjeringsoppnevnte medlemmer, behandler og avgjør saker om disiplinærtiltak. Justitiekansleren, Justitieombudsmannen, Domstolverket og vedkommende domstol kan bringe en dommer inn for Ansvarsnämnden. Disiplinærtiltakene består i advarsel eller trekk i lønn. Ansvarsnämnden har også myndigheten til å avskjedige og suspendere dommere, med unntak av dommere i Högsta domstolen og Regeringsrätten som avskjediges eller suspenderes av Högsta domstolen.

Det forekommer etter det opplyste sjelden at saker om kritikkverdig dommeratferd blir brakt inn for Ansvarsnämnden, og enda sjeldnere at dommere blir ilagt disiplinærtiltak. Disiplinærsystemet må ses i sammenheng med ombudsmannsordningen i Sverige, som også har domstolene som sitt tilsynsområde. Såvel Justitieombudsmannen som Justitiekansleren har i en lang rekke tilfelle uttrykt kritikk overfor dommere for den måte de har utført dommerarbeidet på. Det forekommer også ofte at en dommer blir politianmeldt for straffbart forhold, og dømt for dette. Terskelen for hva som anses som straffbart, ligger etter det opplyste lavt.

Finland

Finske dommere kan kun avsettes fra sin stilling ved dom, og etter nærmere bestemmelser fastsatt ved lov. Det finnes ikke noe system for disiplinærtiltak mot dommere i Finland. En arbeidsgruppe nedsatt av Justisministeriet avga våren 2000 en innstilling, der flertallet konkluderte med at det ikke var behov for et disiplinærorgan for dommere.

Island

Det er bare to rettsinstanser på Island. Islandske dommere kan suspenderes og avskjediges administrativt av justisministeren (for herredsrettsdommere) og presidenten (for høyesterettsdommere).

Islandske dommere kan straffes for forhold som er knyttet til dommerarbeidet etter nærmere bestemmelser i den alminnelige straffeloven og særlov-givningen. De kan også ilegges ulike former for mildere disiplinærtiltak av Tilsyns-nemnda for dommere, der alle som føler seg krenket av en dommer i hen-nes/hans tjenesteutøvelse, kan inngi klage. Gis klager medhold, kan nemnda «kritisere vedkommende dommers embedsførelse» eller gi en advarsel. Også domstolleder og justisministeren har rett til å klage en dommer inn for tilsyns-utvalget, som også av eget tiltak kan initiere en disiplinærsak. En advarsel kan bringes inn for retten til overprøving.

Videre kan domstolleder av eget tiltak gi en dommer «muntlig eller skriftlig pålæg om utbedring». Dette er en form for tilrettevisning ved tjenestefor-sømmelse eller utilbørlig opptreden utenfor tjenesten.

11.3 Domstolkommisjonens forslag

11.3.1 Dommernes rettslige stilling. Stillingsvernet

Domstolkommisjonen foreslår at de grunnleggende regler om dommernes rettslige stilling, herunder reglene om straff, avskjed, suspensjon og erstatning slik dette er beskrevet ovenfor i punkt 11.1.1, blir opprettholdt.

Hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet tilsier imidlertid at stillingsvernet omfatter alle dommere, også de midlertidige i deres funk-sjonstid.

11.3.2 Klage- og disiplinærordning

Etter en gjennomgang av dagens ordning har kommisjonen kommet til at det er behov for en helt ny og godt organisert klage- og disiplinærordning, som i størst mulig grad kan fange opp kritikkverdig atferd og sørge for at det reage-res overfor slik atferd med hensiktsmessige, mildere tiltak. Den særskilte dis-iplinærordningen skal komme i tillegg til adgangen til å iverksette strengere tiltak som avskjed, straff mv., og erstatte det tilsyns- og disiplinærsystem som i dag administreres av Justisdepartementet.

11.3.3 Former for kritikkverdig atferd

Klage- og disiplinærordningen er foreslått først og fremst å gjelde for forhold i tjenesten. Alle former for kvalifisert kritikkverdig atferd i tjenesten bør kunne resultere i disiplinærtiltak, for eksempel utilbørlig opptreden overfor tiltalte eller vitner, alvorlig eller gjentatt sendrektighet under saksforberedelse og kvalifiserte forsinkelser i domsskriving. Videre er overtredelse av arbeidsrettslige plikter i tilknytning til tilsettingsforholdet foreslått omfattet, for eksempel overtredelse av de foreslåtte regler om adgangen til å inneha side-gjøremål. Dertil foreslås forhold utenfor tjenesten omfattet av ordningen, så vel straffbare forhold som mindre drastiske forhold.

For å kunne anvende disiplinærtiltak, må det også stilles som vilkår at dommeren har opptrådt klanderverdig. Hun/han må med andre ord kunne bebreides handlingen eller unnlatsen, men det er tilstrekkelig at det er utvist uaktsomhet.

11.3.4 Aktuelle disiplinærtiltak

Kommisjonen fremhever at ordningen er ment å skulle fange opp og synliggjøre kritikkverdig dommeratferd, bl.a. basert på klager fra aktørene i retten. Slik dommeratferd skal kunne møtes med autoritativ kritikk, og disiplinærorganet tenkes gitt et vidt spillerom til å utforme kritikken slik at den tilpasses den kritikkverdige atferd.

De foreslåtte disiplinærtiltakene er «kritikk» og «advarsel», som skal kunne offentliggjøres i anonymisert form. En advarsel vil være det strengeste tiltaket, og vil være av vesentlig betydning for om en dommer skal straffes etter straffeloven § 324 for forsømmelighet i tjenesten, herunder straff i form av tap av dommerstillingen, og for om dommeren skal avskjediges ved sivil dom. En advarsel må dermed betraktes som et alvorlig varsku for vedkommende dommer. En reaksjon i form av kritikk vil trolig bli det vanligste.

11.3.5 Forholdet mellom disiplinærtiltak og andre sanksjoner

Dersom en dommer er straffedømt for det kritikkverdige forholdet, mener kommisjonen at dette bør være til hinder for at det senere blir reagert disiplinært. Dersom en dommer er ilagt disiplinærtiltak, vil dette imidlertid ikke være til hinder for at det iverksettes strafferettslig forfølgning eller forberedes avskjedssak for det samme forhold.

11.3.6 Initiering av disiplinærsaker. Klagerett

For kritikkverdig atferd i tjenesten foreslås klagerett gitt til de personer som direkte og personlig kan anses å være utsatt for dommerens kritikkverdige atferd, først og fremst rettens aktører. En dommer må også selv kunne be disiplinærorganet avklare hvorvidt hun/han har opptrådt kritikkverdig eller ikke. Videre foreslås at domstolleder, domstoladministrasjonen (i henhold til flertallets forslag), Justisdepartementet og Den Norske Advokatforening gis klagerett. Det samme gjelder andre organisasjoner som kan ha en særlig interesse i å få disiplinærorganets vurdering, for eksempel presseorganisasjonene. Der det er klagerett, har disiplinærorganet i utgangspunktet en plikt til å behandle saken.

Av hensyn til tilliten til domstolene bør disiplinærorganet også ha adgang til å ta en sak til behandling av eget tiltak dersom det blir kjent med at det foreligger omstendigheter som kan tyde på at en dommer har begått overtramp, og ingen klageberettiget ser seg tjent med å bringe saken inn for organet.

Kommisjonen fremhever at hvem som helst skal kunne henvende seg til klage- og disiplinærorganet, som må gis adgang til å sile disse henvendelsene.

Forhold utenfor tjenesten foreslås også omfattet av disiplinærsystemet. Justisdepartementet, den sentrale domstoladministrasjon (i henhold til flertallets forslag) og domstolleder bør gis klagerett, i tillegg til disiplinærorganets egen initiativrett.

11.3.7 Valg av modell for organisering av klage- og disiplinærordningen

Kommisjonen har kommet til at det foreligger to mulige modeller for organisering av avgjørelsesmyndigheten:

- De alminnelige domstolene, enkelte bestemte domstoler eller en nyetablert særdomstol behandler disiplinærsaker mot dommere, eventuelt alle

- saker mot dommere inklusive straffesaker og avskjedssaker
- Det etableres et eget administrativt, kollegialt klage- og disiplinærorgan for dommere. Organet skal fungere fritt og selvstendig i sin faglige virksomhet, uavhengig av både regjeringen, Justisdepartementet og en eventuell ny domstoladministrasjon

Kommisjonen har anbefalt sistnevnte løsning bl.a. under henvisning til at et klageorgan antas å ha lettere for å fange opp kritikkverdig atferd fra dommerens side.

Kommisjonen har foreslått at disiplinærorganet gis betegnelsen «Tilsynsutvalget for dommere», som viser at dette er et forvaltningsorgan med en overvåkingsfunksjon når det gjelder dommeratferd og utviklingen av god dommerskikk.

Et mindretall i kommisjonen har foreslått at Tilsynsutvalget for dommere også skal behandle og avgjøre saker som gjelder godkjenning av dommernes sidegjøremål, jf. kapittel 10.

11.3.8 Organisering mv. av Tilsynsutvalget for dommere

Kommisjonen foreslår at Tilsynsutvalget for dommere (Tilsynsutvalget) settes sammen av to representanter for allmennheten (som foreslås valgt av Stortinget) to dommere og en advokat (som alle foreslås oppnevnet av regjeringen). Det foreslås at regjeringen oppnevner lederen på fritt grunnlag blant Tilsynsutvalgets medlemmer.

11.3.9 Saksbehandlingsregler

Når Tilsynsutvalget uttaler seg mer generelt om spørsmål av dommeretisk karakter eller behandler andre saker som ikke gjelder disiplinærtiltak mot en dommer, vil forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelde fullt ut. Spørsmålet kommisjonen drøfter nærmere, er hvilke saksbehandlingsregler som bør gjelde i ordinære disiplinærsaker. Det bør etter kommisjonens syn lovfestes at utvalgets avgjørelser i ordinære disiplinærsaker er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Et flertall i kommisjonen foreslår at den innklagede dommer gis den samme rett til å forklare seg for Tilsynsutvalget som embetsmann/tjenestemann har etter tjenestemannsloven § 19 i sak om ordensstraff. Kommisjonens mindretall mener at det må være opp til Tilsynsutvalget å avgjøre om det er behov for å høre dommerens muntlige forklaring og få anledning til å stille spørsmål.

Klageadgang til et overordnet forvaltningsorgan synes vanskelig idet Tilsynsutvalget som nevnt skal være uavhengig. Som en rettsikkerhetsgaranti bør derfor både den dommer saken gjelder og klageren kunne bringe Tilsynsutvalgets avgjørelse direkte inn for retten for overprøving. Herreds- og byrett er foreslått som førsteinstans i alle saker, uavhengig av hvilken instans den innklagede dommer kommer fra.

Kommisjonen er delt i synet på omfanget av den rettslige prøving. Et flertallet mener at den bør begrenses til prøving av rettsanvendelsen, saksbehandlingen og det faktiske grunnlaget for vedtaket, i tråd med de alminnelige regler som gjelder for overprøving av forvaltningsorganers vedtak. Mindretal-

let mener at alle lengst mulig bør ha krav på at avgjørelser som er vesentlige for dem, skal kunne overprøves fullt ut en gang.

11.3.10 Hvilke dommere bør omfattes av klage- og disiplinærordningen?

Kommisjonen foreslår at alle dommere omfattes av disiplinærordningen, uavhengig av instanstilknytning og uavhengig av om de er faste eller midlertidige. Kommisjonen har gitt uttrykk for en viss tvil ved vurderingen av om dommerne i Høyesterett bør omfattes, og har vist til den konstitusjonelle stilling Høyesterett har. Konklusjonen er at hensynet til klage- og disiplinærordningens legitimitet tilsier at kritikkverdig atferd fra en dommers side skal møtes med adekvate reaksjoner, uansett hvilken dommer det er som har utvist slik atferd.

Kommisjonen har også foreslått at lekdommere, herunder medlemmer av forliksrådene, omfattes av disiplinærsystemet så langt det passer.

11.4 Høringsinstansenes vurderinger

Blant de domstoler som har avgitt uttalelse, er det en klar overvekt som er for at det opprettes en egen disiplinærordning for dommere. Også *Den norske Dommerforening* støtter forslaget. De øvrige høringsinstansene som har uttalt seg til forslaget, har også en positiv holdning.

Mange av de høringsinstansene som støtter forslaget, nøyer seg langt på vei med å vise til den begrunnelsen Domstolkommisjonen har gitt. Særlig vises til at disiplinærordningen vil fylle et vakuum, styrke tilliten til domstolene samt virke preventivt. *Oslo byrett* har sagt det slik:

«Det er vanskelig å ha noen sikker mening om i hvilken grad det forekommer at dommere overtrer sine tjenesteplikter eller opptrer i strid med god dommerskikk. Det lave antallet klager kan tyde på at problemet ikke er stort. På den annen side er det sannsynlig at kritikkverdige forhold ikke bringes frem, fordi det ikke finnes noen formalisert klageordning. Uansett om problemet er stort eller lite, er det prinsipielt uheldig at det ikke finnes muligheter for formelle reaksjoner, annet enn i form av avskjed ved dom, som jo bare er aktuelt i ytterliggående tilfelle. Det bør eksistere et ris bak speilet som kan fange opp sendrekthet og andre former for klart kritikkverdig atferd.»

Av argumenter mot forslaget, har mange av domstolene trukket frem dommerens spesielle rolle som konfliktløser og samfunnets dommer over andres gjerninger som antas å kunne medføre angrep fra misfornøyde parter. Det kan være fare for sammenblanding av rettsmiddelbruk og klage, slik at man klager over dommeren når man skulle angrepet avgjørelsen ved anke eller kjæremål. Klageordningen antas videre å ville bidra til en lite ønskelig fokusering på dommerens person. Flere fremhever at en mediafokusering på klagene og en mer beskjedne interesse for disiplinærorganets vedtak når dette kommer, vil kunne svekke tilliten til domstolene samt innebære en ufortjent krenkelse av dommeren.

Det hevdes videre at det ikke er behov for noen disiplinærordning, og enkelte viser til den allerede eksisterende tilsyns- og disiplinærmyndighet samt til overordnet domstols plikt til å påpeke saksbehandlingsfeil. Det er dessuten fremhevet at dommeren i utøvelsen av dommergjerningen kun skal

ha overordnet rettsinstans som sin overordnede. Flere fremhever også embetsleders rolle, og foreslår at det blir stilt større krav til at embetsleder griper fatt i problemadferd hos dommere.

Behovet for et regelsett for «god dommerskikk» påpekes bl.a. av *Norges Juristforbund* og *Den norske Dommerforening*, og det reises spørsmål om ønskeligheten av å overlate utviklingen av dette til disiplinærorganet. *Skien og Porsgrunn byrett* uttrykker det slik:

«Uttrykket «god dommerskikk» er lite opplysende og svært skjønnsmessig. Kommisjonen synes å forutsette at organet gjennom sine vedtak og uttalelser skal definere det nærmere innholdet av begrepet, og at Tilsynsutvalget på denne måten gjennom sin praksis får en normdannende funksjon. Ut fra et rettsikkerhetssynspunkt finner vi dette betenkelig. Det er ikke tilfredsstillende å innføre et sanksjonssystem uten noen form for retningslinjer og/eller normer for forventet atferd. Slike retningslinjer bør utformes før nyordningen settes i verk.»

Enkelte høringsinstanser, bl.a. *Norges Juristforbund* og *Den norske Dommerforening*, understreker at disiplinærtiltak må være forbeholdt den kvalifisert kritikkverdige atferd. Dommerforeningen sier det slik:

«Domstolkommisjonen har i sin drøftelse benyttet betegnelsene «kritikkverdige adferd» og «kritikkverdige forhold» som forhold det kan klages over. Dommerforeningen antar at meningen må være at klage- og disiplinærordningen forbeholdes kritikkverdige adferd av noe mer kvalifisert karakter, og dette bør iallfall komme fram i premissene for nyordningen.»

En del høringsinstanser slutter seg til Domstolkommisjonens flertall, som har kommet til at retten ikke bør ha full prøvingsadgang ved overprøving av Tilsynsutvalgets avgjørelser. *Regjeringsadvokaten* uttaler i den forbindelse følgende:

«Full overprøving av tilsynsrådets vedtak fra domstolenes side vil lett gjøre domstolene til det avgjørende disiplinærorgan i forhold til dommere, hvilket vil stride mot grunntanken bak tilsynsrådets sammensetning. Hensynet til dommernes rettssikkerhet kan imidlertid tale for at det etableres et særskilt klageorgan.»

Flere domstolersamt *Den norske Dommerforening* mener at det bør være full prøvingsrett ved en eventuell rettslig overprøving av disiplinærvedtak. Dommerforeningen uttaler blant annet følgende:

«Vedtaket om disiplinærsanksjoner vil berøre dommeren på en personlig måte. Sanksjonen har pønalt karakter. Det er derfor naturlig at vedtaket kan prøves fullt ut. En begrenset kompetanse for domstolene til å prøve saksbehandlingen, rettsanvendelsen og det faktiske grunnlaget for avgjørelsen vil i praksis kunne medføre vanskelige og uhenksmessige avgrensingsproblemer.»

Høyesterett har i sin høringsuttalelse anført følgende til spørsmålet om høyesterettsdommere skal omfattes av klage- og disiplinærordningen:

«Den tvil Domstolkommisjonen har gitt uttrykk for, har også gjort seg gjeldende for flere av dommerne i Høyesterett, og da slik at konklusjonen hos dommerne på dette punkt er forskjellig. En del av dommerne mener at Høyesteretts dommere ikke bør unntas fra klage- og disiplinærordningen.»

nærordningen, i det vesentlige ut fra de hensyn som Domstolkommissjonen nevner. De av dommerne som har en annen konklusjon, peker blant annet på den indre kontroll man i Høyesterett har ved at dommerne i praktisk talt alle sammenhenger av betydning opptrer i et kollegium. Videre pekes det på at en slik klage- og disiplinærordning for Høyesterett vil harmonere mindre godt med riksrettsordningen og de spørsmål og vurderinger som eksklusivt skal falle inn under Riksrettens kompetanse.»

Enkelte domstoler mener at lekdommere ikke bør omfattes av disiplinærordningen. *Sorenskriveren i Heggen og Frøland* har uttrykt det slik:

«Som påpekt av kommisjonen har man i dag de nødvendige reaksjonsmidlene overfor lekdommere [...], og det vil være en grunnleggende plikt for rettens formann å påse at lekdommeres atferd og arbeide i den enkelte sak er i samsvar med foreliggende prinsipper. Det er i dag stedvis store problemer med å skaffe et tilstrekkelig antall lekdommere til domstolene, og det er helt ut opp til den enkelte å si seg villig til et slikt verv. Dersom lekdommere får vite at de skal underlegges et slikt disiplinærsystem vil mange oppfatte dette som så vidt skremmende at de vil avstå fra å la seg oppnevne. All den stund det som utgangspunkt vil være sjelden at det oppstår behov for disiplinærtiltak overfor lekdommere, og all den stund man i disse fåtallige tilfeller likevel har reaksjonsmuligheter, bør man ikke iverksette noe som kan medføre en svekkelse av lekdommerinstituttet.»

Samarbeidsutvalget for forliksråd og hovedstevnevitner i byene går inn for at forliksrådsmedlemmene inngår i disiplinærordningen, men forutsetter samtidig at det pålegges en plikt til opplæring. *Sør-Gudbrandsdal jordskifterett* gir uttrykk for at de samme disiplinærregler som gjelder for ordinære domstoler, bør gjelde for særdomstolene.

11.5 Justisdepartementets vurderinger og forslag

11.5.1 Dommernes rettslige stilling. Stillingsvernet

Justisdepartementet mener at de grunnleggende regler om dommernes rettslige stilling bør opprettholdes. De någjeldende regler ivaretar i nødvendig grad hensynet til dommernes uavhengighet og til folks alminnelige tillit til domstolene. Reglene synes å ha fungert bra, og de bryter ikke med de rammer som er fastlagt for dommeres posisjon og rettsstilling i internasjonale konvensjoner mv.

Sentralt står stillingsvernet etter Grunnloven § 22 annet ledd, og departementet foreslår at dette stillingsvernet også skal omfatte midlertidige dommere i deres funksjonstid, slik dette er redegjort nærmere for i kapittel 9.

11.5.2 Ny klage- og disiplinærordning for dommere. Innledning

Som den store hovedregel opptrer dommere i overensstemmelse med det som må kunne karakteriseres som god dommerskikk, selv om dette pr. i dag er en standard uten et konkret definert innhold. Dommere avviker sine saker i et rimelig tempo, opptrer med vanlig høflighet i rettssalen og ter seg som folk flest i sitt privatliv. De enkeltstående tilfeller av klanderverdig atferd som kan

forekomme, bør likevel kunne møtes av et velfungerende klage- og disiplinær-system.

Den tilsyns- og disiplinærmyndighet som utøves av Justisdepartementet i dag, fremstår som utilfredsstillende dersom man ikke bare ønsker å slå ned på de åpenbart graverende tilfeller, men ha en ordening som virker holdningsskappende og bidrar til en generell heving av tilliten til domstolene og dommerne.

Justisdepartementet foreslår i dette kapitlet etablert en ny klage- og disiplinærordning. Klage- og disiplinærordningen er tenkt å komme i tillegg til de muligheter man allerede har for å reagere mot kritikkverdig dommeratferd ved avskjed, straff, rettergangsstraff og erstatning. Hovedpoenget med nyordningen vil da være å gripe inn overfor kritikkverdig dommeratferd med mildere tiltak, der vilkårene for avskjed eller straff ikke er tilstede. Man må se det foreslåtte disiplinærsystemet i sammenheng med at de øvrige sanksjonsmidler man har, forutsetter et sterkt klanderverdig forhold hos dommeren. Dermed står man igjen med et område for uakseptabel atferd av mindre graverende art som ikke rammes av annet enn det eksisterende system som administreres av Justisdepartementet. Det skal imidlertid være mulig å velge å reagere med disiplinærreaksjoner selv om vilkårene for avskjed mv. også er tilstede.

11.5.3 Det overordnede formål

Etter departementets syn vil det overordnede formål med et klage- og disiplinærssystem være å bidra til å hindre at dommerne opptrer på en måte som er egnet til å skade den alminnelige tillit til domstolene og dommerne. Klage- og disiplinærordningen antas med andre ord å ville stimulere til gode holdninger hos dommere. Disiplinærorganet forutsettes å ville utvikle generelle retningslinjer for hva som bør anses for god dommerskikk.

Et velfungerende klage- og disiplinærssystem antas også å ville styrke folks tillit til domstolene og dommerne. Som utøvere av samfunnets maktapparat treffer dommerne avgjørelser som er av vidtrekkende betydning for sakens parter, og det er derfor viktig at det skapes og opprettholdes et slikt tillitsforhold. En høyverdig etisk holdning hos den enkelte dommer vil være en grunnleggende forutsetning for dette, men en disiplinærordning som tar kritikkverdig dommeratferd på alvor vil også gi et positivt bidrag.

Klage- og disiplinærsystemet er tenkt å komme i tillegg til andre tiltak som kan fremme målsettingen om å hindre kritikkverdig atferd hos dommere, for eksempel økt vektlegging av etikkopplæring for dommere.

11.5.4 Prinsipielle betenkeligheter ved forslaget fremhevet av høringsinstansene

Flere høringsinstanser har trukket frem at en av de mest fremtredende sider ved utøvelsen av dommeryrket er at dommerne må treffe avgjørelser som får stor betydning for partene i saken. Den ene part vinner, den andre taper. Enkelte har av den grunn gitt uttrykk for en viss skepsis mot en klage- og disiplinærordning. Det har særlig blitt trukket frem at systemet faktisk kan vise seg å svekke, fremfor å styrke, tilliten til domstolene. Media kan komme til å fokusere mer på en ubegrunnet klage enn på den senere avgjørelsen i klagesaken, slik at inntrykket opinionen sitter igjen med dels er at «noe» er galt i

dommerstanden og dels at klage- og disiplinærsystemet ikke fungerer etter hensikten.

Departementet er oppmerksom på denne konsekvens av å åpne for en klageadgang mot dommere. Faren for grunnløse klager kan likevel ikke alene begrunne at man unnlater å innføre klage- og disiplinærordningen. Åpenbart ubegrunnede klager bør for øvrig kunne avvises uten realitetsbehandling, jf. nedenfor.

Et annet argument som har vært fremme, er at publikum vil kunne få vansker med å skille mellom sak og prosess: Realiteten kan være tapt, men den tapende part mener dette skyldes uetisk opptreden hos dommeren og angriper dommeren i stedet for dommen. Dommeren kan for eksempel bli beskyldt for å være partisk. Det skal i den forbindelse nevnes at svært mange av klagenes som Justisdepartementet mottar, nettopp retter seg mot domsresultatet og av den grunn må avvises. Også denne betenkeligheten må kunne imøtekommes ved en vid adgang til å avvise åpenbart grunnløse klager. Det er særlig viktig med en slik adgang dersom rettsmiddelfrister løper. Klage- og disiplinærorganets sekretariat forutsettes innen visse rammer å måtte veilede folk på dette punkt, slik at publikum ikke risikerer rettstap ved å angripe dommen på feil måte. Det man ikke kan unngå, er at disse åpenbart grunnløse klagenes vil bli stående i statistikker som klager som ikke er gitt medhold. Dersom tallmaterialet i statistikkene gir det inntrykk at klager som hovedregel ikke gis medhold, kan resultatet bli at klage- og disiplinæradgangen ikke får den tiltenkte tillitsskapende effekten hos folk. Det er derfor viktig å finne en registreringsform som får dette frem.

11.5.5 Nærmere om forslaget til en særskilt klage- og disiplinærordning. Former for kritikkverdige atferd

Kjerneområdet for ordningen vil utvilsomt være forhold i tjenesten: Avvikling av saker i strid med det som til enhver til må anses som «god dommerskikk» rammes. En viktig rettesnor for disiplinærorganets vurdering vil være om det er forhold som er egnet til å svekke tilliten til domstolene/dommerne. Man har å gjøre med et kriterium som må videreutvikles gjennom disiplinærorganets praksis. De helt bagatellmessige forhold forutsettes å falle utenfor ordningen.

Flere høringsinstanser har ment at det av hensyn til dommernes rettssikkerhet bør utvikles et regelsett for god dommerskikk. Justisdepartementet ser betenkelighetene ved å etablere et sanksjonssystem uten at det samtidig utvikles et sett skriftlige, profesjonsetiske regler for god dommerskikk. På den annen side synes tiden ikke moden for å utvikle et regelsett som kan gi noe mer enn en generell henvisning til «god dommerskikk». Departementet har også merket seg at slike profesjonsetiske regler for dommere ikke er vanlig i andre land det er naturlig å se hen til.

Departementet slutter seg videre til at overtredelse av arbeidsrettslige plikter i tilknytning til tilsettingsforholdet, for eksempel overtredelse av de foreslåtte regler om adgang til å inneha bierverv, bør omfattes av klage- og disiplinærordningen. Disse overtredelser faller naturlig inn under et klage- og disiplinærsystem, men vurderingstemaet vil nødvendigvis være et annet enn om atferden er egnet til å svekke tilliten til domstolene/dommerne.

Kommisjonen har også foreslått at forhold utenfor tjenesten skal omfattes av klage- og disiplinærordningen. Også her må utgangspunktet for vurderingen være om atferden strider mot «god dommerskikk». Å begå straffbare handlinger, som eksempelvis underslag fra idrettslagets kasse, vil være et forhold som strider imot god dommerskikk. Her vil imidlertid ordinære straffereaksjoner og muligheten for avskjed være mer nærliggende enn disiplinærtiltak.

Man kan gjøre seg skyldig i kritikkverdige forhold som ikke rammes av straffelovgivningen eller medfører avskjed. Ved vurderingen av om forhold utenfor tjenesten skal omfattes av disiplinærordningen, må man veie behovet for dette mot hensynet til dommernes privatliv og personvern. Disse hensyn vil delvis imøtekommes ved de foreslåtte begrensninger i klageretten, jf. nedenfor. Man må imidlertid vurdere nærmere om det foreslåtte disiplinærsystem er et egnet virkemiddel for å få den ønskede effekt på privatlivets område. De forhold som i såfall skal rammes, antas ofte å være av både sensitiv og privat karakter. Etter departementets skjønn kan det stilles spørsmål ved om dette er problemer som lar seg løse ved en disiplinærsak som eventuelt resulterer i advarsel eller kritikk.

Problematferden kan antakelig deles i to: De problemer som kan løses ved en viss personlig innsats og de problemer det er vanskeligere å løse, for eksempel alkoholmisbruk eller betalingsmislighold.

Den normdannende effekten antas beskjedne for sistnevnte type problemer. Den førstnevnte type problematferd rår man i større grad over. Disiplinærordningen må her antas å ha den tiltenkte forebyggende, normdannende og tillitsskapende funksjon.

Departementet har etter en helhetsvurdering kommet til at forhold utenfor tjenesten også bør omfattes av klage- og disiplinærsystemet. Det er behov for en adgang til å reagere disiplinært også for forhold utenfor tjenesten, der dette er av betydning for dommergjerningen. Det presiseres imidlertid at denne muligheten skal være forbeholdt de ekstraordinære situasjoner og at det må utvises tilbørlig respekt for den enkelte dommers privatliv.

11.5.6 Skyldkravet

Idet disiplinærtiltakene er ment for den klanderverdige opptreden, er det et krav om at dommeren er noe å laste. Hun/han må kunne bebreides handlingen eller unnlåtelsen. Dette omfatter så vel uaktsomhet som forsett. Skyldkravet blir dermed det samme som ved illeggelse av ordensstraff etter tjenestemannsloven.

11.5.7 Aktuelle disiplinærtiltak

Avdekker klage- og disiplinærorganet kritikkverdig dommeratferd, må det reageres mot denne. Domstolkommisjonen har foreslått autoritativ kritikk i form av «advarsel» og «kritikk» som hensiktsmessige disiplinærtiltak. Justisdepartementet er enig i dette. Advarsel vil være det strengeste tiltaket. Kritikk vil antakelig bli den vanligste reaksjonen. Klage- og disiplinærorganet bør innenfor disse rammer ha stor grad av frihet til å utforme kritikken konkret i forhold til forgåelsen. På denne måten vil organet få mulighet for å bidra til utviklingen av normer for hva som er «god dommerskikk».

Klage- og disiplinærorganet bør også kunne komme med synspunkter og anbefalinger om god dommeradferd for fremtiden i lignende situasjoner som den som er innbrakt. Det må med andre ord være slik at klage- og disiplinærorganet kan uttale seg om realiteten, selv om det ikke finner grunn til å gi en advarsel eller fremsette kritikk. Selv om slike synspunkter også kan oppfattes som kritiske merknader, vil de ikke utgjøre noen formell kritikk.

På grunn av klage- og disiplinærorganets brede sammensetning, se pkt. 11.5.13, er det grunn til å tro at kritikk fra dette vil få stor troverdighet, legitimitet og effekt blant dommere. Det er imidlertid uheldig om en dommer skal kunne få kritikk ved flere anledninger uten at dette får noen betydning for vedkommendes stilling i domstolene. Etter gjentatt advarsel og/eller kritikk, bør ansvarlig ansettelsesmyndighet vurdere om det skal reises avskjedssak. Klage- og disiplinærorganet skal ha rett til å uttale seg dersom det forberedes avskjedssak mot en dommer.

I andre land er det ikke uvanlig med økonomiske sanksjoner, for eksempel bot og reduksjon i lønn. Slike sanksjoner har et strafferettslig preg, og hører etter departementets vurdering hjemme i strafferettspleien. Det er heller ikke tradisjon for disiplinærvedtak av pønalt art i Norge, selv om tjenestemannsloven gir adgang til å ilegge tap av ansiennitet som vil kunne få økonomiske konsekvenser for den det gjelder. Det kan også stilles spørsmål ved effekten av en økonomisk reaksjon på dette området. Plassering i lavere stilling, som kan ilegges som ordensstraff etter tjenestemannsloven og anvendes overfor dommere i enkelte andre europeiske land, er ikke aktuelt for norske dommere pga. flytteforbudet i Grunnloven.

11.5.8 Forholdet mellom disiplinærtiltak og andre sanksjoner

Disiplinærreaksjoner bør ikke benyttes overfor en dommer som allerede er straffedømt for det kritikkverdige forholdet. Begrunnelsen for dette er at dommeren ikke bør utsettes for to sett av reaksjoner for ett og samme forhold, hvor hun/han først ilegges det strengere reaksjonsmiddel og deretter det mildere. Av hensyn til domstolenes legitimitet kan det heller ikke være påkrevet å reagere «dobbel», selv om ordinær straff og disiplinærtiltak kan sies å ha forskjellig formål.

En allerede ilagt disiplinærreaksjon kan imidlertid ikke medføre begrensninger i påtalemyndighetens adgang til å forfølge forholdet strafferettslig. En ilagt disiplinærreaksjon bør likevel hensyntas ved straffeutmålingen. Disiplinærreaksjon utelukker heller ikke at det senere reises avskjedssak.

11.5.9 Særskilt om skjønsmessige avgjørelser som det ikke kan anvendes rettsmidler mot

Forhold som kan danne grunnlag for anke eller kjæremål, faller utenfor klage- og disiplinærordningen.

Enkelte prosessledende avgjørelser er etter sin art uangripelige, jf. tvistemålsloven §§ 355 tredje ledd og 396. Som eksempel nevnes fastsettelse av tid og sted for hovedforhandling. I den grad dommeren utviser kritikkverdig atferd i forbindelse med en slik avgjørelse, bør disiplinærtiltak etter departementets syn kunne anvendes. Det bør imidlertid ikke åpnes mulighet for at klage- og disiplinærorganet kan overprøve selve avgjørelsen.

11.5.10 Initiating of cases. Right of appeal

Justisdepartementet foreslår å kombinere en formalisert klageordning (etter modell av forvaltningsloven), der klagen *må* undergis realitetsbehandling, med å gi alle og enhver en rett til å henvende seg til klage- og disiplinærorganet kombinert med at det gis adgang til å *sile* henvendelsene.

Når det gjelder forhold *i tjenesten*, bør personer som direkte og personlig kan anses for å være utsatt for dommerens eventuelle kritikkverdige atferd, ha rett til å initiere en sak. Klage- og disiplinærorganet skal som utgangspunkt ha plikt til å behandle en slik klage. Det er naturlig å gi klagerett til sakens parter, advokater, vitner og de øvrige aktørene i retten. Videre bør dommeren selv kunne be om en vurdering av om hun/han har opptrådt kritikverdige, for eksempel fordi vedkommende har blitt kritisert for sin opptreden i retten. Domstoladministrasjonen, domstolleder, Justisdepartementet, Den Norske Advokatforening og andre organisasjoner som kan ha en særlig interesse i å få disiplinærorganets vurdering, bør også gis klagerett.

Kretsen av klageberettigede er dermed nokså vid, og klage- og disiplinærorganet har som nevnt i utgangspunktet en plikt til å behandle klager inngitt av klageberettigede. For å skjerme organet, bør lederen eller et annet av utvalgets medlemmer kunne gis adgang til å avvise klager som er åpenbart ubegrunnet.

Klage- og disiplinærorganet må også ha mulighet for å ta opp saker av eget tiltak. Dette innebærer at hvem som helst kan henvende seg til klage- og disiplinærorganet, som selv vurderer og avgjør om saken bør tas opp til behandling. Klage- og disiplinærorganet gis med andre ord en adgang til å «sile» henvendelsene som kommer i den forstand at det ikke har plikt til å behandle slike henvendelser på samme måte som ordinære klager.

Det er et særskilt spørsmål om også *tilsatte* ved et dommerkontor skal kunne gis klagerett i forbindelse med tjenesteinterne, rent administrative forhold, for eksempel en dommers kritikk av en ansatts jobbutførelse. En slik personalkonflikt bør i utgangspunktet ikke være et anliggende for klage- og disiplinærorganet, men hvis det ikke lar seg gjøre å løse problemet internt bør klage- og disiplinærorganet kunne kobles inn. Justisdepartementet anbefaler at den ansatte henvises til å bringe saken inn for den sentrale domstoladministrasjon. Dersom domstoladministrasjonen finner grunn til det, bør den kunne klage dommeren inn for klage- og disiplinærorganet i kraft av sin alminnelige klagerett. Klage- og disiplinærorganet bør være tilbakeholdent med å gripe inn i slike interne konflikter eller problemsituasjoner av eget tiltak, basert på en henvendelse fra en tilsatt.

Særlige hensyn gjør seg gjeldende i forbindelse med initiert disiplinær sak for forhold *utenfor tjenesten* idet slike forhold i alminnelighet vil ha en sensitiv karakter. En klagerett etter de retningslinjer som det ovenfor er redegjort for, vil kunne åpne for klager av sjikanøs karakter som vil kunne oppleves unødig krenkende. Etter departementets syn er det ikke behov for en så omfattende klageordning for forhold utenfor tjenesten. Klagerett bør begrenses til domstolleder, Justisdepartementet og domstoladministrasjonen. I tillegg kommer klage- og disiplinærorganets adgang til å ta opp en sak av eget tiltak.

11.5.11 Valg av modell for organisering av klage- og disiplinærordningen

Organiseringen av klage- og disiplinærordningen bør skje på en måte som er egnet til å vekke alminnelig tillit, både blant aktørene i rettssaker, i folkeopinionen og blant dommere. Klage- og disiplinærorganet må derfor gis en mest mulig uavhengig og upartisk status. Det bør ikke være en integrert del av det ordinære forvaltningshierarkiet, men kunne fungere ubundet i forhold til dette i sin faglige virksomhet.

Klage- og disiplinærorganet bør få en faglig tyngde, samtidig som man sikrer en viss bredde i sammensetningen, jf. nedenfor. Det må imidlertid ikke bli for tungrodd. Skal klage- og disiplinærorganet fungere etter sin hensikt, må det være i stand til å arbeide raskt og effektivt. Hensynet til effektiviteten må imidlertid balanseres mot rettssikkerhetsmessige hensyn.

Det nye klage- og disiplinærorganet bør organiseres enten som et domstolalternativ eller som et eget administrativt, kollegialt organ.

Et domstolalternativ kunne eventuelt etableres ved opprettelse av en særdomstol som behandler alle saker mot dommere. I praksis vil det si avskjedsaker og ordinære straffesaker i tillegg til klage- og disiplinærsakene. Det blir i tilfelle tale om et meget lite antall saker pr. år. Alternativet til etablering av en særdomstol er å la en eller et fåtall av de alminnelige domstolene behandle klage- og disiplinærsakene. Domstolalternativet vil imidlertid lett kunne oppfattes som en selvdømmeordning.

Velger man den administrative modellen, må den grunnleggende forutsetning være at klage- og disiplinærorganet i sin faglige virksomhet skal kunne fungere fritt og selvstendig, uavhengig av både regjering, Justisdepartement og en eventuell ny domstoladministrasjon. Ingen instans skal kunne instruere organet, og kun de ordinære domstoler skal kunne overprøve dets avgjørelser.

Et administrativt system antas å ha forutsetninger for å utvikle dommeretikken på andre måter enn kun gjennom avgjørelser i enkeltsaker. Domstoler tar tradisjonelt kun stilling til enkeltsaker, og bestreber seg ikke på å gi generelle retningslinjer utover det enkeltsakene måtte foranledige. Det administrative organet må forventes å kunne utvikle generelle normer, egnet for offentliggjøring i årsmeldinger mv.

Justisdepartementet anbefaler at disiplinærsakene legges til et eget, administrativt organ. Det legges til grunn at det vil være lettere for folk flest å henvende seg til et slikt organ enn til en domstol. Man unngår dessuten det inntrykk av selvdømme som en domstolsordning vil kunne gi.

Justisdepartementet anbefaler at det nye klage- og disiplinærorganet gis betegnelsen «Tilsynsutvalget for dommere», som foreslått av Domstolkommissjonen.

11.5.12 Organisering mv. av Tilsynsutvalget for dommere

Organet foreslås satt sammen av følgende fem medlemmer som alle oppnevnes av Kongen i statsråd: To representanter for allmennheten, to dommere og en advokat. Det foreslås at regjeringen oppnevner lederen på fritt grunnlag blant Tilsynsutvalgets medlemmer.

Sammensetningen er ment å sikre en bred og mest mulig faglig sterk sammensetning. Justisdepartementet slutter seg til Domstolkommissjonen når den

fremhever at det fremstår som nyttig om allmennhetens representanter har en viss erfaring i håndtering av personalsaker og/eller profesjonsetiske spørsmål, men hvilke kvalifikasjoner disse representanter skal ha, må det være opp til regjeringen å avgjøre ved den enkelte oppnevning. Av hensyn til Tilsynsutvalgets faglighet og legitimitet innad i dommerstanden bør det være mer enn én dommer, men for å hindre inntrykket av selvdømme bør dommerne ikke være i flertall. Advokatinnslaget gjenspeiler at dette er en sentral aktørgruppe i domstolens virksomhet. Ved oppnevningen må det tas hensyn til kravene i likestillingsloven § 21 om representasjon av begge kjønn.

Når det gjelder oppnevning av dommerrepresentantene i Tilsynsutvalget kan det være aktuelt å motta forslag fra eksempelvis domstolene og Den norske Dommerforening. Ved oppnevning av advokatrepresentanten kan det tilsvarende vurderes om det bør innhentes forslag fra de organisasjoner som representerer den aktuelle gruppe. Justisdepartementet understreker imidlertid at regjeringen skal stå fritt i sitt valg av personer til styret.

Funksjonstiden for Tilsynsutvalgets medlemmer foreslås fastsatt til fire år, med adgang til gjenoppnevning for én ny periode. Det må etableres avvikende oppnevningsperioder i startfasen for å hindre at det senere blir samtidig utskifting av samtlige medlemmer. Et sekretariatet bør forestå saksforberedelsen for Tilsynsutvalget. Sekretariatsfunksjonen legges til den nye domstoladministrasjonen.

11.5.13 Forholdet mellom Tilsynsutvalget for dommere og regjeringen, Justisdepartementet og domstoladministrasjonen

Justisdepartementet foreslår at myndigheten til å utnevne dommere, suspendere dommere samt ta ut tiltale i straffesak fortsatt skal ligge til Kongen. Denne type saker skal fortsatt forberedes av Justisdepartementet for behandling i regjeringen. Som nevnt ovenfor bør imidlertid Justisdepartementet i alminnelighet forelegge for Tilsynsutvalget alle saker hvor det kan være aktuelt med avskjed eller suspensjon. Dette gjelder ikke dersom Tilsynsutvalget allerede har vært inne i bildet.

Dersom Tilsynsutvalget mener at en dommers forhold kvalifiserer for strafferettlig forfølgning eller suspensjon/sivil avskjed, må det påhvile utvalget en plikt til straks å melde forholdet til henholdsvis påtalemyndigheten/Justisdepartementet. Tilsynsutvalget må samtidig kunne behandle saken som en ordinær disiplinærsak.

Det må forventes at domstoladministrasjonen, ved siden av Tilsynsutvalget, vil fange opp mulig kritikkverdig atferd blant dommere. Domstoladministrasjonen foreslås derfor gitt adgang til å klage en dommer inn for Tilsynsutvalget. Domstoladministrasjonen vil dessuten kunne initiere en straffe-, avskjeds- eller suspensjonssak.

11.5.14 Saksbehandlingsregler. Særskilt om disiplinærsaker

Når Tilsynsutvalget uttaler seg mer generelt om spørsmål av dommeretisk karakter, eller behandler andre saker som ikke gjelder disiplinærtiltak mot en dommer, gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven fullt ut.

De saksbehandlingsregler som fastsettes for Tilsynsutvalgets behandling av *klage- og disiplinærsaker*, må ivareta grunnleggende rettssikkerhetsmes-

sige hensyn. Dette gjelder både i forhold til den dommeren saken gjelder og i forhold til klageren.

Det er naturlig å vurdere hensiktsmessigheten av å la forvaltningsloven gjelde for behandling av disiplinærsaker mot dommere, eventuelt supplert av en del særregler foranlediget av Tilsynsutvalgets domstollignende karakter. Dersom forvaltningsloven skal gjelde ved behandlingen av disiplinærsaker mot dommere, må dette lovfestes uttrykkelig (fordi reglene om disiplinærtiltak mv. vil inngå som en del av rettspleielovgivningen, jf. forvaltningsloven § 4 første ledd bokstav b).

Av særlig betydning for Tilsynsutvalgets saksbehandling er reglene om *enkeltvedtak* i forvaltningsloven kapittel IV-VI. Disse reglene styrker i betydelig grad rettssikkerheten for partene i saken, dvs. både dommer og klager. De aktuelle regler er bl.a.:

- Rett til forhåndsvarsel og anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes, § 16
- Tilsynsutvalgets plikt til å sørge for at disiplinærsaken blir forsvarlig utredet før avgjørelse treffes, § 17
- Rett til dokumentinnsyn, §§ 17-21
- Vedtak skal utformes skriftlig og begrunnes, §§ 23-25
- Partene skal underrettes om vedtaket og dets innhold mv., § 27

Det bør lovfestes uttrykkelig at utvalgets avgjørelser i ordinære disiplinærsaker er enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, da det kan være noe tvilsomt om «kritikk» er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Forvaltningslovens kapittel VI vedrørende forvaltningsklage er ikke aktuell, jf. nedenfor under pkt. 11.5.16. De alminnelige regler i kapittel III, herunder kravet til rask saksbehandling i § 11 a, bør i utgangspunktet gis anvendelse.

Domstolslovens regler om *habilitet* bør gjelde for Tilsynsutvalgets medlemmer og for tilsatte i sekretariatet, framfor forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Reglene i domstoloven er noe strengere, og harmonerer best med utvalgets status som et domstollignende organ.

Forvaltningsloven bygger på at saksbehandlingen skal være *skriftlig*, og gir en begrenset rett til å fremføre syn muntlig. Etter tjenestemannsloven § 19 har vedkommende tjenestemann/embetsmann i sak om ordensstraff rett til å forklare seg muntlig for det organ som skal avgjøre saken. Departementet foreslår at en dommer som innklages til Tilsynsutvalget skal ha samme rett til å forklare seg *muntlig* direkte overfor Tilsynsutvalget, som en embetsmann/tjenestemann har rett til etter tjenestemannsloven. Dommeren gis på denne måte adgang til å nyansere sitt syn på en annen måte enn det som er mulig gjennom en skriftlig redegjørelse, og hun/han kan svare på spørsmål fra Tilsynsutvalget. Også klager bør gis en slik rett. Det må imidlertid kunne gjøres unntak fra forklaringsretten dersom Tilsynsutvalget finner at det åpenbart ikke er behov for muntlig forklaring av hensyn til sakens opplysning. Tilsynsutvalget må også ha en adgang til å pålegge så vel dommeren som klageren å møte for Tilsynsutvalget dersom vedkommendes forklaring er av vesentlig betydning for sakens opplysning, men det bør vises varsomhet med å pålegge klager å forklare seg for utvalget.

Forvaltningsloven har ingen regler om *vitneførsel/vitneavhør*, noe tjenestemannsloven heller ikke har for behandlingen av saker om ordensstraff. Tilsynsutvalget vil etter alt å dømme ikke ha noe stort behov for å høre vitner, men utvalget bør ha en adgang til å innkalle vitner og la dem avgi forklaring der det er behov for det, for eksempel der dommeren er kritisert for å ha opptrådt utilbørlig i rettsmøte hvor flere enn dommeren og klageren var tilstede.

Forvaltningsloven har ingen nærmere regler om *kollegialeforvaltningsorganers* arbeidsmåte og beslutningsprosess. I betydelig grad må det kunne overlates til Tilsynsutvalget selv å finne frem til en hensiktsmessig måte å behandle sakene på, men følgende regler om Tilsynsutvalgets arbeidsmåte og beslutningsprosess bør fastsettes:

- Alle realitetsavgjørelser skal treffes av et *fulltallig utvalg*
- Tilsynsutvalget skal behandle sakene *i møte*, fortrinnsvis med alle til stede i samme rom. Fjernmøte skal kunne benyttes når dette anses hensiktsmessig
- Det må foreligge særlige grunner for å benytte en annen form en møteformen
- Når møteformen benyttes, må det være et krav til utvalgets vedtaksførhet at alle medlemmer er tilstede
- Utvalgets avgjørelser må treffes med alminnelig flertall
- Det må være adgang til å delegerer myndighet til å *avvise* klager som åpenbart skal avvises, til utvalgets leder eller et av utvalgets øvrige medlemmer, jf. nærmere om dette nedenfor under pkt. 11.5.15
- Det må være adgang til å delegerer myndighet til å *avgjøre* klager som er åpenbart grunnløse til utvalgets leder eller et av utvalgets øvrige medlemmer, jf. pkt. 11.5.15

Fristen for å klage bør fastsettes slik at den både hensyntar den potensielle klager, som kanskje trenger tid på å områ seg, og den dommer saken gjelder, som har interesse i at saken reises innen rimelig tid. Antakelig vil en klagefrist på tre måneder balansere disse hensyn. *Utgangspunktet for fristen* kan imidlertid avhenge av det forhold som klagen gjelder, og bør fastsettes ved forskrift. Kommer en klage etter fristens utløp bør Tilsynsutvalget fortsatt ha adgang, men ikke plikt til å realitetsbehandle den innen en absolutt frist på 1 år. Ved vurderingen av om klagen skal realitetsbehandles, kan utvalget bl.a. vektlegge om klager hadde rimelig grunn til å oversitte fristen. En forutsetning for å ta en forsinket klage til realitetsbehandling, er at klagen er fremsatt så snart det forhold som umuliggjorde eller sterkt vanskeliggjorde klagen er opphørt.

Av hensyn til klage- og disiplinærordningens legitimitet, bør det være *offentlighet* rundt de avgjørelser som treffes. Spørsmålet er hvor langt offentligheten skal gå, idet hensynet til den innklagede dommer kan tilsi enkelte begrensninger. Departementet vil anbefale at allmennhetens innsynsrett i *sakens dokumenter* reguleres av offentlighetslovens regler. *Utvalgets møter* bør som hovedregel foregå for lukkede dører, men slik at utvalget kan bestemme åpne dører så fremt dette ikke motsies av hensynet til partene. *Avgjørelsene* utvalget treffer bør være offentlige, men i anonymisert form, og bør publiseres i Tilsynsutvalgets årsmelding.

11.5.15 Adgangen til å avvise klager

Basert på Justisdepartementets erfaring med klager på dommere, er det grunn til å tro at også de fremtidige klagen fra publikum i stor grad vil gjelde spørsmål det etter våre prosessregler må brukes rettsmidler mot (anke eller kjæremål). Dette er spørsmål som faller utenfor klage- og disiplinærsystemet. Det er et åpenbart praktisk behov for å ha adgang til å avvise slike klager uten realitetsbehandling.

Justisdepartementet foreslår i tillegg at det åpnes for at Tilsynsutvalget på en enkel måte kan avgjøre åpenbart ubegrunnede klager, uten unødig realitetsbehandling. Adgangen til å avvise klager og avgjøre åpenbart grunnløse klager bør kunne tillegges utvalgets leder eller et annet medlem.

11.5.16 Overprøving av Tilsynsutvalgets avgjørelser

Departementet mener at både dommeren saken gjelder og klageren må gis adgang til å få overprøvet Tilsynsutvalgets vedtak. Rettslig prøving er den eneste aktuelle adgangen til å få disiplinærvedtakene prøvet, da hensynet til Tilsynsutvalgets uavhengighet som nevnt tilsier at det ikke etableres en administrativ klageadgang. Ved behandlingen av slike saker bør retten settes med meddommere, slik at inntrykket av selvdømme reduseres.

For ordens skyld nevnes at de fleste klagesaker antakelig vil finne sin endelige avgjørelse i Tilsynsutvalget, og ikke vil bli brakt inn for domstolene.

Ved rettslig prøving oppstår spørsmålet om domstolene bør ha full prøvingsrett. Alternativet er å la domstolene prøve kun saksbehandlingen, rettsanvendelsen og det faktiske grunnlaget for vedtaket, slik vanlig er ved overprøving av forvaltningsorganers vedtak. Kommisjonen er som nevnt delt i synet på omfanget av den rettslige prøving. Flertallet mener at det bør være adgang til å få utvalgets avgjørelser overprøvd, men denne adgangen bør begrenses til prøving av rettsanvendelsen, saksbehandlingen og det faktiske grunnlaget for vedtaket, i tråd med de alminnelige regler som gjelder for overprøving av forvaltningsorganers vedtak. Det er bl.a. vist til at en full overprøving av Tilsynsutvalgets vedtak vil bidra til at utviklingen av normer for god dommerskikk i stor grad blir overført til domstolene. Utviklingen av slike normer bør tilligge Tilsynsutvalget, som har en bred sammensetning og som i stor grad er uavhengig.

Mindretallet mener at alle lengst mulig bør ha krav på at avgjørelser som er vesentlige for dem, skal kunne overprøves fullt ut en gang. Når kommisjonen avskjærer muligheten for overprøving av annet forvaltningsorgan - som ellers gjelder for ordensstraff etter tjenestemannsloven - bør full overprøving kunne skje ved domstolene. Mindretallet viser til at en full gjennomgang av saken også vil være mest positivt av hensyn til folks alminnelige tillit til domstolene. Faren for at en slik rettslig prøving vil fremstå som en form for selvdømme, kan avhjelpes ved å lovfeste at retten skal settes med meddommere.

Det har også vært delte meninger om omfanget av prøvingsretten blant høringsinstansene, jf. ovenfor under pkt. 11.4.

Det foreligger en rekke argumenter så vel for som mot full prøvingsrett. Følgende argumenter kan etter departementets syn anføres for full prøving:

- Kritikk og advarsel har en viss pønalt karakter
- Full prøving vil være en rettssikkerhetsgaranti for dommeren

- En fullstendig gjennomgang av saken vil være positivt av hensyn til folks tillit til domstolene og dommerne
- Vurderingstemaets art er egnet for full rettslig overprøving

Følgende argumenter kan anføres *mot* full rettslig prøving:

- Disiplinærsaken har fått en grundig behandling av et organ som har en bred sammensetning, og som i stor grad er uavhengig
- De fleste saker vil være av mindre alvorlig karakter, og av rettssikkerhetsmessige hensyn er behovet for overprøving dermed ikke særlig stort
- Det er ikke domstolene, men Tilsynsutvalget som skal utforme retningslinjene for god dommeratferd

Departementet foreslår at overprøvingen begrenses til prøving av rettsanvendelsen, saksbehandlingen og det faktiske grunnlaget for vedtaket. Dette bringer instituttet i overensstemmelse med det som er vanlig ved domstolsprøving av forvaltningsvedtak, noe som må være tilstrekkelig. I og med at også subsumsjonen er gjenstand for prøving, foreslår departementet at retten skal settes med meddommere for å unngå inntrykk av selvdømme. Det som ikke er gjenstand for prøving, er om - og i tilfelle hvilken - reaksjon som skal tildeles.

11.5.17 Hvilke dommere bør omfattes av klage- og disiplinærordningen?

Juridiske dommere

Justisdepartementet mener at *alle juridiske dommere* bør omfattes av disiplinærordningen, uavhengig av instanstilknytning og uavhengig av om de er faste eller midlertidige. Kritikkverdig atferd fra en dommers side bør kunne møtes med adekvate reaksjoner, uansett instans.

Ved vurderingen av om dommerne i Høyesterett bør omfattes, har departementet merket seg at så vel Domstolkommisjonen som dommerne i Høyesterett har vært i tvil om dette på grunn av den konstitusjonelle stilling Høyesterett har. Det er alminnelig antatt at bare Riksretten har myndighet til å straffe, fjerne dommeren fra stillingen og ilegge erstatningsansvar. Riksrettens myndighet antas imidlertid ikke eksklusiv og uttømmende. Kongen antas å ha myndighet til å suspendere, gi advarsel og å føre det tilsyn som utøves av Justisdepartementet også overfor høyesterettsdommere. På denne bakgrunn har kommisjonen konkludert med at det neppe er utelukket etter Grunnloven å lovfeste at også høyesterettsdommere kan gis «kritikk» etter de retningslinjer kommisjonen har trukket opp. Justisdepartementet slutter seg til dette.

Lekdommere

Departementet er imidlertid mer i tvil om det er hensiktsmessig å la *lekdommere* (dvs. meddommere, lagrettemedlemmer, skjønnsmenn, forliksrådets medlemmer og en del dommere i særdomstoler som eksempelvis jordskifterettene) bli omfattet av disiplinærordningen, slik kommisjonen foreslår. Kritikkverdig atferd fra lekdommers side kan utvilsomt forekomme, eksempelvis ved insinuerende spørsmål under hovedforhandlingen eller uteblivelse fra rettsmøter. Det er imidlertid grunn til å anta at det ikke er ofte lekdommere vil komme i den situasjon at de vil kunne opptre kritikkverdig. Med unntak for særdomstolene og forliksrådene, er lekdommere ikke med under saksforberedelsen. Kritikkverdig atferd utvist på dette stadium i saksbehandlingen,

eksempelvis sen saksforberedelse, er av den grunn ikke aktuelt. Derneft kommer at lekdommere, igjen med unntak av dommere i særdomstolene og forliksrådet, ikke har noe eget ansvar for domsskrivningen, slik at forsinkelser her heller ikke kan tilskrives dem.

Kritikkverdig atferd under hovedforhandlingen i herreds-, by- og lagmannsrett må antas å ha sin hovedårsak i at lekdommeren ikke har fått tilstrekkelig informasjon om hvordan man er forventet å skulle opptre som dommer. På denne bakgrunn kan det synes urimelig å ty til disiplinærtiltak mot dommere som eksempelvis gjennom sine spørsmål til tiltalte markerer at han/hun har tatt stilling til realiteten i saken. Rettens administrator under hovedforhandlingen i herreds- og byrett og lagmannsrett har også en rett og plikt til å veilede, og eventuelt korrigere, lekdommeres atferd. Lekdommere som opptre i strid med normene for god dommerskikk, skal få sin atferd korrigert der og da. Større vekt på opplæringen av meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn fremstår som et mer egnet virkemiddel enn en disiplinærordning.

I forbindelse med høringen er det dessuten reist spørsmål om innføringen av en disiplinærordning for lekdommere vil svekke lekdommerinstituttet. Det er konkret vist til at lekdommere vil velge å avstå fra å la seg oppnevne dersom de undergis et skremmende klage- og disiplinærsystem. Dette må i så fall gjelde fagkyndige meddommere, idet lekdommere som velges til det alminnelige utvalget kun har begrensede muligheter for å be seg fritatt. Dersom det virkelig blir slik enkelte høringsinstanser frykter, vil dette innebære en uheldig svekkelse av det fagkyndige element i rettspleien. For meddommerne i det alminnelige utvalg vil det antakelig representere en ekstra belastning når de i tillegg til å bli valgt som meddommer, også skal undergis et klage- og disiplinærsystem. Etter Justisdepartementets vurdering vil domstolenes legitimitet neppe lide under at det ikke kan reises disiplinærsaker mot meddommere i det alminnelige og det særskilte utvalg. Departementet konkluderer på bakgrunn av dette med at man foreløpig ikke bør gjøre den nye klage- og disiplinærordningen gjeldende overfor lekdommere ved de ordinære domstolene.

På den annen side synes det korrekt å stille krav til god dommerskikk hos lekdommere i særdomstolene, eksempelvis jordskifterettene. Dommerne er brakt inn i sin dommergjerning på en helt annen måte enn de øvrige lekdommere og behandler et mye større antall saker. De hever lønn og har stort sett de samme rettigheter som ordinære dommere. Domstolkommisjonen har foreslått at dommerne i jordskifterettene omfattes av disiplinærsystemet. Jordskifterettens stilling og funksjoner er under utredning, og Justisdepartementet legger til grunn at de ulike dommerrelaterte spørsmål, herunder spørsmålet om disiplinærordningen skal omfatte disse dommerne, vil bli vurdert i den forbindelse.

For de øvrige særdomstolenes vedkommende har Domstolkommisjonen anbefalt at man avventer en utredning av Arbeidsrettens administrasjonsordning før man eventuelt lar disse omfattes av disiplinærsystemet. Departementet finner på denne bakgrunn ikke tilstrekkelig grunn til å gå nærmere inn på denne problemstilling nå, da den forutsettes vurdert i en slik utredning.

Etter Justisdepartementets vurdering bør disiplinærordningen heller ikke omfatte de ca. 450 forliksråd som finnes i Norge, før man har høstet erfaringer med klage- og disiplinærordningen.

11.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Tilsynsutvalget må - innenfor de rammer som settes for dets virksomhet - finne fram til hensiktsmessige arbeidsformer. Blant annet må det utvikles rutiner for samarbeid med sekretariatet. Sekretariatet må forberede saker for behandling i utvalget, i tillegg til å utøve ordinære sekretariatsfunksjoner som møteinnkalling, oppsett av sakliste for møtene, ekspedering av utvalgets vedtak og annen oppfølging.

Sakstilfanget vil være avgjørende for hvor mange møter det blir nødvendig å avholde pr. år. Det er imidlertid vanskelig å komme med sikre antagelser om antall klagesaker. Dersom det avholdes 5 møter pr. år i Tilsynsutvalget, foreligger en kalkyle basert på 5 medlemmer spredt jevnt utover landet som indikerer at kostnadene ved å samle alle medlemmene til møte vil være ca. kr 20.000 pr. møte. Hvis man baserer seg på 5 møter i året, vil årskostnadene bli ca. kr 100.000. Antakelig blir kostnadene noe høyere enn dette i en startfase.

Man må dessuten beregne kostnadene ved sekretærbistand til Tilsynsutvalget, ca. kr 150.000 pr. år. Sekretariatet forutsettes knyttet til den nye domstoladministrasjonen.

Samlede personalkostnader anslås etter dette til omkring kr 250.000 pr. år.

12 Administrative og økonomiske konsekvenser

12.1 Innledning

Proposisjonen inneholder flere forslag som har administrativ og økonomisk betydning. Særlig gjelder dette forslaget om etablering av en ny sentral domstoladministrasjon (kapittel 7), ny ordning for dommerutnevnelser (kapittel 8), redusert bruk av midlertidige dommere (kapittel 9), regulering og registrering av dommernes sidegjøremål (kapittel 10) og etablering av en ny klage- og disiplinærordning for dommere (kapittel 11).

De administrative og økonomiske konsekvensene av de enkelte forslagene er bredere omtalt i de respektive kapitlene i proposisjonen. Dette kapitlet inneholder en sammenstilling av informasjonen for å gi en samlet oversikt over forslagenes konsekvenser.

Gjennomføringen av de forslagene som fremmes kan ikke iverksettes uten særskilt inndekning for de merutgifter som er skissert under punktene 12.2-12.6 nedenfor. Inndekning vil måtte finne sted gjennom omprioriteringer innenfor rammen til justissektoren eller gjennom tilførsel av økte bevilgninger i budsjettprosessen.

12.2 Sentral domstoladministrasjon

Bemanningsbehovet i den nye administrasjonen på om lag 65 personer vil bli dekket inn ved overføring av stillinger fra Justisdepartementet og RIFT.

Det vil være Hovedavtalen i staten og Justisdepartementets tilpasningsavtale samt tilpasningsavtalen for domstolene, som vil danne grunnlaget for de tilsattes medbestemmelse ved opprettelsen av en ny sentral domstoladministrasjon.

Tjenestemannsorganisasjonenes tillitsvalgte og de tilsatte vil bli trukket inn i omstillingsprosessen så tidlig som mulig. Fortløpende informasjon vil være grunnlaget for at de tilsatte skal kunne ivareta sine interesser. Det vil mellom partene bli avklart et informasjonsopplegg både i forhold til de tilsatte og til organisasjonene.

De tilsatte vil i forbindelse med overføring til en sentral domstoladministrasjon ha rett til å fortsette sitt arbeid, men vil som følge av arbeidsgivers styringsrett være forpliktet til å akseptere endringer i arbeidsoppgaver og omorganisering av virksomheten, herunder omplassering til annen likeverdig stilling i virksomheten eller i annen statlig virksomhet, jf. tjenestemannslovens § 12 første og annet punktum.

I den grad omorganiseringen medfører endring i arbeidsoppgavene knyttet til den enkelte stilling, slik at arbeidet til vedkommende faller bort, og vilkårene for oppsigelser etter tjenestemannsloven §§ 9 og 10 er til stede, kan vedkommende pålegges å overta annen likeverdig stilling i virksomheten eller stå til rådighet for spesielle oppdrag i henhold til tjenestemannslovens § 12

annet punktum. En slik omplassering er mulig selv om den ikke kan utledes av den individuelle arbeidsavtalen.

Lokalisering av en ny sentral domstoladministrasjon i Trondheim vil dessuten by på driftsmessige utfordringer, spesielt i begynnelsen. Det vil være viktig at kvalitet og kontinuitet på administrative og driftsmessige støttefunksjon som Domstolavdelingen og RIFT har ansvaret for i dag overfor domstolene, ivaretas best mulig gjennom omstillingsprosessen. Det vil derfor bli behov for noe overlappende bemanning i en overgangsperiode.

Det vil være en spesielt stor utfordring å redusere risiko og sårbarhet i forbindelse med gjennomføringen av pågående IT-prosjekter. Innenfor dette området vil det kunne påløpe økte kostnader, blant annet på grunn av en forlenget prosjektperiode eller som følge av behov for å organisere prosjektarbeidet på en annen måte i omstillingsprosessen.

Det vil også kunne påløpe utgifter til ventelønn i henhold til gjeldende regelverk og praksis for omstillingsarbeid i staten.

For å sikre at de sentrale domstoladministrative gjøremål kan overføres fra Justisdepartementet og RIFT på en tilfredsstillende måte, anslår Justisdepartementet at det bør tas høyde for omstillingskostnader på om lag kr 23.000.000.

Under etableringsfasen, hvor det må leies nye lokaler for om lag 65 personer, er de behov for omkring kr 6.000.000 til dekning av engangsinvesteringer til inventar og utstyr. Det er i beregningen tatt høyde for at noe utstyr vil kunne overføres fra eksisterende virksomheter.

De årlige kostnader knyttet til lønn, husleie og drift av den nye domstoladministrasjonen er anslått til om lag kr 40.000.000. Av dette vil anslagsvis kr 35.000.000 kunne overføres fra kap. 400 Justisdepartementet og kap. 410 herreds- og byrettene. Differansen på kr 5.000.000 skyldes i hovedsak økte reiseutgifter som følge av administrasjonens lokalisering i Trondheim, samt at den nye administrasjonen ikke vil kunne ta del i de stordriftsfordeler som kommer dagens administrasjon til gode. Utgiftsnivået er knyttet opp mot en forutsetning om at det vil være behov for om lag 65 årsverk i den nye organisasjonen. Avhengig av hvordan IT-organiseringen innenfor justissektoren vil bli i framtiden, kan dette behovet endres.

Det foreslås at den nye domstoladministrasjonen etableres så raskt som mulig. Imidlertid synes dette tidligst å kunne gjøres i løpet av annet halvår 2002.

12.3 Dommerutnevnelser

Den viktigste økonomiske konsekvensen utgjøres av forventet honorar og møtegodtgjørelser til det nye Innstillingsrådet og lønnsutgifter til sekretærarbeidet. Samtidig må det gjøres fradrag for de ressurser som medgår ved dagens behandling av dommerutnevningssakene i Justisdepartementet og Det rådgivende organ for dommerutnevnelser.

Den samlede merutgift i forbindelse med innføring av ny behandlingsmåte for sakene om dommerutnevning anslås til kr 500.000 pr år.

12.4 Midlertidige dommere

Dommerfullmektiger

En lengre opplæringsperiode uten dømmende virksomhet vil innebære at det for hvert dommerfullmektigårsverk gjennomsnittlig vil bli avgjort noe færre saker. Skal dette kompenseres med nye dommerfullmektigstillinger, vil det svare til 4 årsverk, tilsvarende om lag kr 1.400.000 pr. år.

Forslaget om at det ikke bør være flere dommerfullmektigstillinger enn dommerstillinger ved noen herreds- eller byrett vil innebære at ca 20 dommerfullmektigstillinger må omgjøres til dommerstillinger. Med dagens lønnsnivå tilsvarer dette en årlig merutgift på ca. kr 5.500.000. En slik omgjøring forutsettes å skje over en viss tid.

Ekstraordinære lagdommere og tilkalte dommere

Departementet foreslår at det opprettes 5-8 nye lagdommerstillinger for å kompensere den foreslåtte begrensning i bruk av tilkalte dommere og ekstraordinære dommere i lagmannsrett. Dette vil gi en samlet årlig kostnad på kr 3-5.000.000.

12.5 Sidegjøremål

Opprettelse av et offentlig tilgjengelig register forutsetter at det utvikles et eget IT-system for registreringen. Justisdepartementet har beregnet at etableringskostnader ved utvikling av et eget datasystem med lokal applikasjon mot sentral database vil koste ca. kr 150.000. I tillegg kommer arbeid knyttet til registreringen og godkjenning av eksisterende sidegjøremål, ca. kr 100.000. Det påløper således en engangskostnad i forbindelse med etablering og igangsetting på ca. kr 250.000.

Domstoladministrasjonens årlige arbeid med registrering, godkjenning og systemvedlikehold er beregnet å ville koste ca. kr 100.000.

12.6 Klage- og disiplinærordning for dommere

Basert på en forutsetning om fem årlige møter i Tilsynsutvalget for dommere, vil møtekostnadene beløpe seg til omkring kr 100.000 pr. år. Dertil kommer lønnsutgifter til sekretærbistand, som anslås til ca. kr 150.000 pr. år. Samlet samlet årlig kostnad blir ca. kr 250.000.

12.7 Øvrige forslag til lovendringer

De øvrige forslagene til lovendringer har preg av tekniske tilpasninger nødvendiggjort av etableringen av en ny domstoladministrasjon utenfor Justisdepartementet. Disse endringer har ikke økonomiske konsekvenser.

13 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til domstoloven

Til § 4

Dagens bestemmelse gir Kongen adgang til å dele Høyesterett i flere avdelinger når saksmengden gjør dette påkrevd. Endringen foreslår å overføre denne myndigheten til domstoladministrasjonen. Endringen er en følge av ny organisasjonsmessig struktur og fordeling av arbeidsoppgaver mellom Justisdepartementet og ny sentral domstoladministrasjon. Se også forslag til endring av §§ 11 og 19 for henholdsvis lagmannsrettene og herreds- og byrettene.

Til § 10

Annet ledd foreslås opphevet og avløst av ny § 55 e første ledd nr. 3 og ny § 55 f første ledd som skal gi hjemmel til henholdsvis å konstituere faste dommere i en sideordnet domstol og andre som ikke er faste dommere ved en slik domstol, ved behov for ekstra dommerbistand ved en domstol. §§ 55 e og 55 f gjelder generelt og ikke bare for konstitusjon til lagmannsretten. I medhold av § 55 f vil det være adgang til å konstituere pensjonerte jurister slik det er lang praksis for ved lagmannsrettene. I forhold til spørsmålet om en aldersgrense for slike dommere, vises til merknaden til § 55 f.

Nytt annet ledd gjelder ordningen med tilkalt dommere fra herreds- og byretten til lagmannsretten. Adgangen til tilkalling av dommere fra herreds- og byretten administreres etter gjeldende rett innenfor domstolene, og Justisdepartementet og fylkesmannen har ingen rolle i denne ordningen. Det foreslås at det fortsatt bør være adgang til å tilkalle herreds- og byrettsdommere for tjeneste i lagmannsretten slik gjeldende rett gir uttrykk for. Ordningen må sees i sammenheng med adgangen til å konstituere pensjonister i lagmannsretten, jf. § 55 f. Bruken av disse to ordningene bør reduseres i forhold til rettens sammensetning ved behandlingen av både sivile saker og straffesaker. Det foreslås derfor at lagmannsretten ikke kan settes med mer enn enten en tilkalt dommer etter bestemmelsen her eller en konstituert pensjonist, såkalt «ekstraordinær lagdommer». Bestemmelsen regulerer ikke sammensetningen av lagmannsretten ved bruk av øvrige konstituerte dommere som ikke er pensjonister, det vil si bruk av konstituerte dommere som ikke er ekstraordinære lagdommere. Forslaget er kommet til uttrykk ved endringen i *tredje punktum*.

Se for øvrig NOU 1999: 19 punkt 8.4.4.7.2 og punkt 9.4.8 og 9.6.8 ovenfor.

Til § 11

Dagens bestemmelse gir Kongen adgang til å dele lagmannsretten i flere avdelinger når saksmengden gjør dette påkrevd. Endringen i *fjerde ledd første punktum* foreslår å overføre denne myndigheten til domstoladministrasjonen. Endringen er en følge av ny organisasjonsmessig struktur og fordeling av arbeidsoppgaver mellom Justisdepartementet og ny domstoladministrasjon.

nen. Se også forslag til endring av §§ 4 og 19 for henholdsvis Høyesterett og herreds- og byrettene.

Til § 18

Myndigheten til å fastsette rettssted for hvert lagsogn er etter gjeldende rett delegert til Justisdepartementet ved resolusjon 28. juni 1946. Endringen foreslår å overføre denne myndigheten til domstoladministrasjonen. Endringen er en følge av ny organisasjonsmessig struktur og fordeling av arbeidsoppgaver mellom Justisdepartementet og ny domstoladministrasjon.

Til § 19

Dagens bestemmelse gir Kongen adgang til å dele herreds- og byrettene i flere avdelinger når saksmengden gjør dette påkrevd. Endringen i *fjerde ledd* foreslår å overføre denne myndigheten til domstoladministrasjonen. Endringen er en følge av ny organisasjonsmessig struktur og fordeling av arbeidsoppgaver mellom Justisdepartementet og ny domstoladministrasjon. Se også forslag til endring av §§ 4 og 11 for henholdsvis Høyesterett og lagmannsrettene.

Til § 20

Annet ledd foreslås opphevet og avløst av ny § 55 e første ledd nr. 3 og ny § 55 f første ledd som skal gi hjemmel til å konstituere faste dommere eller andre på grunnlag av behov for ekstra dommere. §§ 55 e og 55 f gjelder generelt og ikke bare for konstitusjon til herreds- og byretten. Se for øvrig forslag til endring av § 10 annet ledd. Gjeldende tredje ledd blir *nytt annet ledd* som legger myndighet til å oppnevne en særskilt dommer for visse nærmere angitte type saker til Kongen. Endringen foreslår å overføre denne myndigheten til domstoladministrasjonen. Endringen er en følge av ny organisasjonsmessig struktur og fordeling av arbeidsoppgaver mellom Justisdepartementet og ny domstoladministrasjon. I tillegg foreslås å legge myndighet til å oppnevne særskilt varadommer som skal følge forhandlingene og tre inn om rettens formann får forfall, til domstoladministrasjonen.

Til § 23

Endringen i *første ledd* foreslår å flytte myndighet til å opprette dommerfullmektigstillinger i det enkelte domssogn til domstoladministrasjonen. Endringen er en naturlig følge av at domstoladministrasjonen fastsetter antall faste dommerstillinger for den enkelte domstol, jf. forslag til ny § 33 c.

Endringene i *annet ledd* knytter seg til hvem som kan bemyndige dommerfullmektiger. På grunnlag av ny organisasjonsmessig struktur mellom Justisdepartementet og domstoladministrasjonen, foreslås myndighet til å bemyndige dommerfullmektiger lagt til domstoladministrasjonen, men slik at myndigheten kan delegeres til domstollederen etter nærmere bestemmelser gitt av domstoladministrasjonen.

Til § 25

Myndigheten til å fastsette rettssted for herreds- og byrettene er etter gjeldende rett lagt til fylkesmannen. Endringen i *første ledd* foreslår å overføre denne myndigheten til domstoladministrasjonen. Endringen er en følge av ny organisasjonsmessig struktur og fordeling av arbeidsoppgaver i forhold til ny domstoladministrasjon.

Annet ledd gjelder myndighet til å fordele kostnader til rettslokaler mellom ulike kommuner. Denne myndigheten foreslås også lagt til domstoladministrasjonen.

Tredje ledd uttrykker at rettslokalene må være godkjent av domstoladministrasjonen i stedet for av departementet. Det vises til begrunnelsen som gjelder for endringen av første ledd.

Til § 33

Den nye organiseringen av domstolene forutsetter at det opprettes en domstoladministrasjon som ledes av et styre. *Første ledd* uttrykker at styret skal sørge for at den sentrale administrasjonen skjer på en forsvarlig og hensiktsmessig måte. I dette ligger at styret skal lede administrasjonen av domstolene på en slik måte at det er egnet til å styrke allmennhetens tillit til domstolene. Videre skal domstolene ledes på en slik måte at ressursutnyttelsen og saksbehandlingen blir effektiv samtidig som grunnleggende hensyn til den enkelte borgerens rettssikkerhet ivaretas. Styret er øverste myndighet for domstoladministrasjonen, og i egenskap av dette vil styret gi administrasjonen i den sentrale domstoladministrasjon retningslinjer for virksomheten. Dette gjelder for det første instruks for hvilke saker som må forelegges styret eller avgjøres av styret. Styret bør også behandle alle hovedlinjer med hensyn til budsjett, planlegging og utvikling av domstoladministrasjonen.

Annet ledd foreslår en ordning for hvordan domstoladministrasjonen gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen kan gis generelle retningslinjer for sin virksomhet. Dette kan dreie seg om målsettinger for domstoladministrasjonens virksomhet, vurderinger av domstoladministrasjonens praksis, behov for eventuelt å endre praksis mv. Det legges til grunn at domstoladministrasjonen skal kunne gis retningslinjer gjennom budsjettproposisjonen som legges frem for Stortinget. Bestemmelsen innebærer at domstoladministrasjonen bør ha en fri stilling i forhold til regjeringen og gis langsiktige mål for sitt arbeid. Dersom det er nødvendig med korrektiver ut over dette, forutsettes disse gitt ved konkret beslutning etter tredje ledd. I tillegg til denne instruksjonsadgangen vil domstoladministrasjonen kunne styres gjennom lover og forskrifter som berører domstoladministrasjonens ansvarsoppgaver. Det vises for øvrig til punkt 7.10.3 og 7.10.4 ovenfor.

Tredje ledd foreslår en ordning etter mønster av det som gjelder for regjeringens styring av Norges Bank ved at Kongen i statsråd kan treffe vedtak om domstoladministrasjonens virksomhet. Vedtaket kan bare treffes av Kongen i statsråd. Det betyr at instruksjonsmyndigheten ikke kan delegeres til departementet. I samsvar med det som gjelder for vedtak overfor Norges Bank, skal domstoladministrasjonen gis anledning til å uttale seg før vedtak treffes. Dette vil gi domstoladministrasjonen mulighet til å vurdere saken på nytt før regjeringen gir en konkret instruksjon.

Videre skal underretning om vedtaket sendes Stortinget etter at det er truffet. Instruksjonsmyndighet vil i motsetning til det som følger av annet ledd, dreie seg om pålegg i administrative enkeltsaker. Det vil være tilstrekkelig at vedtaket sendes i forbindelse med den ordinære budsjettbehandling som gjøres hvert år.

Bestemmelsen må sees som en sikkerhetsventil som forutsettes brukt kun i unntakstilfeller. Den vil ikke kunne anvendes for å gi regjeringen en generell myndighet til å overprøve domstoladministrasjonens beslutninger. Det vises for øvrig til punkt 7.10.5 og 7.10.6 ovenfor.

Til § 33 a

Første ledd første punktum foreslår at styret for domstoladministrasjonen skal ha sju medlemmer. I tillegg skal hvert av medlemmene ha personlige varamedlemmer. Varamedlemmene trer i funksjon der et fast medlem har forfall av ulik art.

Annet punktum angir styrets sammensetning. Det foreslås at styret for domstoladministrasjonen settes sammen av tre dommere, to advokater og to medlemmer som representanter for allmennheten. Dommerne kan være fra hvilken som helst av de tre alminnelige rettsinstanser og være en hvilken som helst type dommer innenfor den enkelte rettsinstansen. Det er ikke noe pålegg om at en domstolleder skal sitte i utvalget. Det avgjørende for oppnevning av dommerrepresentantene, bør være at dommerne har et høyt og bredt kompetansenivå. De bør ha erfaring fra dommerrollen og bør ha innsikt i og være engasjert i administrative spørsmål. Videre bør bare faste dommere kunne utnevnes til styret i domstoladministrasjonen.

Styret skal også ha to advokater. Det kan være privatpraktiserende advokater, advokater som er ansatt i næringslivet eller advokater fra offentlig forvaltning. Til denne gruppen kan også regnes påtalemyndighetens aktører og advokater fra Regjeringsadvokaten.

Det skal også være to medlemmer som representerer allmennheten. Disse bør nyte allmenn tillit og ha en integritet og personlige egenskaper som kan gjøre dem skikket til å delta i styret for domstoladministrasjonen. Disse medlemmene skal ikke være jurister.

Kongen oppnevner dommer- og advokatmedlemmene i styret. Kongen står helt fritt ved vurderingen av hvem som skal oppnevnes. Det er imidlertid ikke noe i veien for at domstolene og ulike yrkesorganisasjoner, for eksempel Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening, kan fremme forslag overfor Kongen. Stortinget velger representantene for allmennheten. Sammensetningen av utvalget må gjøres på grunnlag av de krav likestillingsloven § 21 setter til representasjon av begge kjønn.

Det åpnes i *tredje punktum* for at Kongen kan erstatte ett av de tre dommermedlemmene med en annen særlig kvalifisert representant for domstolene. En slik representant skal i så fall være en ansatt i domstolene som ikke er dommer, men som forutsettes å kunne tilføre styret for domstoladministrasjonen verdifulle impulser i forhold til administrasjon av domstolene generelt. Kongen vil i forbindelse med den enkelte oppnevning stå fritt til å velge om det skal oppnevnes tre dommere i styret, eller om ett av de tre medlemmene skal være en annen representant for domstolene.

Fjerde punktumbestemmer at Kongen avgjør hvilket av medlemmene som skal være leder for styret. Denne avgjørelsen tas fritt ut fra de enkelte medlemmers konkrete lederegenskaper. Det vises for øvrig til punkt 7.11.4 ovenfor.

Annet ledd angir at valg eller oppnevning bør gjelde for en periode på fire år med adgang til gjenvalg eller gjenoppnevning for inntil en periode.

Tredje ledd uttrykker at en oppnevning eller et valg kan trekkes tilbake dersom et medlem ikke er i stand til eller ikke er villig til å utføre vervet på en forvarlig måte. Ordningen skal fungere som en sikkerhetsventil slik at en person som enten ikke ønsker å være i styret eller som ikke kan utføre sine oppgaver der, skal kunne fristilles fra oppnevningen. Selve fristillingen skjer ved at den myndighet som oppnevnte eller valgte medlemmet, enten Kongen eller Stortinget, trekker oppnevningen eller valget for dette medlemmet tilbake. Det vises for øvrig til punkt 7.11.5 ovenfor.

Fjerde ledd foreslår å gi Kongen adgang til å avsette styret for domstoladministrasjonen. Bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å avsette styret samlet i motsetning til tredje ledd som bare gir adgang til å trekke tilbake oppnevning eller valg for et enkelt medlem. *Første punktumbestemmer* at Kongen kan avsette styret dersom det ikke følger opp kritikk fra Riksrevisjonen. En slik forgåelse vil være klanderverdig og bør i seg selv kunne lede til at styret kan avsettes. Dette vil først og fremst være kritikk knyttet til driften av domstoladministrasjonen. Styret for domstoladministrasjonen vil imidlertid også være ansvarlig for å legge til rette for at domstolene etterlever gjeldende instruksjer og bestemmelser. Kritikk fra Riksrevisjonen om driften av den enkelte domstol eller domstolene samlet sett, må derfor også følges opp av domstoladministrasjonen. *Annet punktumbestemmer* at styret kan avsettes hvis det ikke følger opp retningslinjer eller vedtak gitt av Kongen i statsråd etter § 33 annet og tredje ledd. Vilåret er at den manglende oppfølging kan bebreides styret. På denne måten vil det også for slike typer forgåelser stilles opp visse krav til omfang og grad knyttet til spørsmålet om skyld. *Tredje punktum* gir Kongen adgang til å avsette styret dersom styret opptre i strid med de lover og forskrifter som gjelder for styrets virksomhet og andre lovpålagte krav. Også for slike forhold kreves det at styret kan bebreides uavhengig av hvilket skyldkrav og hvilken aktsomhetsnorm som oppstilles i de lovpålagte kravene til styrets virksomhet. Dette alternativet omfatter også tilfeller der domstoladministrasjonen har brutt bestemmelser for styring av statlige midler. For eksempel vil omfattende budsjettoverskridelser omfattes av dette alternativet. Ved slike forhold kan styret avsettes uten å avvente Riksrevisjonens reaksjon etter første punktum. *Fjerde punktum* krever at Kongen straks underretter Stortinget om at styret er avsatt. Beslutning om å avsette styret vil være en alvorlig sanksjonsmulighet for Kongen, og det bør være slik at Stortinget eventuelt kan reagere overfor regjeringen dersom det er uenig i beslutningen. Det er derfor avgjørende at Stortinget blir underrettet omgående. Se for øvrig punkt 7.11.5 ovenfor.

Femte ledd åpner for at direktøren for domstoladministrasjonen har møterett i styret. Dette skal sikre god kommunikasjon mellom styret og administrasjonen. Det er også åpnet uttrykkelig for at direktøren kan delegerer til en annen, for eksempel nestleder, å møte i styret. Unntak fra møteretten gjelder

bare der styret er klageinstans, dvs. behandler klager over domstoladministrasjonens administrative vedtak, jf. § 33 b første ledd.

Til § 33 b

Første ledd første punktum angir at forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for domstoladministrasjonens virksomhet. Saksbehandlingen i domstoladministrasjonen vil med dette følge de samme prinsipper for saksbehandling som har vært ført i Justisdepartementet. Det samme gjelder for allmennhetens rett til innsyn etter offentlighetsloven. § 33 d gir adgang til å fastsette nærmere forskrifter om domstoladministrasjonens virksomhet. *Annet punktum* bestemmer at direktørens vedtak kan påklages til styret og at styrets vedtak kan påklages til Kongen i statsråd. Reglene for klagerett og klagebehandlingen følger av forvaltningsloven. På grunnlag av domstoladministrasjonens selvstendige stilling bør Kongen i statsråd vise varsomhet med å omgjøre eller sette vedtak fra domstoladministrasjonens styre til side. Også administrasjonens vedtak skal kunne påklages til styret. Ordlyden som er brukt, er at «direktørens vedtak» kan påklages. Med «direktøren» siktes det også til andre ansatte i domstoladministrasjonen som treffer vedtak i henhold til intern delegasjon. Begrunnelsen for en slik regel er at det bør unngås at klager må avgjøres av Kongen i statsråd. Dette medfører at blant annet klager over avgjørelser om dokumentinnsyn i henhold til forvaltningsloven § 21 og offentlighetsloven § 9 kan behandles av styret. Det følger imidlertid av forvaltningslovens alminnelige regler om klagerett at et slikt vedtak av styret ikke igjen kan påklages til Kongen i statsråd, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd annet punktum. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 6.7.2.

Annet ledd første punktum foreslår at styret i domstoladministrasjonen skal ha tilsettingsmyndighet for stillinger i domstoladministrasjonen. *Annet punktum* angir at direktøren for domstoladministrasjonen skal gi forslag til styret i forbindelse med ansettelse av ledere. *Tredje punktum* legger til grunn at andre innstillinger skal gjøres av et innstillingsråd etter tjenestemannsloven. *Fjerde punktum* bestemmer at styret kan delegerer til direktøren å foreta ansettelser. Spesielt vil dette kunne være aktuelt ved ansettelse av saksbehandlere og kontorpersonale.

Tredje ledd første punktum bestemmer at to representanter for de ansatte i domstoladministrasjonen skal tiltre styret i forbindelse med ansettelsessaker. *Annet punktum* bestemmer at det samme skal gjelde ved behandling av saker etter tjenestemannsloven §§ 8 til 10 og 12 til 17 nr. 3. Dette kravet til styrets sammensetning i særlige saker der styret ikke har tjenestemannsrepresentasjon, følger av tjenestemannsloven § 5 nr. 2 annet ledd.

Fjerde ledd foreslår at styret kan fastsette stillingsinstruks og instruks for saksbehandlingen i domstoladministrasjonen.

Det vises for øvrig til punkt 7.10.9 og 7.11.6 ovenfor.

Til § 33 c

Første ledd foreslår at domstoladministrasjonen gis adgang til å fremme forslag til budsjett for domstolene for departementet. Det skal imidlertid bare fremmes et budsjettforslag til Stortinget, og dette budsjettet er det departementet som har avgjørende myndighet til å utforme. Departementet står derfor fritt til

å vurdere hvordan forslaget fra domstoladministrasjonen skal behandles. Det forutsettes imidlertid at domstoladministrasjonen selv skal kunne oversende sitt budsjettforslag til Stortinget, men det innføres ikke noe krav om at budsjettforslaget skal ligge ved selve budsjettproposisjonen fra regjeringen. Det vises for øvrig til punkt 7.12.2 ovenfor.

Annet ledd første punktum gir domstoladministrasjonen myndighet til å fastsette antall dommerstillinger for den enkelte domstol. I tillegg til å opprette dommerstillinger for en enkelt domstol, kan domstoladministrasjonen etter *annet punktum* opprette faste dommerstillinger som skal være felles for flere domstoler. Dommere som innehar slik stilling vil kunne virke ved flere domstoler som ligger i geografisk nærhet samtidig som de har fast tilknytning til en konkret domstol. *Tredje punktum* gir domstoladministrasjonen hjemmel til å gi forskrifter om organisering av tjenesten for dommere som er felles for flere domstoler.

Til § 33 d

Bestemmelsen gir hjemmel til å gi forskrifter om domstoladministrasjonens virksomhet. Det åpnes med dette for å gi særlige regler for saksbehandlingen i domstoladministrasjonen og regler om hvilke ansvarsområder som omfattes av domstoladministrasjonens virksomhet. Bestemmelsen forutsettes brukt med forsiktighet sett i lys av domstoladministrasjonens spesielle stilling. Det bør imidlertid kunne gis regler som for eksempel åpner for større innsyn i domstoladministrasjonens beslutninger eller pålegg og retningslinjer som gis av styret for domstoladministrasjonen til selve embetsverket i administrasjonen. I stor utstrekning forutsettes likevel at retningslinjer for arbeidet i domstoladministrasjonen utarbeides av administrasjonen selv innenfor de rammer som forvaltningsloven og offentlighetsloven gir.

Til § 55

Bestemmelsens *første ledd* foreslår å erstatte gjeldende § 55 første ledd og fastslår prinsippet i Grunnloven § 21 om at dommere skal utnevnes av Kongen. Bestemmelsen gjelder dommere i Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene. Dommere i forliksrådet omfattes ikke. Utnevnelsen gjøres av Kongen i statsråd. Det fremgår også uttrykkelig av bestemmelsen at dommere er embetsmenn. Dette er bare en videreføring av det som fremgår av gjeldende første ledd. Bestemmelsen gjelder selve utnevnelsen. I de følgende paragrafer er det gitt nærmere regler om fremgangsmåten og saksbehandlingen ved utnevnelse av dommere. Viktige oppgaver og vurderinger er i den forbindelse lagt til Innstillingsrådet. Dette endrer ikke det faktum at det er Kongen som utnevner dommere. Det forutsetter at regjeringen etter forberedelse i departementet fortsatt skal foreta en vurdering av hvem som skal utnevnes til dommer. Det medfører at regjeringen har det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret for utnevnelse av dommere.

Annet ledd første punktum foreslår lovfestet ytterligere krav til en dommers kvalifikasjoner enn de faktiske krav som følger av gjeldende §§ 53 og 54. Bestemmelsen uttrykker at en dommer bør ha høye faglig kvalifikasjoner. Dette innebærer at en dommer bør ha god juridisk innsikt, et godt skjønn og særlige personlige egenskaper. De personlige kvalifikasjonene innebærer for det første at en dommer bør være interessert i og opptatt av mennesker og ha

evne til å sette seg inn i andre personers livssituasjon. Videre må dommeren utad fremstå som nøytral og bør ha stor integritet og mulighet til å nyte allmenn tillit. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 7.3.1.4 og 7.3.1.5. *Annet punktumfastslår uttrykkelig prinsippet om at dommere bør rekrutteres fra ulike yrker. Dette er et viktig signal for å sikre en bred dommerrekruttering. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 7.3.1.3.*

*Tredje ledd første punktumfastslår at en dommer er uavhengig i sin dømmende stilling. Dette prinsippet følger av sikker grunnlovsfortolkning selv om Grunnloven ikke uttrykker dette konkret. Prinsippet er derfor ikke nytt, men en lovfesting av gjeldende rett. Det vises i denne sammenheng til kap. 6 ovenfor der spørsmålet om grunnlovsfesting av domstolenes uavhengighet er behandlet. For øvrig vises til NOU 1999: 19 punkt 5.4.2. *Annet punktum gir uttrykk for at dommeren skal utføre sin gjerning upartisk og på en måte som inngir alminnelig tillit og respekt. Dette innebærer for det første at det settes krav til en dommer som samsvarer med kravene til hvem som skal utnevnes som dommere, jf. annet ledd. For det annet sendes det signal om hvordan en dommer som er utnevnt, bør utøve sin dommergjerning. Nøytralitet, innsikt og verdighet bør blant annet være stikkord som kjennetegner en dommers fremferd.**

Fjerde ledd foreslår en lovfesting av dommeres oppsigelsesvern etter Grunnloven § 22 annet ledd. Det følger av stillingsvernet i Grunnloven at en dommer ikke kan sies opp, men bare avskjediges etter dom. Grunnloven sier ikke noe om hvilke avskjedsgrunner som kan føre til avskjedsdom, men det er lagt til grunn at det er de samme avskjedsgrunner som gjelder for andre embetsmenn og for statstjenestemenn. Stillingsvernet innebærer videre at en dommer ikke kan forflyttes mot sin vilje. Reglene i Grunnloven foreslås gjentatt i domstoloven. Det kan innebære en fordel å lovfeste stillingsvernet for utnevnte dommere i og med at det samme stillingsvernet foreslås uttrykt for midlertidige dommere i ny § 55 h. På denne måten oppstår heller ikke noen uklarhet i hva som skal gjelde for den enkelte type dommer. Det vises for øvrig til punkt 11.5.1 ovenfor.

Til § 55 a

*Første ledd første punktum foreslår at det opprettes et Innstillingsråd for dommere som skal avgi innstilling i forbindelse med dommerutnevnelser og som skal foreta enkelte konstitusjoner etter nærmere bestemmelser i §§ 55 e og 55 f. Det presiseres at denne ordningen er spesiell for utnevning av dommere. Uttrykket «innstilling» kan i denne sammenheng ikke likestilles med tilsvarende begrep i tjenestemannslovgivningen. *Annet punktum bestemmer at Kongen oppnevner medlemmene til Innstillingsrådet. Det skal være sju medlemmer. I tillegg oppnevnes personlige varamedlemmer for hvert av medlemmene. Varamedlemmene trer i funksjon der et fast medlem har forfall av ulik art, er inhabil eller av andre grunner er avskåret fra å delta i rådets møter. Tredje punktum angir sammensetningen av Innstillingsrådet. Innstillingsrådet skal for det første bestå av tre dommere. Det er ikke noe krav til hvilke type dommere som bør utnevnes eller vilkår om at bare domstolledere skal delta. Det er ikke innført noen lovbestemt plikt til at alle tre rettsinstanser er representert i Innstillingsrådet. Det betyr at Kongen velger fritt hvilke dommere som skal oppnevnes ut fra kvalifikasjon og ikke ut fra hvilken type domstol de**

representerer. Det bør tilstrebes at det oppnevnes medlemmer med domstolfaglig kompetanse og kunnskap om og interesse for rekrutteringsarbeid og personalutvelgelse. Videre skal det oppnevnes en advokat og en jurist ansatt i offentlig sektor. Advokaten bør helst være privatpraktiserende, ansatt i næringsvirksomhet eller lignende, og det bør legges vekt på å oppnevne advokater som faktisk prosederer i retten. Representanten for offentlig sektor skal være en jurist som ikke er advokat, men en som er ansatt i offentlig administrasjon på kommunalt, fylkeskommunalt eller statlig nivå. Det skal også oppnevnes to medlemmer som ikke er jurister. De skal representere allmennheten. Disse medlemmene kan komme fra ulike grupper og må vurderes konkret. Det er naturlig å velge personer med god innsikt og engasjement i samfunnsmessige forhold til disse vervene. I og med at de også skal være et korrektiv til juristene i rådet, bør det velges medlemmer som nyter allmenn tillit og har en bakgrunn som gir nødvendig autoritet og integritet. Det må likevel understrekes at Kongen står helt fritt til å oppnevne disse medlemmene. Det eneste kravet er at de ikke er jurister og på denne måten representerer andre grupper av befolkningen enn de førstnevnte kategorier. *Fjerde punktum* bestemmer at Kongen fastsetter hvilket av de oppnevnte medlemmene som skal være leder av Innstillingsrådet. Kongen står også fritt i denne vurderingen, og avgjørelsen bør tas på grunnlag av en konkret vurdering av det enkelte råd sammenholdt med hvilket av rådets medlemmer som har gode lederegenskaper.

Valg av medlemmer til Innstillingsrådet bør generelt gjøres ut fra den enkeltes evner og erfaring med personalutvelgelse. Det er også ønskelig at medlemmene av Innstillingsrådet holder et høyt faglig nivå. Kongen står helt fritt ved vurderingen av hvem som skal oppnevnes. Det er imidlertid ikke noe i veien for at domstolene og ulike yrkesorganisasjoner, for eksempel Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening, kan fremme forslag overfor Kongen. Det legges videre til grunn at Innstillingsrådet settes sammen på grunnlag av de krav likestillingsloven § 21 setter til representasjon av begge kjønn.

Annet ledd bestemmer at oppnevning skal skje for en periode på fire år som er vanlig for offentlige råd og utvalg. Det åpnes for at det er mulig å bli gjenoppnevnt for inntil én periode. Dette bidrar til å sikre kontinuitet i rådet.

Tredje ledd uttrykker at en oppnevning kan trekkes tilbake dersom et medlem ikke er i stand til eller ikke er villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte. Formuleringen innebærer at regjeringen ikke kan trekke tilbake en oppnevning av et medlem fordi den er uenig i den vurderingen som medlemmet eller rådet legger til grunn. Ordningen skal imidlertid fungere som en sikkerhetsventil slik at en person som enten ikke ønsker å være i rådet eller som ikke kan utføre sine oppgaver der, skal kunne fristilles fra oppnevningen. Selve fristillingen skjer ved at Kongen trekker oppnevningen for dette medlemmet tilbake.

Fjerde ledd fastslår at direktøren for domstoladministrasjonen har møterett i Innstillingsrådet. På denne måten knyttes nødvendig kontakt mellom domstoladministrasjonen og Innstillingsrådet slik at det kan foregå en utveksling av informasjon, og slik at direktøren for domstoladministrasjonen holdes orientert om synspunkter i forbindelse med dommerutnevnelser. Direktørens møterett forutsettes å bidra til verdifull utveksling av impulser og kunnskap om aktuelle administrative og personalmessige spørsmål. Dette vil være ver-

difull informasjon i tilknytning til de vurderinger som skal gjøres både av domstoladministrasjonen og Innstillingsrådet. Det er også åpnet uttrykkelig for at direktøren kan delegerer til en annen, for eksempel nestleder, å møte i Innstillingsrådet.

Det vises for øvrig til punkt 8.9.4 og 8.9.5 ovenfor.

Til § 55 b

Første ledd uttrykker at Kongen skal innhente innstilling fra Innstillingsrådet før utnevning av dommere finner sted. I motsetning til dagens praksis fra Det rådgivende organ for dommerutnevninger der uttalelser bare innhentes ved utnevninger av herreds- eller byrettsdommere og dommere i lagmannsretten, foreslås at denne prosedyren skal følges ved alle dommerutnevninger som omfattes av bestemmelsen. Det vil si at Innstillingsrådet også skal avgi uttalelse ved utnevninger av høyesterettsdommere. Unntak gjelder bare for utnevning av høyesterettsjustitiarius, jf. sjuende ledd.

Annet ledd første punktum bestemmer at Innstillingsrådet skal innhente de opplysninger som er nødvendig for å foreta innstilling til embetet som dommer. Det forutsettes at Innstillingsrådet foretar intervjuer av aktuelle kandidater til dommerembetet. I tillegg innhentes referanser og annet materiale som rådet kan bygge sin avgjørelse på. Domstollederen for den domstol der dommeren som utnevnes, skal virke, bør delta i intervjuene. Videre bestemmer *annet punktum* at domstollederen skal avgi skriftlig uttalelse til innstillingen. Denne må innhentes før rådet har tatt stilling til innstillingen. På denne måten sikres domstollederens innflytelse i utnevningssprosessen. Unntak fra kravet om at domstollederen skal avgi skriftlig uttalelse gjelder bare innstillinger til embetet som høyesterettsdommer. Det vil si at høyesterettsjustitiarius ikke skal avgi skriftlig uttalelse før innstillingen foreligger, jf. fjerde ledd nedenfor.

Tredje ledd første punktum fastslår at Innstillingsrådet skal gi en begrunnet innstilling av tre kvalifiserte søkere til ledige dommerembeter. I uttrykket «innstilling» ligger også at det skal gjøres en rangering av de innstilte søkerne. Hensynet er at regjeringen på denne bakgrunn kan vurdere det arbeidet som er nedlagt av rådet og den innstilling som er foretatt. Begrunnelsen bør være avveiet slik at argumenter både for og mot den innstilling som er gjort, kommer frem og slik at vekten av de ulike argumenter tydeliggjøres. Det skal normalt gis en innstilling av tre kvalifiserte søkere. Dette henger sammen med at regjeringen skal gis en reell mulighet for å velge mellom de innstilte søkerne. Videre må bestemmelsen sees i sammenheng med § 55 c som pålegger Kongen å innhente ny uttalelse dersom det er aktuelt å utnevne en søker som ikke er innstilt. For å unngå at dette skjer for ofte, bør det innstilles et visst antall søkere slik at regjeringen skal slippe å innhente uttalelser unødig. Dersom flere stillinger skal besettes ved samme embete, bør det innstilles så mange søkere at regjeringen har minst tre søkere å velge mellom ved besettelsen av det siste dommerembetet. Det følger av *annet punktum* at Innstillingsrådet skal begrunne de tilfeller der tre søkere ikke innstilles.

Fjerde ledd gjelder særlig for utnevning av høyesterettsdommere. Innstillingsrådet skal behandle slike utnevninger på lik linje med øvrige dommerutnevninger, jf. annet ledd første punktum. Det forutsettes imidlertid at Innstillingsrådet skal avgi sin innstilling og at denne skal gjøres kjent for Høyeste-

rett, før justitiarius avgir uttalelse. Uttalelsen skal gis direkte til departementet. Justitiarius avgjør om uttalelsen skal ha karakter av en anbefaling av en eller flere søkere eller bare være en orientering til justisministeren om den kjennskap som justitiarius har til søkerne og til andre forhold av betydning for avgjørelsen. Uttalelsen kan gis muntlig eller skriftlig.

Femte ledd uttrykker at domstoloven §§ 106 og 108 om habilitet får tilsvarende anvendelse for medlemmene av Innstillingsrådet. Selv om forvaltningsloven er gitt anvendelse for utnevning av dommere etter § 55 i, er habilitetsreglene som følger av domstoloven strengere.

Sjette ledd gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter om behandlingen av innstillingssaker. Når det gjelder opprettelse av sekretariat for Innstillingsrådet, forutsettes dette organisert av Innstillingsrådet selv uten nærmere formalisering. Det samme gjelder forholdet mellom Innstillingsrådet og sekretariatet. Det legges til grunn at sekretariatsoppgavene skal utføres av domstoladministrasjonen.

Sjuende ledd fastslår at paragrafen ikke gjelder ved utnevning av høyesterettsjustitiarius. I slike saker er det vanlig at regjeringen konsulterer Stortinget før utnevnelsen finner sted. Denne praksis bør fortsette. I tillegg tilsier hensyn til stillingens karakter og funksjon, at regjeringen bør kunne stå friere i slike saker enn ved andre dommerutnevnelser uten at dette kommer i strid med prinsippet om Høyesteretts uavhengighet.

Det vises for øvrig til punkt 8.9.6 til 8.9.12 ovenfor.

Til § 55 c:

Selv om det er forutsetningen at Innstillingsrådets innstilling skal tillegges betydelig vekt, skal den behandling som videre er forutsatt å skulle skje fra regjeringens side, være reell. Det er nødvendig å gi regjeringen tilstrekkelig frihet i forhold til dommerutnevnelser. Kongen kan derfor ikke pålegges å utnevne en av de tre som Innstillingsrådet har innstilt. På den annen side bør Innstillingsrådet høres i forbindelse med enhver dommerutnevning for å kunne ha en reell betydning for valg av dommere. For å sikre Innstillingsrådets innflytelse, pålegges *første punktum* regjeringen å innhente uttalelse fra Innstillingsrådet, dersom det vurderes å utnevne en søker som ikke er innstilt. *Annet punktum* bestemmer at en søker skal regnes som innstilt, dersom et mindretall av Innstillingsrådet har innstilt denne. Dersom det foreligger dissens i Innstillingsrådet, og et mindretall har avgitt innstilling i forhold til en søker, behøver ikke regjeringen gå tilbake til Innstillingsrådet for å få denne søkeren vurdert på nytt. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 7.5.3.3 og punkt 8.9.8 ovenfor.

Til § 55 d

Bestemmelsen foreslår at midlertidige dommere bare kan konstitueres eller tilsettes i de tilfeller som fremgår av §§ 55 e til 55 g. Bestemmelsen viser til forslaget til regler for konstitusjoner av faste dommere ved en annen sideordnet domstol etter § 55 e, konstitusjoner av andre i § 55 f og tilsetting av dommerfullmektiger i § 55 g. Etter gjeldende rett finnes en rekke ordninger for bruk av midlertidige dommere. Det finnes også en rekke ulike ordninger for å ansette dommere i midlertidige stillinger. Blant annet har det i praksis vært

operert både med konstitusjoner, oppnevninger og fungeringer. Det vises til beskrivelse i NOU 1999: 19 punkt 8.2.2 til 8.2.5. Heretter skal det gjelde en ensartet praksis med hensyn til oppnevning av midlertidige dommere, og det skal kun benyttes den fremgangsmåte som §§ 55 e til 55 g gir anvisning på. Det vil si at midlertidige dommere skal konstitueres. Det vil fortsatt finnes enkelte bestemmelser i lovverket som kan gi mulighet til bruk av midlertidige dommere i andre tilfeller enn de som er nevnt i §§ 55 e til 55 g. Det vises blant annet til § 10 annet ledd og § 20 annet ledd. Dette vil i hovedsak dreie seg om ekstraordinære situasjoner der særlig hensyn gjør seg gjeldende og må betraktes som unntakstilfeller.

Det vises for øvrig til kapittel 9 ovenfor, spesielt punkt 9.6.

Til § 55 e:

Bestemmelsen gjelder i hovedsak konstitusjon av en fast dommer ved en annen sideordnet domstol. På grunnlag av denne avgrensningen vil bestemmelsen bare ha praktisk betydning for konstitusjoner i herreds- eller byretten og i lagmannsretten. Bestemmelsen forutsetter at dommeren som konstitueres, ikke behøver gis permisjon fra sin faste stilling. Det er i hovedsak domstollederne ved de to domstolene som må bli enige om en praktisk ordning for dommerens behandling av saker i konstitusjonsperioden. *Første ledd* fastslår at en dommer i tillegg til sin faste stilling, kan konstitueres i tilfeller som nevnt i nr. 1 til nr. 4. På denne måten gjelder konstitusjon etter første ledd ikke for dommerfullmektiger. Det bestemmes videre at en enkelt konstitusjon ikke skal ha lengre varighet enn to år.

Nr. 1 gjelder konstituering som vikar for en dommer som har fravær på grunn av sykdom eller permisjon og andre tilfeller der et dommerembete står ledig, for eksempel i påvente av at en fast dommer skal tiltre etter en utnevning. Slike konstitusjoner er etter gjeldende rett regulert av domstolloven § 55 og blir foretatt av Kongen, men det er delegert til Justisdepartementet ved kgl. res. 8. juli 1954 å foreta konstitusjoner med varighet for inntil ett år.

Nr. 2 omfatter tilfeller der konstitusjon er nødvendig på grunn av inhabilitet. Etter gjeldende rett løses slike tilfeller normalt ved at det oppnevnes en settedommer av fylkesmannen. Denne ordningen bygger ikke på eget lovgrunnlag, men er behandlet som en undergruppe av konstitusjoner etter gjeldende § 55. I motsetning til gjeldende rett, foreslås at slike konstitusjoner skal gjøres for en bestemt periode. På denne måten står domstollederen fritt til å velge hvilken dommer som skal behandle den saken som det knytter seg inhabilitetsgrunner til. Dersom alle dommerne ved domstolen er inhabile, og det således ikke blir noen valgmulighet med hensyn til hvilken dommer som skal utføre oppgaven, bør saken i stedet overføres til en annen domstol etter bestemmelsene i domstolloven §§ 38 og 119. Selv om saken i slike tilfeller overføres til behandling i en annen rett, kan rettsmøter holdes i det distrikt hvor saken opprinnelig er anlagt. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 8.4.4.7.3.

Nr. 3 gjelder tilfeller der det av ulike grunner er behov for en ekstra dommer. Det kan være fordi restanser skal nedarbeides eller for å ta unna en topp i sakstilgangen. Etter gjeldende rett er slik konstitusjon regulert i domstolloven §§ 10 annet ledd og 20 annet ledd for henholdsvis konstitusjoner av dommere i lagmannsretten og herreds- og byrettsdommere. Bruk av konstitusjon

ved behov for ekstra dommere må sees i sammenheng med muligheten til å benytte dommere med tilknytning til flere rettskretser etter § 33 c annet ledd. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 8.4.4.3.

Nr. 4 gjelder konstitusjoner som er begrunnet ut fra omorganisering av domstoler. Det foregår stadig, i større og mindre omfang, en omorganisering av domstolene, enten når det gjelder spørsmålet om sammenslåing av flere embeter eller overgang fra enedommerembeter til embeter med flere dommere. Slike omorganiseringer vil kunne endre behovet for ulike typer dommerstillinger. I slike tilfeller kan det være aktuelt å besette stillinger midlertidig. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 8.4.4.2.

Annet ledd første punktum er et unntak fra første ledd og fastslår at en dommer alltid kan konstitueres ved en annen domstol for å foreta vigsler. Dette unntaket vil kunne anvendes generelt uten å være knyttet til vilkårene i første ledd om at det bare gjelder faste dommere ved en sideordnet domstol. Unntaket gjelder i forhold til alle dommere, både for dommere i en annen rettsinstans, dommerfullmektiger og andre midlertidige dommere. På denne måten vil dommere i Høyesterett og i lagmannsretten, konstituerte dommere og dommerfullmektiger kunne konstitueres til å foreta vigsler. I tillegg kan pensjonerte dommere konstitueres til å foreta vigsler etter denne bestemmelsen. Med pensjonerte dommere menes dommere som har sittet i stillingen som dommer da de gikk av med alderspensjon. Endringen er i samsvar med den praksis som i dag gjelder for slike konstitusjoner. *Annet punktum* bestemmer at konstitusjonen foretas av domstollederen der vigselen skal finne sted.

Tredje ledd første punktum foreslår at konstitusjoner som nevnt i første ledd, kan foretas av Innstillingsrådet for dommere. Konstitusjoner etter denne bestemmelsen omfatter bare de som allerede er utnevnt til faste dommere og konstitusjonen skal gjelde ved siden av dommerens faste stilling. Det kan derfor ikke anses betenkelig at Innstillingsrådet foretar disse konstitusjonene til tross for at rådet er frittstående og ikke undergitt Justisdepartementets instruksjonsmyndighet. *Annet punktum* gir Innstillingsrådet adgang til å delegerer kompetanse til å konstituere etter denne paragraf til domstoladministrasjonen. Dette vil være en sideordnet form for delegasjon som krever lovhjemmel. Bestemmelsen forutsettes brukt med varsomhet ettersom Innstillingsrådet vil være den instans som sitter med den store kunnskapsmengden omkring dommere og som har særlig gode forutsetninger for å oppnevne midlertidige dommere i slike tilfeller som paragrafen gjelder. *Tredje punktum* foreslår at konstitusjoner med varighet inntil tre måneder skal foretas av domstollederen. Dette vil i praksis være konstitusjoner knyttet til feriefravær og kortvarig sykdom, og domstollederen vil også kunne konstituere egen stedfortreder etter denne bestemmelsen.

Det vises for øvrig til punkt 9.6.1 til 9.6.4 og 9.6.6 ovenfor.

Til § 55 f

Første ledd uttrykker at hovedregelen for dommerkonstitusjoner skal følge av § 55 e. På denne måten signaliseres at bruk av konstitusjoner i første omgang bør gjøres blant de dommere som har fast stilling i en sideordnet domstol. Betenkelighetene som er fremkommet i NOU 1999: 19 for dommerkonstitusjoner, vil dermed imøtekommes og reduseres. Det vises til NOU 1999: 19

punkt 8.4.1 og 8.4.3. I tillegg til konstitusjoner etter § 55 e skal også bruk av flyttbare dommere etter § 33 c annet ledd vurderes, før konstitusjon etter § 55 f er aktuelt. Bestemmelsen gjelder etter dette konstitusjoner som ikke omfattes av § 55 e. Det vil si konstitusjon av alle som ikke er fast dommer i en sideordnet domstol. På denne måten vil konstitusjoner av personer som er utnevnt til fast dommer i en lavere eller høyere domstol, falle inn under denne paragrafen. Det samme gjelder konstitusjon av pensjonerte dommere og personer som ikke i utgangspunktet er eller har vært faste dommere, herunder dommerfullmektiger og pensjonerte jurister. Dommere som konstitueres etter paragrafen her, må søke om permisjon så lenge konstitusjonen varer. Konstitusjoner kan skje for å oppfylle ett av de formål som er beskrevet i § 55 e nr. 1 til 4. Det vises i den forbindelse til merknadene til denne bestemmelsen. Konstitusjon kan gjøres for inntil to år. Det fastsettes ingen lovbestemt aldersgrense for konstitusjoner etter paragrafen her. Det vil være opptil den myndighet som konstituerer, å avgjøre om alder i det enkelte tilfellet bør ha betydning for avgjørelsen om å konstituere eller ikke. Det legges imidlertid til grunn at det bør gjelde en absolutt aldersgrense på 73 år for konstitusjoner etter denne bestemmelsen. Aldersgrensen forutsettes praktisert slik at ingen konstitusjon skal løpe ut over den måned dommeren fyller 73 år. Den myndighet som konstituerer, må sørge for at dette kravet er oppfylt i forbindelse med konstitusjonen.

Annet ledd første punktum foreslår at beslutning om konstitusjon gjøres av Innstillingsrådet dersom konstitusjonen gjelder for inntil ett år. For konstitusjoner med varighet fra ett til to år eller for konstitusjon til Høyesterett, skal konstitusjonen gjøres av Kongen.

Annet punktum gir Innstillingsrådet adgang til å delegerer kompetanse til å konstituere etter denne paragraf til domstoladministrasjonen. Det vil si kortvarige konstitusjoner som ikke omfatter dommere i Høyesterett. Dette vil være en sideordnet form for delegasjon som krever lovhjemmel. Bestemmelsen forutsettes brukt med varsomhet ettersom Innstillingsrådet vil være den instans som sitter med betydelig kunnskapsmengde omkring dommere og som har særlig gode forutsetninger til å oppnevne midlertidige dommere i slike tilfeller som paragrafen gjelder. Men for konstitusjon av ekstraordinære lagdommere, det vil si konstitusjon av pensjonister, vil det være praktisk for Innstillingsrådet å kunne delegerer kompetanse til domstoladministrasjonen. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 s. 233.

Tredje punktum bestemmer at dersom Kongen skal konstituere etter denne bestemmelsen, må det innhentes innstilling fra Innstillingsrådet. Innstillingen innhentes i samsvar med det som gjelder etter § 55 b. Unntak gjelder bare konstitusjon av høyesterettsdommere. Konstitusjon av høyesterettsdommere vil ofte bare gjelde for en kort periode som sjelden vil være lengre enn seks måneder. Ved behov for konstitusjon av høyesterettsdommere av lengre varighet, bør det vurderes å utnevne en ny, fast dommer. Dette er i samsvar med gjeldende praksis. Videre vil en konstituert høyesterettsdommer normalt være utnevnt dommer ved en annen domstol slik at regjeringen er kjent med Innstillingsrådets vurdering av denne personen. En konstitusjon av en høyesterettsdommer vil normalt heller ikke gå over i en fast stilling slik at det er mindre behov for Innstillingsrådets vurdering i forbindelse med en så kortvarig stilling.

Fjerde punktum bestemmer at Kongen innhenter skriftlig eller muntlig uttalelse fra høyesterettsjustitiarius dersom konstitusjonen gjelder en dommer til Høyesterett. Dette er også i samsvar med kravene i § 55 b. Forskjellen vil bare bestå i at det ikke kreves innstilling for denne typen konstitusjon.

Det vises for øvrig til punkt 9.6.1 til 9.6.4 ovenfor.

Til § 55 g

Bestemmelsen gjelder tilsetning av dommerfullmektiger. Etter gjeldende rett tilsettes dommerfullmektiger av domstollederen med hjemmel i domstoloven § 55 tredje ledd og rundskriv G-46/99 fra Justisdepartementet. I *første ledd* foreslås ordningen med at domstollederen tilsetter dommerfullmektiger, lovfestet. Tilsetningstiden bør være to år i samsvar med dagens regler.

Det følger av *annet ledd første punktum* at domstolens leder kan forlenge dommerfullmektigens tjeneste, men samlet tjenestetid kan ikke overstige tre år. Departementet er i *annet punktum* gitt myndighet til å fastsette unntak for varigheten av dommerfullmektigens funksjonstid. Unntak kan gjelde der en dommerfullmektig har vært ute i permisjon for en lengre periode, typisk i sammenheng med svangerskapspermisjon. I tillegg kan det gjøres særlig unntak for dommerfullmektig som tilsettes i såkalte «dommerfullmektig I» stillinger. Det vil si dommerfullmektigstillinger ved de større kollegiale domstoler som krever tidligere erfaring som dommerfullmektig ved fullfaglig embete. I dag finnes ordningen med slike dommerfullmektigstillinger bare ved Oslo byrett. Dette er regulert i rundskriv G-46/99.

Tredje ledd gir departementet hjemmel for å gi nærmere bestemmelser om ansettelse av dommerfullmektiger. De vises i hovedsak til at departementet har samlet vilkår for dommerfullmektigers ansettelsesforhold i rundskriv G-46/99 som i stor hovedsak bør kunne legges til grunn.

Det vises for øvrig til punkt 9.6.5 ovenfor.

Til § 55 h:

Bestemmelsen gir alle midlertidige dommere samme stillingsvern i tilsetningstiden som det som gjelder for faste dommere, jf. § 55 fjerde ledd. I *første punktums* sies det uttrykkelig at alle midlertidige dommere herunder dommerfullmektiger ikke kan sies opp eller forflyttes mot sin vilje. De kan heller ikke avskjediges uten etter rettergang og dom i den perioden som konstitusjonen eller tilsetningen gjelder for. Dette vil styrke stillingsvernet til de midlertidige dommere. *Annet punktum* gir en varslingsregel som krever at en dommer som er konstituert eller en dommerfullmektig som er tilsatt for mer enn ett år, skal ha varsel med minst en måneds frist før stillingen opphører. *Tredje punktum* er en presisering om at midlertidige dommere fratrer sin stilling uten oppsigelse eller avskjed når konstitusjonen eller tilsettingsperioden er utløpt.

Det vises for øvrig til punkt 9.6.7 ovenfor.

Til § 55 i

Første ledd gir forvaltningsloven og offentlighetsloven anvendelse for utnevning av faste og midlertidige dommere. Dette er i samsvar med gjeldende praksis ved utnevning av dommere. På denne måten sikres blant annet all-

mennhetens og partenes offentlighet og saksbehandlingsreglene for ansettelsaker. Reglene om taushetsplikt kommer også til anvendelse. Det er derfor ikke gjort noen særlig henvisning til disse saksbehandlingsreglene. Se for øvrig NOU 1999: 19 punkt 7.2.

Allmennhetens rett til innsyn i tilsettingssaker er etter offentlighetsloven begrenset. Det foreslås derfor en bestemmelse i *annet ledd* som sikrer utvidet offentlighet i forhold til søkerlister. Bestemmelsen foreslår at søkerlister til dommerstillinger er offentlige og skal inneholde samtlige søkeres navn og alder og alle opplysninger om deres utdanning og praksis fra arbeidslivet. Men fordi offentlighetsloven er gitt generell anvendelse etter første ledd, vil bestemmelsen i offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 4 fjerde og femte punktum kunne begrense allmennhetens kunnskap om søkerlisten. Dette er en endring i offentlighetsloven som er foreslått i Ot. prp. nr. 56 (1999-2000) om lov om endringer i offentlighetsloven og enkelte andre lover og som er vedtatt ved lov 15. desember 2000 nr. 98. Det vises for øvrig til punkt 8.9.10 ovenfor.

Videre foreslår *tredje ledd første punktum* at Innstillingsrådets innstilling skal være offentlig. Offentligheten er begrenset til selve innstillingen og ikke begrunnelsen for innstillingen. *Annet punktum* gir uttrykk for at anmodningen fra Justisdepartementet om tilleggsvurdering av en søker som ikke er innstilt, skal være offentlig. Offentliggjøring av anmodningen skal likevel ikke navngi den søker som det bes om tilleggsvurdering av. I tillegg skal Innstillingsrådets nye innstilling være offentlig i samsvar med det som gjelder etter første punktum. Offentlighet etter denne bestemmelsen vil inntre straks opplysningen eller dokumentet foreligger. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 7.5.3.4.

Til § 55 j

Bestemmelsen foreslår at myndighet til å behandle og avgjøre søknader om permisjoner for dommere, legges til domstoladministrasjonen. Oversikt over permisjoner vil kunne gi domstoladministrasjonen kunnskap om behov for konstitusjoner av midlertidige dommere. Permisjoner inntil tre måneder kan imidlertid avgjøres av domstollederens. Denne adgangen må sees i sammenheng med domstollederens myndighet til å konstituere for inntil tre måneder, jf. § 55 e tredje ledd tredje punktum. Domstollederens egen permisjon vil avgjøres av domstoladministrasjonen uansett lengde.

Til § 60

Bestemmelsen gjelder dommerforsikringer. Endringen innebærer for det første at forsikring skal sendes til domstoladministrasjonen. Dette er en naturlig følge av den nye funksjonsfordelingen mellom domstoladministrasjonen og Justisdepartementet. I *annet punktum* foreslås at forsikringer for så vidt gjelder forliksrådsdommere, skal sendes fylkesmannen. Dette er en videreføring av gjeldende praksis for dommere i forliksrådet. Det foreslås i denne omgang ingen endringer av bestemmelsene knyttet til forliksråd, og det er derfor ønskelig at fylkesmannens rolle beholdes i forhold til dommerforsikringer for forliksrådsmedlemmer.

Til § 62

Bestemmelsen gjelder adgang til å oppnevne stedfortredere for domstolens tjenestemenn. Endringen i *annet ledd* legger myndighet til å gi bestemmelser om oppnevning av slike stedfortredere til domstoladministrasjonen. Endringen er en naturlig følge av den nye funksjonsfordelingen mellom domstoladministrasjonen og Justisdepartementet.

Til § 63

Bestemmelsen regulerer ulike forhold vedrørende stevnevitner. Det foreslås at domstoladministrasjonen får myndighet som tidligere har ligget til Kongen. Endringen i *første og fjerde ledd* er en følge av den nye funksjonsfordelingen mellom domstoladministrasjonen og Justisdepartementet. Tredje og sjuende ledd er ikke foreslått endret slik at myndighet til å gi forskrifter om godtgjørelse og hvordan forsikringen for stevnevitner skal lyde fortsatt skal gis av Kongen.

Til § 72

Bestemmelsen gjelder opprettelse av særskilt utvalg av fagkyndige meddommere. Det foreslås endringer i *første, annet og tredje ledd* slik at domstoladministrasjonen gis myndighet til å bestemme hvilke bedrifter og hvilket antall meddommere utvalget skal omfatte. Endringene er en følge av den nye funksjonsfordelingen mellom domstoladministrasjonen og Justisdepartementet.

Til § 84

Endringen er en følge av den nye funksjonsfordelingen mellom domstoladministrasjonen og Justisdepartementet og gir domstoladministrasjonen myndighet til å gi forskrifter om fortegnelser over meddommere og lagrettemedlemmer.

Til § 84 a

Bestemmelsen gjelder blant annet nyvalg av lagrettemedlemmer og meddommere i tilknytning til deling av en valgkrets i løpet av en valgperiode. Endringene i *annet ledd annet punktum* er en følge av den nye funksjonsfordelingen mellom domstoladministrasjonen og Justisdepartementet og gir domstoladministrasjonen myndighet til å gi forskrifter om valg som skal gjøres der et lagsogn eller domssogn deles i løpet av valgperioden.

Til § 86 a

Endringen i *første ledd* er en følge av den nye funksjonsfordelingen mellom domstoladministrasjonen og Justisdepartementet og gir domstoladministrasjonen myndighet til å gi forskrifter om deling av lagsogn eller domssogn i loddrekningskretser.

Til § 89

Endringen er en følge av den nye funksjonsfordelingen mellom domstoladministrasjonen og Justisdepartementet og gir domstoladministrasjonen myndighet til å gi forskrifter om uttaking av meddommere til rettsmøter under de store havfiskerier.

Til § 121 a

Bestemmelsen definerer hva som forstås med sidegjøremål. Dommeres sidegjøremål er dommeres deltakelse i eller for virksomheter som har et visst formalisert preg. Uformelle samlinger eller virksomheter av mer privat, personlig karakter, omfattes ikke av begrepet. Det vil si at venneklubber, enkeltarrangement som jubileumsfester og lignende, og sporadiske fritidsaktiviteter ikke anses som sidegjøremål. På den annen side vil alle medlemsskap og verv i foreninger, organisasjoner, herunder politisk virksomhet, og lignende omfattes. Alle verv i private eller offentlige virksomheter eller organ omfattes også. I tillegg omfattes investeringer av uttrykket «engasjement for foretak». Det foreslås imidlertid en sontring mellom investeringer som gjelder selve driften av den virksomhet det er investert i og rene kapitalplasseringer. Forholdet som omfatter investeringer, er nærmere regulert i §§ 121 c første ledd nr. 4 og 121 e fjerde ledd. Det vises for øvrig til punkt 10.1 ovenfor og NOU 1999: 19 punkt 9.1.2.

Til § 121 b

I denne paragrafen foreslås regulert forbud mot dommeres sidegjøremål. De dommere som er omfattet av reguleringen, er dommere i Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene, herunder dommerfullmektiger. Bestemmelsen omfatter både faste og midlertidige dommere. Bestemmelsen fastslår at dommere ikke kan utøve rettshjelp ervervsmessig eller stadig. Bestemmelsen må sees i sammenheng med de øvrige begrensninger i gjeldende rett om dommeres sidegjøremål. For det første kan dommere ikke utøve advokatvirksomhet, jf. domstoloven § 229. Videre kan dommere ikke være medlemmer av forliksrådet, jf. § 56, og heller ikke lagrettemedlemmer eller meddommere, jf. § 66. Dommere som behandler skiftesaker, er skifteforvaltere, og de kan av den grunn ikke være overformyndere, jf. vergemålsloven § 21. Hensynet med å forby dommere å utøve rettshjelpsvirksomhet er at det er stor likhet mellom denne typen virksomhet og advokatvirksomhet, og at slike virksomheter av den grunn bør behandles likt. Det vil være ervervsmessig eller stadig utøvelse av rettshjelpsvirksomhet som forbys. Forbudet omfatter med dette tilfeller der en dommer til stadighet yter bistand i rettsspørsmål. Mer enkeltstående former for rettshjelp, typisk bistand til familie og venner, omfattes ikke. Videre vil det være forbudt å yte rettshjelpsvirksomhet mot vederlag. Det innebærer at en dommer ikke kan ta seg betalt for slik bistand. Det vil imidlertid være akseptabelt å motta f.eks. blomster eller lignende innenfor rimelighetens grenser som påskjønnelse for enkeltstående rettshjelp fra en dommer.

Det vises for øvrig til punkt 10.6.4 ovenfor.

Til § 121 c

Bestemmelsen foreslår å regulere sidegjøremål som krever godkjenning. Bestemmelsen omfatter dommere i Høyesterett, lagmannsrettene, og herreds- og byrettene, herunder dommerfullmektiger. Sidegjøremål som krever godkjenning, er listet opp i nr. 1 til 6. Disse er omtalt generelt nedenfor. Bestemmelsen må sees i sammenheng med de øvrige regler om unntak fra godkjenning. Det vises også til nærmere omtale i NOU 1999: 19 punkt 9.7.8 og punkt 10.6.3 til 10.6.14 ovenfor.

Nr. 1 gjelder sidegjøremål som mer enn leilighetsvis kan føre til inhabilitet. Typisk vil det kunne omfatte verv og engasjement knyttet til lokal næringsvirksomhet, for eksempel styreleder i en bank eller styremedlem i et firma. Dette er behandlet nedenfor i nr. 4. Som et mer generelt eksempel på slike gjøremål, kan nevnes verv i ideelle foreninger og interesseorganisasjoner. Deltakelse i private og offentlige tvisteløsningsnemnder kan også medføre inhabilitet avhengig av om avgjørelsene normalt blir overprøvd eller ikke.

Nr. 2 uttrykker at sidegjøremål som kan medføre at arbeidet i dommerstillingen hemmes eller sinkes, krever godkjenning. Slike sidegjøremål må være av et visst omfang for å omfattes av dette alternativet. Det kan tenkes en rekke verv som trenger godkjenning på dette grunnlag. For eksempel vil deltakelse i offentlig eller privat næringsvirksomhet, statlige nemnder som for eksempel granskningskommisjoner, deltakelse og verv i ideelle foreninger, private eller offentlige tvisteløsningsorganer og annen juridisk virksomhet, omfattes. Vurderingen etter dette alternativet knytter seg i første rekke til omfanget og ikke arten av virksomheten som utøves.

Nr. 3 nevner deltakelse i kollegiale forvaltningsorganer hvor det er sannsynlig at nemndas avgjørelse kan bli overprøvd ved domstolene. Det avgjørende for om deltakelse i statlige eller kommunale nemnder omfattes av godkjenningsordningen, vil være hvor stor sannsynlighet det erfaringsmessig er for at avgjørelser fra disse organene, kan være gjenstand for overprøving av domstolene. Dersom avgjørelsen er av en slik type at en kan regne med at den overprøves av de alminnelige domstoler, vil deltakelse kreve godkjenning. For det enkelte forvaltningsorgan vil det i utgangspunktet nok så enkelt kunne vurderes om dette er en avgjørelse som vanligvis pleier å bli overprøvd eller om overprøving hører til sjeldenhetene.

Nr. 4 gjelder sidegjøremål i offentlig eller privat næringsvirksomhet. Med næringsvirksomhet forstås virksomhet som drives ut fra forretningsmessige formål. Bestemmelsen gjelder direkte deltakelse i selve driften, for eksempel ved verv som leder, styremedlem og lignende. Rene investeringer omfattes ikke av denne bestemmelsen.

Nr. 5 krever godkjenning ved deltakelse i private tvisteløsningsnemnder. Det kan være nemnder som er opprettet av private selskaper, organisasjoner og lignende som skal løse tvister mellom private parter i ulike relasjoner. Det kan for eksempel være tvisteløsningsnemnder mellom kunder og bedrifter eller bransjeorganisasjoner.

Nr. 6 gjelder oppnevning som medlem av voldgiftsretten. Godkjenningskravet gjelder for ethvert medlem av voldgiftsretten, både for de partsoppnevnte medlemmene og for lederen.

Annet ledd gjelder unntak fra kravet om godkjenning etter første ledd. Disse unntakene er beskrevet i nr. 1 til 3. Unntaket i *nr. 1* gjelder valg eller oppnevning som foretas av Stortinget eller Kongen i statsråd. Det legges i slike tilfeller til grunn at hensynet til dommeres uavhengighet er veiet i forhold til behovet for dommerdeltakelse i forbindelse med den konkrete oppnevningen. Unntaket i *nr. 2* gjelder valg som stortingsrepresentant, medlem av Sametinget og medlem av folkevalgte organer i kommuner eller fylkeskommuner, herunder kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg, kommuneråd, fylkesråd og visse kommunale eller fylkeskommunale nemnder. Det vises til at enhver har plikt til å ta imot valg til slike folkevalgte organer etter valgloven og kommuneloven. Etter *nr. 3* er også medlemsskap i politiske partier unntatt. Det foreligger ikke noen allmenn innsynsrett i et partis medlemslister, og den enkeltes tilknytning til et parti bør vurderes som et privat anliggende dersom medlemsskapet ikke gir seg utslag i mer formelle posisjoner i partiet. Det vises i denne forbindelse til at medlemsskap i politiske partier er unntatt fra registreringsplikt etter § 121 e annet ledd nr. 1.

Tredje ledd bestemmer at der Kongen i statsråd foretar oppnevning etter første jf. annet ledd nr. 1, skal det innhentes uttalelse fra domstoladministrasjonen hvis det ikke gjelder oppnevning til granskningskommisjoner eller til medlem av styret i domstoladministrasjonen, Tilsynsutvalget eller Innstillingsrådet. Begrunnelsen er at domstoladministrasjonen som godkjenningsmyndighet etter § 121 d, bør gis adgang til å uttale seg om oppnevningen slik at denne uttalelsen kan utgjøre en del av beslutningsgrunnlaget for regjeringen når selve oppnevningen skal foretas. Dersom det er sterke motforestillinger mot oppnevningen, bør dette komme frem for oppnevningsmyndigheten. Det stilles ikke krav om at uttalelse skal innhentes dersom oppnevningen foretas av Stortinget. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 9.7.8.9.

Til § 121 d

Første ledd første punktum foreslår å legge godkjenningsmyndigheten etter § 121 c til domstoladministrasjonen. Begrunnelsen er at dette skal føre til mest mulig ensartet praksis omkring godkjenningen. Av hensyn til den enkelte dommer er det viktig at vurderingen blir mest mulig lik i ulike deler av landet. Dette har betydning for dommerens mulighet for å ha ulike sidegjøremål, noe som i enkelte tilfeller vil kunne bety en ikke ubetydelig ekstraintekt eller andre fordeler for dommerne. *Annet punktum* bestemmer at godkjenningsmyndigheten kan delegeres til domstollederen. Denne delegasjonsadgangen kan det bli aktuelt å benytte dersom omfanget av søknader om godkjenninger blir stort eller dersom det er mindre viktige eller lite prinsipielle saker som skal vurderes.

Annet ledd fastslår at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak kommer til anvendelse. Forvaltningslovens regler for enkeltvedtak vil etter dette gjelde med unntak for retten til å klage der vedtaket er truffet av domstoladministrasjonen. Det betyr at klageretten avskjæres selv om dette normalt gjelder administrative vedtak. Begrunnelsen for en slik begrensning i klageretten er at styret ellers ville bli tvunget til å behandle et stort antall slike klager. Styret bør i stedet kunne gi veiledning til administrasjonen gjennom retningslinjer for

hvordan praksis bør være. Dersom vedtaket er truffet av domstollederen, har dommeren full klagerett.

Det vises for øvrig til punkt 10.6.15 ovenfor.

Til § 121 e

Første ledd første punktum foreslår å pålegge dommere registreringsplikt for alle sidegjøremål. Registreringsplikten vil i utgangspunktet omfatte alle typer sidegjøremål, herunder sidegjøremål som trenger godkjenning etter § 121 c. Bestemmelsen gjelder dommere i Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene, herunder dommerfullmektiger. Sidegjøremål er definert i § 121 a. *Annet punktum* bestemmer at opplysning om en dommers siste stilling før utnevning eller tilsetning som dommer, også skal registreres i det samme registeret.

Annet ledd foreslår enkelte unntak fra registreringsplikten. Disse følger av nr. 1 til 3. Etter *nr. 1* er medlemskap i alle politiske parti, trossamfunn, interesseorganisasjoner og ideelle foreninger unntatt. Interesseorganisasjoner er private sammenslutninger som har et mer eller mindre definert økonomisk siktemål, men som i hovedsak er organisert på en annen måte enn ordinær næringsvirksomhet. Typiske eksempler på interesseorganisasjoner er yrkes- og bransjeforeninger som Norges Juristforbund, men også mer allmenne eller lokale organisasjoner vil omfattes. For eksempel vil medlemskap i Norges Automobil Forbund eller i et grunneierlag falle utenfor registreringsplikten. Ideelle foreninger er private sammenslutninger som i utgangspunktet ikke har noe erklært formål om å ivareta medlemmenes økonomiske interesser, men der hovedformålet er av mer ideell karakter. Typiske eksempler på dette vil være idrettsforeninger, fritidsorganisasjoner, miljøvernorganisasjoner, saksorienterte organisasjoner som for eksempel Nei til EU, brorskaps- og søsterforbund, og religiøse foreninger. Unntaket fra registreringsplikt gjelder medlemskap. Verv i slike organisasjoner eller foreninger vil som hovedregel omfattes. *Nr. 2* oppstiller imidlertid unntak for verv i ideelle foreninger som har færre enn 100 medlemmer. Hensynet med denne avgrensingen er å fange opp verv i foreninger som vil kunne ha betydning for en dommers habilitet, og gjennom registreringen skal det sikres at opplysninger av betydning for vurderingen av dommerens uavhengighet, blir kjent. Antallet medlemmer må fastsettes ut fra det faktiske medlemstall som fremgår av foreningens regnskap. Videre skal medlemstallet vurderes ut fra om foreningen er lokalt forankret eller om den er den del av en større enhet. Dersom foreningen er en del av en større enhet, vil medlemstallet i den lokale foreningen være uten betydning for om vervet er registreringspliktig. Dette gjelder typisk for landsomfattende foreninger og organisasjoner som Røde Kors, Amnesty International og lignende. Etter *nr. 3* omfattes heller ikke enkeltstående sidegjøremål som forelesninger, foredrag og andre lignende oppdrag av registreringsplikten.

Det følger av *tredje ledd* at unntaket fra registreringsplikt i nr. 1 og 2 ikke gjelder medlemskap eller verv eller annen tilknytning til brorskaps- og søsterforbund. Det er av særlig betydning at opplysninger om slike medlemskap kommer frem av hensyn til vurderingen av en dommers habilitet.

Fjerde ledd gjelder investeringer. Det bestemmes at investeringer som representerer eierinteresser i et selskap, skal registreres dersom de oversti-

ger nærmere fastsatte grenser. Investeringer har i motsetning til deltakelse i næringsvirksomhet, til formål å være en ren pengeplassering hvor siktemålet er fortjeneste. Registreringsplikten foreslås begrenset til eierinteresser i selskaper. På denne måten avgrenses registreringsplikten i forhold til bankinnskudd, investeringer i aksjefond og lignende. Behovet for slike registreringer er mindre fordi det sjelden vil kunne knytte seg inhabilitetsgrunner eller andre særinteresser til denne type investeringer. Kongen gis hjemmel til å fastsette regler for registrering av investeringer, jf. § 121 k, herunder grensen for verdien av investeringen som medfører registreringsplikt. Det antydes at grensen bør ligge på ca. kr 50.000.

Til § 121 f

Bestemmelsen foreslår at domstoladministrasjonen skal føre registeret over dommeres sidegjøremål. Det foreslås at nærmere regler for selve registreringens ordningen gis av Kongen, jf. § 121 k.

Til § 121 g

Bestemmelsen foreslår regler om hvordan registreringsplikten skal gjennomføres. Registreringen vil omfatte direkte sidegjøremål, men også investeringer faller inn under denne bestemmelsen. *Første ledd første punktum* foreslår å pålegge en dommer å melde fra om sidegjøremålet til registerføreren snarest mulig og senest innen en måned etter at dommeren påtok seg sidegjøremålet. *Av annet punktum nr. 1 til 5* fremgår hvilke opplysninger som skal gis. Etter *nr. 1* skal dommerens tittel, navn og domstoltilknytning registreres for å kunne identifisere dommeren. Videre skal sidegjøremålet beskrives, jf. *nr. 2*. Det samme gjelder hvem som er oppdragsgiver, jf. *nr. 3*. Etter *nr. 4* skal tidspunktet og varigheten av sidegjøremålet registreres. Dersom varigheten ikke er fastlagt før gjøremålet tar til, må det gis melding til registerfører når gjøremålet avsluttes. *Nr. 5* krever at det skal oppgis om det ytes godtgjørelse for sidegjøremålet. Størrelsen av godtgjørelsen skal ikke registreres.

Det følger av *annet ledd* at registrerte opplysninger om et sidegjøremål skal slettes tre år etter at sidegjøremålet ble avsluttet. Denne regelen knytter seg til avslutningen av sidegjøremålet og ikke til når sidegjøremålet ble registrert. Det vil av den grunn være tilstrekkelig at sidegjøremålet ble avsluttet for tre år siden for vurderingen av om registreringen skal slettes. Nærmere regler om hvordan slettingen skal gjøres, foreslås fastsatt i forskrift i medhold av § 121 k. Det må blant annet gis regler som sikrer at registreringen gjøres korrekt. Videre må det gis regler om at sletting skal gjøres av eget tiltak av domstoladministrasjonen, og det må etableres et system som sikrer at slik sletting finner sted.

Tredje ledd gjelder registrering av investeringer. For investeringer skal selskapets navn og adresse oppgis. Den enkelte investeringens nøyaktige størrelse skal ikke registreres. Spørsmål om slike størrelser bør eventuelt besvares av den enkelte dommeren selv i forbindelse med en konkret sak der investeringens størrelse kan ha betydning for dommerens habilitet. Nærmere regler om når melding skal gis og når sletting av opplysninger skal gjøres, foreslås fastsatt i forskrift, jf. § 121 k.

Til § 121 h

Første punktum foreslår at enhver har rett til innsyn i registeret over dommeres sidegjøremål. På denne måten sikres allmennheten rett til kunnskap om forhold som kan virke inn på den enkelte dommerens uavhengighet og upartiskhet i den enkelte sak. *Annet punktum* bestemmer at domstoladministrasjonen skal fastsette nærmere regler for hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige for den som ønsker innsyn i registeret.

Til § 121 i

Bestemmelsen foreslår at en dommer ikke kan motta lønn eller annen godtgjøring fra tidligere eller fremtidig arbeidsgiver eller arbeidssted. Bestemmelsen vil ha størst betydning for midlertidige dommere herunder dommerfullmektiger fordi faste dommere ikke kan ha permisjon fra annen stilling utenfor domstolen etter § 121 j. I overgangsfaser vil det likevel kunne være aktuelt for en fast dommer å motta slik form for lønn eller godtgjøring, typisk fra en fremtidig arbeidsgiver utenfor domstolene. Også disse tilfellene vil være omfattet av forbudet. Forbudet vil gjelde for hele perioden en dommer er ansatt i sin stilling, og brudd på forbudet vil kunne medføre disiplinærreaksjon etter nytt kapittel 12.

Det vises for øvrig til punkt 10.6.5 ovenfor.

Til § 121 j

Bestemmelsen foreslår at den som utnevnes i fast dommerstilling, ikke kan ha permisjon fra annen stilling utenfor domstolene. Bestemmelsen omfatter bare faste og ikke midlertidige dommere. Det er også gjort unntak for permisjon fra stilling i domstolene. Det innebærer at en dommer kan ha permisjon fra en fast stilling i domstolen selv om dommeren blir utnevnt i en annen fast stilling. Bestemmelsen forbyr heller ikke en dommer å ha permisjon fra sin faste stilling som dommer for å utføre andre gjøremål. Dette kan for eksempel være aktuelt i tilknytning til oppdrag en dommer har for en granskningskommisjon, et offentlig utvalg, stilling i den sentrale domstoladministrasjonen eller lignende.

Det vises for øvrig til punkt 10.6.5 ovenfor.

Til § 121 k

Bestemmelsen foreslår at Kongen gis myndighet til å gi utfyllende regler om dommeres sidegjøremål. Slike regler vil være nødvendig i forhold til hvordan registrering av sidegjøremål faktisk skal foregå etter §§ 121 e, 121 f og 121 g. Det kan i medhold av denne bestemmelsen gjøres unntak fra registreringsplikten for dommere som er tilsatt for svært kort tid, for eksempel under en måned. Det kan også gjøres unntak fra registreringsplikten der dette vil medføre brudd på tunge personvern hensyn. Disse unntakene kan eventuelt komme som ett tillegg til det som følger av § 121 e. Slike forhold må vurderes nærmere i forbindelse med selve ikrafttreddelsen av registreringsordningen.

Til § 142:

Endringen er en følge av den nye funksjonsfordelingen mellom domstoladministrasjonen og Justisdepartementet og gir domstoladministrasjonen myndighet til å gi forskrifter om bruk av kapper og annet antrekk i rettsmøter.

Til § 235

Første ledd første punktum foreslår at det opprettes et Tilsynsutvalg for dommere som skal behandle klager og vurdere disiplinærtiltak mot dommere. Grunnlaget for vurderingen av om det skal treffes vedtak om disiplinærtiltak mot en dommer, finnes i § 236. Regler om hvem som har klagerett, foreslås i § 237, saksbehandlingsregler følger av § 238 og regler om overprøving fremgår av § 239. *Annet punktum* bestemmer at Kongen oppnevner medlemmene til Tilsynsutvalget. Det skal være fem medlemmer i utvalget. I tillegg skal hvert av medlemmene ha personlige varamedlemmer. Varamedlemmene trer i funksjon der et fast medlem har forfall av ulik art, er inhabil eller av andre grunner er avskåret fra å delta i behandlingen av en sak. *Tredje punktum* angir utvalgets sammensetning. Det foreslås at Tilsynsutvalget settes sammen av to dommere, en advokat og to representanter for allmennheten. Dommerrepresentantene kan være fra hvilken som helst rettsinstans og være hvilken som helst type dommer innenfor denne rettsinstansen. Det er ikke noe pålegg om at bare domstolledere skal sitte i utvalget. Videre skal det være en advokat i utvalget. Dette bør være en privatpraktiserende advokat, en advokat ansatt i næringsvirksomhet eller lignende, og det bør legges vekt på å oppnevne en person som faktisk prosederer i retten. I tillegg skal utvalget ha to medlemmer som representere allmennheten. Disse bør ha en viss erfaring med håndtering av personalsaker og være engasjert i profesjonsetiske spørsmål, men det stilles ingen formelle krav til deres kvalifikasjon. Disse medlemmene skal ikke være jurister. Kongen står helt fritt ved vurderingen av hvem som skal oppnevnes. Det er imidlertid ikke noe i veien for at domstolene og ulike yrkesorganisasjoner, for eksempel Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening, kan fremme forslag overfor Kongen. Sammensetningen av utvalget må gjøres på grunnlag av kravene i likestillingsloven § 21 om representasjon av begge kjønn. Utvalget må etter dette ha minst to kvinner og to menn. *Fjerde punktum* bestemmer at Kongen fastsetter hvilket av medlemmene som skal være leder av Tilsynsutvalget. Kongen står fritt i denne vurderingen, og avgjørelsen bør tas ut fra det enkelte utvalgs sammensetning og medlemmenes lederegenskaper.

Annet ledd bestemmer at oppnevningen eller valget skjer for en periode på fire år som er vanlig for offentlige, oppnevnte organer. Det åpnes for adgang til gjenoppnevning eller gjenvalg for inntil en ny periode på fire år.

Tredje ledd uttrykker at en oppnevning eller et valg kan trekkes tilbake dersom et medlem ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte. Denne ordningen skal være en sikkerhetsventil slik at en person som enten ikke ønsker å være med i utvalget, eller som ikke utfører sine oppgaver der, skal kunne fristilles fra ytterligere deltakelse i utvalgets arbeid. Selve fristillingen skjer ved at Kongen trekker oppnevningen for dette medlemmet tilbake.

Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 10.6.3.8 og punkt 11.5.13 ovenfor.

Til § 236

Første ledd foreslår at Tilsynsutvalget kan treffe vedtak om disiplinærtiltak overfor en dommer fra de alminnelige domstoler, det vil si Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene. Med denne oppregningen omfattes også dommerfullmektiger av klage- og disiplinærordningen. Det vises for øvrig til punkt 11.5.17 ovenfor.

Disiplinærtiltaket kan utløses av to forhold. For det første vil det kunne settes i verk disiplinærtiltak dersom dommeren overtrer de plikter som stillingen medfører. En dommer har ulike plikter etter prosesslovgivningen i egenkap av å være dommer. Men også andre plikter som inneholder av en stilling, typisk arbeidsrettslige plikter, vil omfattes. Også overtredelse av reglene om sidegjøremål rammes av forbudet. For det annet vil disiplinærtiltak kunne anvendes dersom en dommer opptrer i strid med god dommerskikk. Dette vil innebære at disiplinærtiltak kan settes i verk mot omfattende forhold som gjelder en dommers opptreden og handlinger. God dommerskikk har å gjøre med hvordan en dommer utfører sine oppgaver. God dommerskikk er knyttet til en rekke forhold. For det første vil dommerens opptreden i retten være gjenstand for vurdering. I den forbindelse kan spørsmål om møteledelse, opptreden overfor parter, vitner og andre aktører være av betydning. Videre vil spørsmålet om brudd på god dommerskikk kunne komme inn i forbindelse med vurdering av hvordan saksbehandlingen utføres, herunder om dommeren opptrer sendrektig, er dårlig forberedt til møter og mangler organisering av forberedelsen til rettsmøter osv. Det har også betydning hvordan dommeren opptrer utenfor retten i møte med sakens parter og andre som er berørt av dommerens gjøremål på det enkelte området. En dommers opptreden utenfor tjenesten kan også i særlige tilfeller være i strid med god dommerskikk, men for slike forhold bør bare særlig ekstraordinære situasjoner og begivenheter kunne trekkes inn. Se nærmere om begrensninger i klageadgangen for slike tilfeller i § 237 annet ledd. Generelt bør det i forbindelse med vurderingen av god dommerskikk kunne reageres overfor alle forhold som er egnet til å svekke tilliten til domstolene og dommerne. Skyldkravet som legges til grunn, er forsett eller uaktsomhet. Det er således tilstrekkelig at en dommer har utvist uaktsomhet ved de handlinger eller forhold som er begått. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 10.6.3.2 og punkt 11.5.5 og 11.5.6 ovenfor.

Annet ledd fastslår at reaksjonene eller disiplinærtiltakene som kan gjøres gjeldende mot dommeren, er kritikk eller advarsel. Begrepet kritikk innebærer at Tilsynsutvalget har vurdert dommerens adferd og funnet at denne er et brudd på de plikter som første ledd oppstiller. I uttrykket advarsel ligger en kvalifisert form for kritikk som resulterer i en skarpere reaksjon. Dette innebærer en mer betydelig forgåelse enn en handling som medfører kritikk fra Tilsynsutvalget. En advarsel vil være av betydning for om en dommer kan straffes etter straffeloven § 324 for forsømmelse i tjenesten. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 10.6.3.4 og punkt 11.5.7 ovenfor.

Tredje ledd fastslår at Tilsynsutvalget kan gi uttalelse om hva som er god dommerskikk uten at en dommer gis kritikk eller en advarsel. En slik regel vil kunne bidra til å styrke fokus på hva som er god dommerskikk også i saker der det ikke foreligger brudd på pliktene etter første ledd. Dette kan også bidra til å gi et større omfang av praksis og vurderinger fra utvalget.

Fjerde ledd uttrykker at Tilsynsutvalget ikke kan vurdere forhold som kan overprøves etter reglene i prosesslovgivningen. Dette innebærer at Tilsynsutvalget kan vurdere dommerens forhold omkring hvordan avgjørelsen er tatt, men selve avgjørelsen kan ikke overprøves. Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 10.6.3.3 og punkt 11.5.8 og 11.5.9 ovenfor.

Til § 237

Første ledd regulerer hvem som har rett til å klage en dommer inn for Tilsynsutvalget. Etter *nr. 1* har for det første rettens aktører rett til å klage over en dommer etter § 236. Dette omfatter partene, prosessfullmektiger herunder advokater, sakkyndige og vitner. Videre har enhver som selv er blitt direkte berørt av en dommerens opptreden i sin stilling, rett til å klage. Dette vil omfatte meddommere, lagrettemedlemmer, skjønnsmenn, og partenes lovlig stedfortredere, men også en journalist eller alminnelig tilhører som er til stede i retten, vil ha rett til å klage etter *nr. 1*. Videre vil personer som ikke er knyttet direkte til en sak for retten, men som likevel er berørt av forhold som inngår i dommerens øvrige arbeidsoppgaver, være omfattet av *nr. 1*. Etter *nr. 2* har departementet rett til å klage. Domstoladministrasjonen har slik rett etter *nr. 3* fordi det forutsettes at dette organet skal ha en arbeidsgiverfunksjon overfor dommerne og utføre det overordende tilsynet med domstolene og dommernes virke. Domstollederen har personalansvar for dommerne ved domstolen og bør i egenskap av dette gis rett til å klage etter *nr. 4*. Domstollederen vil også på grunnlag av sin styring med domstolen ha særlig gode forutsetninger for å kunne reagere overfor kritikkverdige forhold hos den enkelte dommer og bør av den grunn gis rett til å klage. Det kan i konkrete tilfeller være slik at enten Justisdepartementet, domstoladministrasjonen eller domstollederen bør ta belastningen med å klage der det er kommet frem forhold som kan tyde på at en dommer har brutt sine plikter etter § 236, men ingen øvrige klageberettigede formelt har klaget over forholdet. Til siste fremgår det av *nr. 5* at Den Norske Advokatforening eller andre som har en særlig interesse i å få Tilsynsutvalgets vurdering, gis rett til å klage. Det er åpenbart at Advokatforeningen vil ha generell interesse av å kunne reagere overfor en dommers brudd på god dommerskikk uavhengig av om den enkelte advokat som har vært utsatt for dommerens adferd, velger å bruke sin klagerett eller ikke. En tilsvarende interesse vil andre organisasjoner som for eksempel Norsk Presseforbund, ha. Den konkrete interesse som den enkelte organisasjon har i å overprøve en dommers handling og adferd, vil regulere retten til å klage etter *nr. 5*. Det vises for øvrig til punkt 11.5.10 og 11.5.12 ovenfor.

Annet ledd begrenser kretsen av klageberettigede for de tilfeller klagen gjelder forhold utenfor dommerens tjeneste. Forsømmelser som gjelder forhold utenfor tjenesten, vil bare departementet, domstoladministrasjonen og domstollederen ved den domstol som dommeren er tilknyttet, ha en overordnet interesse av å påklage. Klageretten er på denne måten avgrenset til disse konkrete instansene.

Tredje ledd foreslår at Tilsynsutvalget kan ta en sak til behandling etter henvendelse fra noen som ikke har klagerett. I slike tilfeller trengs det ikke fremsettes en formell klage. Videre gis Tilsynsutvalget adgang til å ta opp en sak av eget tiltak. Disse to alternativene må sees i sammenheng slik at Tilsynsutvalget for det første står fritt til å vurdere en sak der det ikke foreligger klagerett. Videre vil det bli et glidende spørsmål om saken er tatt opp etter hen-

vendelse fra noen som ikke har klagerett eller om Tilsynsutvalget har behandlet saken av eget tiltak etter å ha fått kunnskap om forholdet.

Fjerde ledd gjelder fristen for å fremsette en klage til Tilsynsutvalget. Utgangspunktet for fristberegningen etter *første punktum* er det tidspunkt forholdet som er grunnlag for klagen, fant sted. Dersom forholdet har pågått over et lengre tidsrom, må det tidspunkt da forholdet opphørte, legges til grunn for fristberegningen. I en del tilfeller vil de som er berørt av forholdet som er grunnlag for en eventuell klage, ikke være kjent med dette. I slike tilfeller vil fristen først begynne å løpe fra det tidspunkt den klageberettigede fikk eller burde fått kunnskap om forholdet. Fristen for å fremsette en klage er tre måneder. Selv om fristen etter *første punktum* er utløpt, gir *annet punktum* Tilsynsutvalget adgang til å ta opp en sak av eget tiltak. Dersom fristen for å klage er oversittet, vil Tilsynsutvalget ikke ha plikt til å behandle klagen, men kan ta saken opp til vurdering av eget tiltak. Det fastsettes imidlertid en frist på ett år etter at forholdet fant sted for å ta saken opp til behandling. Denne fristen er absolutt. Det kan likevel finnes tilfeller der fristberegningen etter *første punktum* skaper uheldige situasjoner fordi en klageberettiget avventer at behandlingen i domstolen skal avsluttes før klagen fremsettes og fristen på denne måten løper ut. I slike tilfeller kan det være grunnlag for å vurdere en annen fristberegning. Kongen gis derfor etter *tredje punktum* adgang til å gi regler om et annet utgangspunkt for fristberegningen.

Femte ledd bestemmer at Tilsynsutvalget ikke har kompetanse til å behandle et forhold en dommer er straffedømt for. Begrunnelsen er at en dommer ikke skal utsettes for en dobbelt reaksjon. I slike tilfeller skal saken avvises av Tilsynsutvalget. Tilsynsutvalget kan imidlertid behandle saken dersom dommeren er utsatt for strafforfølgning, men er frifunnet. Bestemmelsen hindrer ikke at det kan settes i verk strafferettslig forfølgning mot en dommer for forhold som tidligere har vært behandlet av Tilsynsutvalget. Se for øvrig NOU 1999: 19 punkt 10.6.3.2 og punkt 11.5.8 ovenfor.

Til § 238

Første ledd første punktum foreslår at avgjørelse fra Tilsynsutvalget er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Videre foreslår *annet punktum* at forvaltningsloven og offentlighetsloven får anvendelse ved behandling av klage- og disiplinærsaker i Tilsynsutvalget. Unntak følger imidlertid av annet til femte ledd og § 239.

Annet ledd første punktum uttrykker at en part i utgangspunktet har rett til å forklare seg muntlig for Tilsynsutvalget. Begrunnelsen vil i første rekke være at en dommer som er innklaget i Tilsynsutvalget, vil kunne føle det som en styrke å få møte utvalget personlig og få forklare seg direkte overfor dets medlemmer. Det antas også at denne fremgangsmåten vil kunne virke klargjørende for saksbehandlingen. Det er videre av betydning at partene gjennom en muntlig fremstilling gis adgang til å nyansere sine synspunkter og svare på spørsmål direkte overfor utvalget. *Annet punktum* gjør unntak fra forklaringsretten der utvalget finner partens muntlige forklaring åpenbart unødvendig. Hva som vil være åpenbart unødvendig, må vurderes konkret i den enkelte sak. Utvalget bør likevel vise tilbakeholdenhet med å nekte en dommer å forklare seg muntlig, dersom det er sannsynlig at saken resulterer i et vedtak der

dommeren gis kritikk eller en advarsel. *Tredje punktum* pålegger en part forklaringsplikt i de tilfeller der denne ikke ønsker å benytte seg av sin forklaringsrett etter første punktum, og utvalget finner at en muntlig forklaring har vesentlig betydning for sakens opplysning. *Fjerde punktum* åpner for adgang til å benytte fjernavhør ved partsforklaringer. Bestemmelsen bør likevel ikke være til hinder for at en part som ønske å komme personlig til utvalget for å forklare seg, gis adgang til dette. Spesielt kan dette være aktuelt for den innklagede dommeren.

Tredje ledd første punktum fastslår at Tilsynsutvalget kan avhøre vitner. Med dette pålegges vitner møte- og forklaringsplikt for utvalget. Utvalget kan fastsette at vitneforklaring skal skje ved fjernavhør. Det antas at domstoloven § 43 annet ledd gir Tilsynsutvalget adgang til å begjære bevisopptak ved en domstol der dette finnes påkrevet. *Annet punktum* gir bestemmelsene i tvistemålsloven om vitneplikt og vitneførsel tilsvarende anvendelse så langt de passer. På denne måten kommer reglene om hvem som har vitneplikt og hvordan vitner skal føres for Tilsynsutvalget, til anvendelse.

Fjerde ledd første punktum uttrykker at Tilsynsutvalget må ta sine avgjørelser i møter. Det innebærer at utvalget må være samlet når avgjørelser treffes. Videre bestemmer *annet punktum* at utvalget må være fulltallig når det skal tas avgjørelser. Dette innebærer at alle utvalgets medlemmer, eventuelt varamedlemmer for utvalgsmedlemmer som har forfall, er til stede i møtet. Selv om det ikke sies uttrykkelig, innebærer kravet om at utvalget skal være fulltallig, at samtlige medlemmer har vært til stede under alle forhandlingene som ligger til grunn for avgjørelsen. *Tredje punktum* fastsetter at møtene i Tilsynsutvalget skal holdes for lukkede dører. Dette omfatter både forhandlingene der parter og vitner forklarer seg og møter der avgjørelser tas. *Fjerde punktum* gir likevel utvalget adgang til å beslutte at forhandlingene kan skje i åpne møter. Dette vil bare omfatte de møter der parter og vitner forklarer seg. Møter der avgjørelser treffes, vil alltid foregå for lukkede dører. Vilåret for å holde åpne forhandlinger er at dette er forsvarlig av hensyn til sakens parter. Utvalget vil imidlertid alltid stå fritt i sin avgjørelse om å åpne dørene for publikum. Selv om det er forsvarlig å holde åpne møter av hensyn til sakens parter, kan likevel utvalget bestemme at forhandlingene skal skje for lukkede dører. *Femte punktum* fastslår at utvalget i særlige tilfeller kan beslutte å behandle en sak skriftlig. Dette innebærer at saken sirkuleres blant medlemmene før avgjørelsen treffes. Slik fremgangsmåte kan bare benyttes dersom saken er svært enkel og oversiktlig. Det bør også vises tilbakeholdenhet med denne behandlingsformen der avgjørelsen resulterer i at det reises kritikk eller en advarsel mot en dommer.

Femte ledd gir reglene i domstoloven kapittel 6 om habilitet tilsvarende anvendelse for medlemmene av Tilsynsutvalget. Disse bestemmelsene er noe strengere enn inhabilitetsreglene etter forvaltningsloven.

Sjette ledd åpner for adgang til å delegere til utvalgets leder eller et annet av utvalgets medlemmer å ta visse type avgjørelser. Hvilke avgjørelser et samlet utvalg kan overlate til lederen eller et enkelt medlem, følger av nr. 1 og 2. Etter *nr. 1* kan utvalgets leder eller et av utvalgets medlemmer avvise en klage når det ikke foreligger klageadgang etter loven. En klage kan avvises etter denne bestemmelsen der klageren ikke har klagerett etter § 237 eller klage-

fristen i § 238 er oversittet. Videre kan avgjørelsesmyndigheten delegeres etter *nr. 2* der saken avvises fordi klagen er åpenbart grunnløs. Det vises for øvrig til punkt 11.5.15 ovenfor.

Sjuende ledd fastslår at Tilsynsutvalgets vedtak i disiplinærsaker kan offentliggjøres dersom de blir anonymisert.

Det vises for øvrig til NOU 1999: 19 punkt 10.6.3.9 og punkt 11.5.14 ovenfor.

Til § 239

Første ledd uttrykker at et vedtak i Tilsynsutvalget ikke kan påklages etter forvaltningslovens regler. Dette innebærer et viktig unntak fra hovedregelen om at forvaltningslovens bestemmelser får anvendelse for klager som behandles av Tilsynsutvalget. *Annet ledd* bestemmer at vedtaket i stedet kan bringes inn for de alminnelige domstoler ved søksmål til herreds- og byretten. *Søksmålsfristen* er to måneder fra partene fikk underretning om vedtaket. *Tredje ledd* angir hva som domstolene kan prøve i forhold til vedtaket fra Tilsynsutvalget. Domstolen kan bare prøve lovligheten av vedtaket, om saksbehandlingsreglene er fulgt og det faktiske grunnlaget for vedtaket. Ved prøving av lovligheten vil domstolen både kunne prøve lovtolkningen og subsumsjonen. Det innebærer at domstolen kan prøve om dommeren i det enkelte tilfellet har overtrådt plikter som stillingen medfører eller om dommeren har opptrådt i strid med god forvaltningsskikk, jf. § 236 første ledd. Det som domstolen ikke kan prøve, er skjønnsutøvelsen eller hensiktsmessigheten som gjelder om bruddet skal medføre en sanksjon eller ikke. Reglene i tvistemålsloven får anvendelse for behandlingen av saken. Unntak er imidlertid gjort for tvistemålsloven § 438. Ved behandling av slike saker skal rett settes med meddommere for at allmennhetens vurdering skal komme til uttrykk og avgjørelsen ikke skal få preg av selvdømme innenfor dommerstanden.

Det vises for øvrig til punkt 11.5.16 ovenfor.

Til § 240

Det foreslås at Kongen gis hjemmel til å gi utfyllende forskrifter om organiseringen og behandling av saker i Tilsynsutvalget. Når det gjelder sekretariat for Tilsynsutvalget forutsettes dette organisert innenfor retningslinjer som gis av Tilsynsutvalget selv. Det legges i den sammenheng til grunn at sekretariatet skal ligge i domstoladministrasjonen.

Til skjønnsprosessloven § 5

Endringene i *annet ledd* knytter seg til hvem som kan bemyndige dommerfullmektiger i skjønnsaker. På grunnlag av ny organisasjonsmessig struktur mellom Justisdepartementet og domstoladministrasjonen, foreslås myndighet til å bemyndige dommerfullmektiger i slike saker lagt til domstoladministrasjonen, men slik at myndigheten kan delegeres til domstollederen etter nærmere bestemmelser gitt av domstoladministrasjonen.

Til ikrafttredelses- og overgangsbestemmelsene:

Departementet ønsker at endringene kan settes i kraft så hurtig som det er praktisk mulig. Opprettelsen av ny domstoladministrasjon, reglene for utnevning av nye dommere og midlertidige dommere, ny disiplinærordning og regulering av dommeres sidegjøremål krever imidlertid opprettelse av en rekke nye organer som det kan ta tid å få på plass. Som et utgangspunkt vil departementet arbeide for at lovendringene i hovedsak skal tre i kraft i løpet av 2002. Dette gjelder spesielt organiseringen av den nye domstoladministrasjonen. Det er imidlertid behov for å ha mulighet for å sette de ulike endringer i kraft til forskjellig tid. Spesielt kan det nevnes at ny disiplinærordning og regulering av dommeres sidegjøremål, ikke nødvendigvis trenger være på plass selv om den nye domstoladministrasjonen starter sitt virke. Samtidig er det ønskelig at bestemmelsene om utnevning av faste og midlertidige dommere skjer i sammenheng med opprettelsen av ny domstoladministrasjon.

Det kan nevnes at en rekke av endringene i domstoloven overfører myndighet til å fastsette forskrifter fra Kongen til domstoladministrasjonen. Dette medfører imidlertid ikke at de forskrifter som er gitt på et område der forskriftsmyndighet er overført til domstoladministrasjonen, opphører å gjelde. Disse vil fortsatt komme til anvendelse inntil domstoladministrasjonen enten foreslår å gi nye forskrifter eller opphever eller endrer de eksisterende forskriftene.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling).

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag til lov om endringer i domstolloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

I

I lov 13. august 1915 nr. 5 om domstolene (domstolloven) gjøres følgende endringer:

§ 4 første punktum skal lyde:

Når saksmengden gjør det påkrevd, kan Høyesterett etter bestemmelse av *domstoladministrasjonen* deles i flere avdelinger.

§ 10 annet ledd oppheves.

Nåværende tredje ledd blir nytt annet ledd og skal lyde:

Førstelagmannen kan tilkalle dommere fra herreds- og byrettene i lagdømmet til å ta sete i retten. Når særlige grunner foreligger, kan førstelagmannen også tilkalle dommere ved herreds- og byrettene og lagmannsretten i et annet lagdømme dersom de er villige til å gjøre tjeneste. *Retten kan ikke settes med mer enn en tilkalt dommer eller pensjonist som er konstituert etter § 55* futen når en av lagmannsrettens dommere uventet får forfall. Til behandling av anke eller kjæremål tilkalles ikke dommere fra den herreds- eller byrett som har behandlet saken i første instans.

§ 11 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Hvor saksmengden gjør det påkrevet, kan lagmannsretten etter bestemmelse av *domstoladministrasjonen* deles i avdelinger.

§ 18 første ledd første punktum skal lyde:

For hvert lagsokn fastsetter *domstoladministrasjonen* ett eller flere rettsteder.

§ 19 fjerde ledd første punktum skal lyde:

Hvor saksmengden gjør det påkrevet, kan herreds- og byrettene etter bestemmelse av *domstoladministrasjonen* deles i avdelinger.

§ 20 annet ledd oppheves.

Nåværende tredje ledd blir nytt annet ledd og skal lyde:

Domstoladministrasjonen kan oppnevne en særskilt dommer til forhørsdommer i en eller flere bestemte straffesaker eller til å styre skjønn, ekspro-

Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

priasjonssaker eller saker som reises under ett etter lov om rettergangsmåten for tvistemål § 23 a, når det er påkrevet fordi saken er vidtløftig eller fordi forretningene bør ledes av samme dommer i flere domssokn. For skjønn, ekspropriasjonssaker og saker etter lov om rettergangsmåten for tvistemål § 23 a kan *domstoladministrasjonen* oppnevne et varamedlem som skal følge forhandlingene og tre inn i retten om formannen får forfall.

§ 23 skal lyde:

I de domssogn, hvor *domstoladministrasjonen* finner det påkrevet, skal dommerfullmektiger ansettes.

Fullmektigen kan på dommerens vegne utføre hans forretninger. Dog kan han ikke lede hovedforhandling eller avsi dom uten etter særskilt bemyndigelse eller i uforutsette forfallstilfeller. Bemyndigelse gis av *domstoladministrasjonen* eller av domstollederen etter nærmere bestemmelse gitt av *domstoladministrasjonen*.

§ 25 skal lyde:

Domstoladministrasjonen fastsetter ett eller flere faste rettssteder for herreds- og byrettene.

Dersom ikke staten stiller rettslokale til rådighet, skal vedkommende kommune eller kommuner skaffe rettslokale og nødvendige andre rom på rettssted som nevnt i første ledd, og dessuten sørge for oppvarming, lys, renhold og utstyr i rommene. Utgiftene til dette dekkes i alle tilfelle av vedkommende kommune eller kommuner. Mellom flere kommuner fordeles utgiften i forhold til folkemengden ved siste folketelling. *Domstoladministrasjonen* kan i særlige tilfelle fastsette en annen fordelingsmåte.

Rettslokalene må være godkjent av *domstoladministrasjonen*.

Når det er hensiktsmessig, kan rett settes på andre steder.

Nytt kapittel 1 A skal lyde:

Kapittel 1 A Den sentrale domstoladministrasjonen

§ 33

Domstoladministrasjonen ledes av et styre som sørger for at den sentrale administrasjonen av domstolene skjer på en forsvarlig og hensiktsmessig måte.

Gjennom Stortingets behandling av budsjettproposisjonen gis årlige retningslinjer for *domstoladministrasjonens* virksomhet og administrasjonen av domstolene.

Kongen i statsråd kan treffe vedtak om *domstoladministrasjonens* virksomhet og administrasjonen av domstolene. *Domstoladministrasjonen* skal gis anledning til å uttale seg før det treffes slike vedtak. Stortinget skal underrettes om vedtaket.

§ 33 a

Styret for *domstoladministrasjonen* består av sju medlemmer med personlige varamedlemmer. Kongen oppnevner tre dommere og to advokater til styret, og Stortinget velger to medlemmer. Kongen kan oppnevne en annen særlig kvalifi-

Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

sert representant for domstolene i stedet for en av de tre dommerne. Kongen fastsetter hvilket medlem som skal være leder for styret for domstoladministrasjonen.

Oppnevning og valg skjer for en periode på fire år med adgang til gjenoppnevning eller gjenvalg for én periode.

Oppnevningen eller valget kan trekkes tilbake dersom et medlem ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte.

Kongen kan avsette styret dersom det ikke følger opp kritikk fra Riksrevisjonen. Styret kan også avsettes hvis det kan bebreides for ikke å følge opp retningslinjer etter § 33 annet ledd eller vedtak av Kongen i statsråd etter § 33 tredje ledd. Det samme gjelder hvis styret ikke følger bestemmelser fastsatt i lov eller forskrift. Kongen skal straks underrette Stortinget om at styret er avsatt.

Direktøren for domstoladministrasjonen eller den direktøren bemyndiger, har møterett i styret, unntatt når styret behandler klager over direktørens vedtak, jf. § 33 b første ledd.

§ 33 b

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for domstoladministrasjonens virksomhet. Klageinstans for direktørens vedtak er styret og for styrets vedtak Kongen i statsråd.

Styret har tilsettingsmyndighet for domstoladministrasjonens stillinger. For lederstillinger utenom stillingen som domstoladministrasjonens direktør, avgir direktøren forslag. For andre stillinger avgis innstillingen fra et innstillingsråd etter tjenestemannsloven. Styret kan delegerer til direktøren å foreta ansettelser.

Når styret er tilsettingsmyndighet, skal minst to representanter for de ansatte i domstoladministrasjonen tiltre styret. Dette gjelder også når styret behandler slike saker som nevnt i tjenestemannsloven §§ 8 til 10 og § 12 til 17 nr. 3.

Styret fastsetter eventuell stillingsinstruks for direktøren og instruks for saksbehandlingen i domstoladministrasjonen.

§ 33 c

Domstoladministrasjonen fremmer forslag til budsjett for domstolene for departementet.

Domstoladministrasjonen fastsetter antall faste dommerstillinger for den enkelte domstol. I tillegg kan det opprettes faste dommerstillinger felles for flere domstoler. Domstoladministrasjonen gir nærmere bestemmelser om organiseringen av disse dommernes tjenester.

§ 33 d

Kongen kan gi nærmere forskrifter om domstoladministrasjonens virksomhet.

§ 55 skal lyde:

Dommere til Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene utnevnes som embetsmenn av Kongen etter Grunnloven § 21.

Til dommere bør utnevnes personer som tilfredstiller høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper. Dommere bør rekrutteres blant jurister med forskjellig yrkesbakgrunn.

Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

En dommer er uavhengig i sin dømmende virksomhet. En dommer skal utføre sin dommergjerning upartisk og på en måte som inngir alminnelig tillit og respekt.

Dommere kan ikke sies opp eller forflyttes mot sin vilje og kan bare avskjediges etter rettergang og dom.

Ny § 55 a skal lyde:

Innstillingsrådet for dommere skal avgi innstilling i forbindelse med dommerutnevning og foreta enkelte konstitusjoner etter nærmere bestemmelser i §§ 55 e og 55 f. Kongen oppnevner sju medlemmer med personlige varamedlemmer til Innstillingsrådet. Innstillingsrådet skal bestå av tre dommere, en advokat, en jurist ansatt i det offentlige og to medlemmer som ikke er jurister. Kongen fastsetter hvilket medlem som skal være leder for Innstillingsrådet.

Oppnevningen skal skje for en periode på fire år med adgang til gjenoppnevning for én periode.

Oppnevningen kan trekkes tilbake dersom et medlem ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte.

Direktøren for domstoladministrasjonen eller den direktøren bemyndiger, har møterett i Innstillingsrådet.

Ny § 55 b skal lyde

Kongen innhenter innstilling fra Innstillingsrådet for dommere før en dommer blir utnevnt etter §55.

Innstillingsrådet innhenter de opplysninger som er nødvendige, for å gi innstilling. Til dommerembeter i herreds- og byretten og i lagmannsretten gir domstollederen skriftlig uttalelse.

Innstillingsrådet gir en begrunnet innstilling av tre kvalifiserte søkere til ledige dommerembeter. Dersom Innstillingsrådet ikke innstiller tre søkere, skal dette begrunnes.

Til ledig embete som høyesterettsdommer gir høyesterettsjustitiarius muntlig eller skriftlig uttalelse direkte til departementet etter at Innstillingsrådet har gitt sin innstilling.

Om habilitet for medlemmene av Innstillingsrådet gjelder §§ 106 og 108.

Kongen kan gi nærmere forskrifter om behandlingen av innstillingssaker.

Reglene i denne paragrafen gjelder ikke for utnevning av høyesterettsjustitiarius.

Ny § 55 c skal lyde:

Dersom Kongen vurderer å utnevne en søker som ikke er innstilt, skal det bes om en uttalelse fra Innstillingsrådet om denne søkeren. En søker som innstilles av et mindretall av Innstillingsrådet, skal anses som innstilt.

Ny § 55 d skal lyde:

Midlertidige dommere til Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene kan bare konstitueres eller tilsettes i de tilfeller som er nevnt i §§ 55 e til 55 g.

Ny § 55 e skal lyde:

Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

En dommer som er utnevnt etter § 55 kan ved siden av sin faste stilling konstitueres som dommer ved en sideordnet domstol for inntil to år ved

- 1. ledighet eller fravær i dommerstilling*
- 2. inhabilitet*
- 3. behov for ekstra dommere eller*
- 4. omorganisering av domstoler.*

En dommer eller en pensjonert dommer kan likevel alltid konstitueres ved en annen domstol for å foreta vigsler. Slik konstitusjon gjøres av domstollederen der vigselen skal foretas.

Beslutning om konstitusjon som nevnt i første ledd, gjøres av Innstillingsrådet for dommere. Innstillingsrådet kan delegerer til domstoladministrasjonen å foreta konstitusjonen. Konstitusjoner med varighet inntil tre måneder kan foretas av domstollederen.

Ny § 55 f skal lyde:

Dersom behov som nevnt i § 55 e første ledd ikke dekkes ved konstitusjon ved siden av fast dommerstilling etter § 55 e tredje ledd eller ved en flyttbar dommer etter § 33 c annet ledd, kan ny dommer konstitueres for inntil to år.

Beslutning om konstitusjon som nevnt i første ledd, gjøres av Innstillingsrådet for dommere, men av Kongen dersom konstitusjonen har lengre varighet enn ett år eller konstitusjonen gjelder Høyesterett. Innstillingsrådet kan delegerer til domstoladministrasjonen å foreta konstitusjon. Før Kongen beslutter konstitusjon for en annen domstol enn Høyesterett, skal Kongen innhente innstilling fra Innstillingsrådet. Til konstitusjon som høyesterettsdommer gir høyesterettsjustitarius muntlig eller skriftlig uttalelse direkte til departementet.

Ny § 55 g skal lyde:

Dommerfullmektiger tilsettes for inntil to år av domstollederen.

Domstollederen kan forlenge dommerfullmektigens tjeneste, men samlet tjeneste kan ikke overstige tre år. Departementet kan fastsette unntak for varigheten av dommerfullmektigenes funksjonstid.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om tilsetting av dommerfullmektiger.

Ny § 55 h skal lyde:

En midlertidig dommer, herunder dommerfullmektig, kan ikke sies opp eller forflyttes mot sin vilje og kan bare avskjediges etter rettergang og dom i den perioden konstitusjonen eller tilsettingen gjelder for. Dersom en konstitusjon eller tilsetting har vart i mer enn ett år, skal den midlertidige dommeren ha minst en måneds varsel før stillingen opphører. Etter utløpet av perioden fratrer midlertidige dommere uten oppsigelse eller avskjed.

Ny § 55 i skal lyde:

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for utnevning av faste og midlertidige dommere.

Offentlige søkerlister til dommerstillinger skal inneholde samtlige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet.

Om lov om endringer i domstolloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

Innstillingsrådets innstilling uten begrunnelse er offentlig. Det samme gjelder anmodning om tilleggsvurdering etter § 55 c, men uten at søkerens navn er offentlig, og Innstillingsrådets tilleggsinnstilling.

Ny § 55 j skal lyde:

Domstoladministrasjonen avgjør søknader om permisjon fra faste og midlertidige dommere. Permisjoner med varighet inntil tre måneder avgjøres av domstollederen.

§ 60 skal lyde:

Alle dommere unntatt meddommere og skjønnsmenn skal gi skriftlig forsikring om at de samvittighetsfullt vil oppfylle sine plikter. Forsikringen sendes til domstoladministrasjonen eller til fylkesmannen for så vidt gjelder forsikring for dommere i forliksrådet. Kongen fastsetter hvordan forsikringen skal lyde.

§ 62 annet ledd skal lyde:

Etter bestemmelser gitt av domstoladministrasjonen kan domstollederen for kortere eller lengre tid eller for den enkelte sak oppnevne stedfortredere for domstolens tjenestemenn.

§ 63 skal lyde:

I ethvert lensmannsdistrikt og i enhver kommune eller del av kommune som ikke hører til lensmannsdistrikt, skal det være ett hovedstevnevitne og så mange hjelpestevnevitner som herreds- eller byretten fastsetter. Ligger avgjørelsen under flere retter, treffes den av domstoladministrasjonen i tilfelle av uenighet.

Som hovedstevnevitne har lensmannen uten særskilt godtgjøring rett og plikt til å gjøre tjeneste i sitt distrikt. Ellers tilsetter formannskapet hovedstevnevitnet og dennes hjelpestevnevitner.

Arbeids-, skyss- og kostgodtgjørelse til hovedstevnevitne og hjelpestevnevitne fastsettes av kommunestyret. Godtgjørelsen utredes av kommunekassen. Kongen kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om godtgjørelsen.

Andre hovedstevnevitner enn lensmenn og alle hjelpestevnevitner må godkjennes av vedkommende rett. Ligger avgjørelsen under flere retter, treffes den av domstoladministrasjonen i tilfelle av uenighet.

Disse bestemmelsene gjør ingen forandring i de regler, som gjelder om antakelse av særskilte stevnevitner ved de store fiskerier.

Ved Høyesterett kan det ansettes et eller flere stevnevitner til å utføre forkyndelser i den by hvor Høyesterett holdes.

Stevnevitner skal angi forsikring til vedkommende rett om at de samvittighetsfullt vil oppfylle sine plikter. Kongen fastsetter hvordan forsikringen skal lyde.

§ 72 skal lyde:

I de kommuner som domstoladministrasjonen bestemmer, skal det være et særskilt utvalg av meddommere, som har særlig kyndighet i handel, regnskap, finansvesen, skatt og avgift, sjøvesen, saltvannsfiske som ikke er lakse-

Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

fiske, industri, håndverk og bygningsvesen. Hvilke av disse bedrifter utvalget skal omfatte, og antall av meddommere for hver bedrift, bestemmer likeledes domstoladministrasjonen.

Hvor særlige forhold gjør det påkrevet, kan domstoladministrasjonen bestemme at det i utvalget skal opptas et bestemt antall meddommere som er bosatt i en tilstøtende kommune, men har sin virksomhet i den kommune som utvalget opprettes for. Valget foretas i bostedskommunen etter reglene i §§ 74 og 75.

Før domstoladministrasjonen treffer bestemmelse etter denne paragraf skal uttalelse innhentes fra kommunen eller kommunene.

§ 84 skal lyde:

Nærmere forskrifter om fortegnelsene kan domstoladministrasjonen gi.

§ 84 a annet ledd annet punktum skal lyde:

Valget foregår i dette tilfelle etter nærmere regler som fastsettes av domstoladministrasjonen.

§ 86 a første ledd skal lyde:

Hvor de stedlige forhold gjør det hensiktsmessig, kan domstoladministrasjonen bestemme at et lagsokn eller et domssokn skal deles i loddtrekningskretser.

§ 89 skal lyde:

Hvis ikke annet er bestemt ved lov, skal meddommere til rettsmøter under de store havfiskerier tas ut etter regler som gis av domstoladministrasjonen.

Nytt kapittel 6 A skal lyde:

Kapittel 6 A Dommeres sidegjøremål mv.

§ 121 a

Med sidegjøremål forstås medlemskap, verv eller andre engasjementer i eller for foretak, organisasjoner, foreninger eller organ for stat, fylkeskommune eller kommune.

§ 121 b

En dommer i Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene kan ikke utøve rettshjelp til stadighet eller mot vederlag.

§ 121 c

En dommer i Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene må søke om godkjenning for sidegjøremål

- 1. som kan medføre at dommeren mer enn leilighetsvis kan bli inhabil*
- 2. som kan medføre at arbeidet i dommerstillingen hemmes eller sinkes*
- 3. i kollegiale forvaltningsorganer hvor det er sannsynlig at avgjørelser kan bli brakt inn for domstolene til overprøving*
- 4. i privat eller offentlig næringsvirksomhet*
- 5. i private tvisteløsningsnemnder og*

Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

–6. om oppnevning som medlem av voldgiftsrett.

Unntatt fra godkjenning er

- 1. valg eller oppnevning som foretas av Stortinget eller av Kongen i statsråd
- 2. valg som stortingsrepresentant, som medlem av Sametinget eller som medlem av folkevalgte organer i kommune eller fylkeskommune og
- 3. verv i registrert politisk parti.

Når Kongen i statsråd foretar oppnevninger etter første ledd jf. annet ledd nr. 1, skal det likevel innhentes uttalelse fra domstoladministrasjonen hvis det ikke gjelder oppnevning til granskingskommisjon eller medlem til styret i domstoladministrasjonen, Tilsynsutvalget eller Innstillingsrådet.

§ 121 d

Godkjenning av dommeres sidegjøremål gis av domstoladministrasjonen. Domstoladministrasjonen kan delegere til domstollederen å treffe vedtak i saker om godkjenning.

For saker om godkjenning gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak med unntak av at domstoladministrasjonens vedtak ikke kan påklages.

§ 121 e

Sidegjøremål for dommere i Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene skal registreres. Det samme gjelder opplysning om siste stilling før utnevnelsen eller tilsetningen som dommer.

Unntatt fra registreringen er

- 1. medlemskap i politiske partier, i trossamfunn, i interesseorganisasjoner og ideelle foreninger
- 2. verv og lignende i ideelle foreninger som har færre enn 100 medlemmer og
- 3. enkeltstående foredrag, forelesninger og lignende.

Unntaket i annet ledd nr. 1 og 2 gjelder ikke for sidegjøremål i ideelle foreninger hvor medlemmene har særlige gjensidige forpliktelser overfor hverandre (brorskaps- eller søsterforbund).

Investeringer som representerer eierinteresser i selskaper, skal registreres dersom de overstiger en grense som fastsettes av Kongen.

§ 121 f

Registeret over sidegjøremål føres av domstoladministrasjonen.

§ 121 g

En dommer skal melde fra om sidegjøremål til registerføreren snarest mulig, og senest innen en måned, etter at dommeren påtok seg sidegjøremålet. Meldingen skal inneholde følgende opplysninger:

- 1. dommerens tittel, navn og domstoltilknytning
- 2. hva gjøremålet består i
- 3. hvem som eventuelt er oppdragsgiver
- 4. tidspunktet for og varigheten av sidegjøremålet og
- 5. om dommeren mottar godtgjøring.

Et registrert sidegjøremål skal slettes når det er gått tre år etter at sidegjøremålet ble avsluttet.

Melding om investering skal inneholde navn og adresse for det selskap som den enkelte investering er foretatt i.

Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

§ 121 h

Enhver har rett til å gjøre seg kjent med opplysningene i registeret. Domstoladministrasjonen bestemmer hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelige for den som ber om det.

§ 121 i

En dommer kan ikke motta lønn eller annen form for godtgjøring fra sin tidligere eller framtidige arbeidsgiver eller sitt tidligere eller framtidige arbeidssted.

§ 121 j

Den som utnevnes i fast dommerstilling, kan ikke ha permisjon fra stilling utenfor domstolene.

§ 121 k

Kongen kan gi nærmere forskrifter om dommeres sidegjøremål.

§ 142 skal lyde:

Domstoladministrasjonen kan gi nærmere regler om bruk av kapper og annet antrekk under rettsmøter for dommere og rettens personale for øvrig, advokater og aktor og andre representanter for påtalemyndigheten.

Nytt kapittel 12 skal lyde:

Kapittel 12. Om klage- og disiplinærordning for dommere.

§ 235

Tilsynsutvalget for dommere behandler klager og vurderer disiplinærtiltak mot dommere. Kongen oppnevner fem medlemmer med personlige varamedlemmer til Tilsynsutvalget. Tilsynsutvalget skal bestå av to dommere, en advokat og to medlemmer som representanter for allmennheten. Kongen fastsetter hvilket medlem som skal være leder for Tilsynsutvalget.

Oppnevning og valg skjer for en periode på fire år med adgang til gjenoppnevning eller gjenvalg for én periode.

Oppnevningen og valget kan trekkes tilbake dersom et medlem ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på en forsvarlig måte.

§ 236

Tilsynsutvalget kan treffe vedtak om disiplinærtiltak når en dommer i Høyesterett, lagmannsretten og herreds- og byrettene forsettlig eller uaktsomt overtrer de plikter som stillingen medfører, eller for øvrig opptrer i strid med god dommerskikk.

Som disiplinærtiltak kan en dommer gis kritikk eller advarsel.

Tilsynsutvalget kan gi en uttalelse om hva som er god dommerskikk, uten at dommeren ilegges disiplinærtiltak.

Tilsynsutvalget kan ikke vurdere forhold som kan overprøves etter reglene i rettspleielovgivningen for øvrig.

§ 237

Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

Rett til å klage en dommer inn for Tilsynsutvalget har

- 1. parter, prosessfullmektiger, sakkyndige, vitner og andre personer som mener at en dommer har overtrådt bestemmelsene i § 236 og som selv har vært direkte berørt av dette*
- 2. departementet*
- 3. domstoladministrasjonen*
- 4. domstollederen ved den domstol som dommeren er tilknyttet og*
- 5. Den Norske Advokatforening eller andre som har en særlig interesse i å få Tilsynsutvalgets vurdering av dommerens atferd.*

Rett til å klage en dommer inn for Tilsynsutvalget på grunn av forhold utenfor tjenesten har bare departementet, domstoladministrasjonen og domstollederen ved den domstol som dommeren er tilknyttet.

Tilsynsutvalget kan ta en sak til behandling etter henvendelse fra andre enn de som har klagerett etter første ledd, eller av eget tiltak.

Dommeren må klages inn for Tilsynsutvalget innen tre måneder etter at forholdet som er grunnlag for klagen, fant sted eller etter at klageren ble kjent eller burde vært kjent med dette forholdet. Tilsynsutvalget kan ikke ta en disiplinærsak opp til behandling etter klage eller av eget tiltak når det er gått mer enn ett år siden forholdet fant sted. Kongen kan i forskrift fastsette et annet tidspunkt for fristberegningen.

Tilsynsutvalget kan ikke behandle forhold som en dommer tidligere er straffedømt for.

§ 238

Tilsynsutvalgets avgjørelser om disiplinærtiltak er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for Tilsynsutvalgets saksbehandling med de særregler som følger av denne paragraf og § 239.

En part har rett til å forklare seg muntlig for Tilsynsutvalget. Dette gjelder likevel ikke dersom utvalget finner det åpenbart unødvendig av hensyn til sakens opplysning. Når utvalget finner at det vil være av vesentlig betydning for sakens opplysning, kan utvalget pålegge en part å avgi forklaring for utvalget. Utvalget kan bestemme at partsforklaring gis ved fjernavhør.

Tilsynsutvalget kan bestemme at det skal foretas avhør av vitner og at vitneforklaring gis ved fjernavhør. Bestemmelsene i tvistemålsloven om vitneplikt og vitneførsel gjelder så langt de passer.

Tilsynsutvalget treffer sine vedtak i møte. For at utvalget skal være vedtaksført, må alle medlemmer være til stede. Møtene holdes for lukkede dører. Når det holdes muntlige forhandlinger og utvalget finner det forsvarlig av hensyn til sakens parter, kan utvalget bestemme at forhandlingene skjer for åpne dører. I særlige tilfelle kan utvalget behandle saken skriftlig.

Reglene i kapittel 6 om habilitet gjelder tilsvarende for medlemmene av Tilsynsutvalget.

Tilsynsutvalget kan gi utvalgets leder eller et annet av utvalgets medlemmer myndighet til

- 1. å avvise en klage når det ikke foreligger klageadgang etter loven her*
- 2. å avgjøre en klagesak når klagen er åpenbart ubegrunnet.*

Tilsynsutvalgets vedtak i disiplinærsaker er offentlige i anonymisert form.

§ 239

Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)

Tilsynsutvalgets vedtak kan ikke påklages etter forvaltningslovens regler.

Partene i saken kan bringe Tilsynsutvalgets vedtak inn for herreds- og byretten ved søksmål. Søksmålsfristen er to måneder etter at partene ble underrettet om Tilsynsutvalgets vedtak.

Retten kan bare prøve vedtakets lovlighet. Ved prøving av vedtakets lovlighet skal retten ta stilling til om vedtaket er innholdsmessig lovlig, om det er truffet av den myndighet som kreves etter loven her og om det er blitt til på lovlig måte. Ved behandlingen i herreds- eller byretten og lagmannsretten skal retten settes med meddommere. Tvistemålsloven § 438 kommer ikke til anvendelse.

§ 240

Kongen kan gi nærmere forskrifter om organiseringen og behandlingen av disiplinærsaker i Tilsynsutvalget.

Gjeldende kapittel 12 blir nytt kapittel 13.

Gjeldende § 235 blir ny § 241.

Gjeldende § 236 blir ny § 242.

II

I lov 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker skal § 5 annet ledd lyde:

En dommerfullmektig kan ikke styre skjønnsforretning uten etter særskilt bemyndigelse eller i uforutsette forfallstilfelle. Bemyndigelse gis av domstoladministrasjonen eller av domstolens formann etter bestemmelser gitt av domstoladministrasjonen.

III

Ikrafttredelses- og overgangsbestemmelser

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelser til forskjellig tid.
2. Kongen gir nærmere overgangsregler.
3. Kongens oppnevning av medlemmer til styret for domstoladministrasjonen etter § 33 a skjer første gang for to år for to av dommerne og én av advokatrepresentantene.
4. Kongens oppnevning av medlemmer til Innstillingsrådet i domstoloven § 55 a skjer første gang for to år for én av dommerne, én av juristrepresentantene og én av representantene for allmennheten.
5. Kongens oppnevning av medlemmer til Tilsynsutvalget etter § 235 skjer første gang for to år for advokaten og en av dommerne.
6. Loven gjelder ikke for konstitusjoner, tilsetninger og oppnevninger som er foretatt før denne loven trer i kraft. Det gjelder likevel ikke § 55 h om oppsigelsesvern for midlertidige dommere mv., §§ 121 a til 121 k om dommers sidegjøremål og §§ 235 til 239 om disiplinærordningen for dommere.