



INNSTILLINGSRÅDET
FOR DOMMERE

INNSTILLINGSRÅDETS
PRAKSIS-/POLICYNOTAT

0. INNLEDNING	3
1. OM INNSTILLINGSRÅDET OG DOMMERUTNEVNINGER.....	4
2. DOMSTOLENES IDE- OG VERDIGRUNNLAG.....	7
3. OM ANTALL DOMSTOLER, DOMMERSTILLINGER OG UTNEVNINGER	8
4. DOMMEREGENSKAPER OG KVALIFIKASJONER	9
5. LEDERKRITERIER I NORSKE DOMSTOLER	16
6. DOMSTOLLEDERE OG ANDRE LEDERSTILLINGER FOR DOMMERE.....	18
7. TIDLIGERE YRKESERFARING	21
8. ALDER.....	23
9. KJØNN.....	25
10. VANDEL – HELSE – DISIPLINÆRREAKSJONER - STABILITET – FORFLYTNINGER - FAMILIETILSETTINGER	28
11. FORHOLDET MELLOM INNSTILLINGSRÅDET, DA OG SEKRETARIATET.....	31
12. INNSTILLINGSRÅDETS ORGANISERING AV SITT ARBEID.....	34
13. KUNNGJØRING, EVENTUELT FORNYET KUNNGJØRING AV STILLINGER.....	37
14. GJENNOMFØRING AV INTERVJUET.....	39
15. REFERANSER	41
16. KVALIFIKASJONSVURDERINGER - UTFORMING AV INNSTILLINGEN.....	44
17. DOMSTOLLEDERES UTTALELSE OG ROLLE I UTNEVNINGSPROSESSEN	47
18. INNSTILLINGSRÅDET OG JUSTISDEPARTEMENTET	50
19. KONSTITUSJONER	53
20. EKSTRAORDINÆRE LAGDOMMERE - KONSTITUSJONER.....	56
21. REKRUTTERING TIL DOMMERSTILLINGER.....	58
22. OFFENTLIGHET.....	60
23. PARTSOFFENTLIGHET	62
24. INFORMASJON TIL SØKERNE.....	63
25. HABILITET OG BESLUTNINGSDYKTIGHET I INNSTILLINGSRÅDET.....	64
26. JOURNALFØRING, DOKUMENTHÅNDTERING, ARKIVERING, TAUSHETSPLIKT	65
27. STATISTIKK.....	67
28. KLAGER OG SYNSPUNKTER PÅ INNSTILLINGSRÅDETS VIRKSOMHET.....	68

0. INNLEDNING

Innstillingsrådet er det sentrale organ ved dommerutnevnelser og gir årlig en rekke innstillinger til Kongen i statsråd, samt gjør mange vedtak i konstitusjonssaker. I dette notat omtales **Innstillingsrådets praksis og policy på de fleste relevante områder**. Innstillingsrådets målsetting er på en god måte å ivareta både søkerne og domstolene og samtidig **sikre en selvstendig og uavhengig prosess**.

Dette notat er i utgangspunktet skrevet for og av Innstillingsrådet som et arbeidsdokument for rådet og sekretariatet/Domstoladministrasjonen (DA). Da Innstillingsrådet startet sin virksomhet høsten 2002, var det ikke noen allerede etablert praksis å støtte seg på, og rådet måtte utvikle sin egen praksis og policy.

Notatet fremkom første gang i fullstendig form i februar 2007, på grunnlag av diskusjoner i Innstillingsrådet og med sekretariatet/DA over mange møter i 2005 og 2006. Prosessen bidro til å avklare praksis på en del områder hvor den i utgangspunktet var varierende, samt utvikle praksis videre hvor det var aktuelt.

Notatet i foreliggende versjon er **ajourført frem til januar 2011** og har med bl.a. DA-styrets vedtatte idé- og verdigrunnlag og lederkriterier. I 2006 engasjerte Justisdepartementet Statskonsult til å gjennomgå innstillingsordningen. I Statskonsults rapport fra 2007 fremkom i hovedsak en positiv vurdering av Innstillingsrådets arbeid, men det ble pekt på forbedringsområder for alle aktørene. Dette kommenteres på aktuelle steder i denne utgave av p/p-notatet.

Notatet gir en beskrivelse av praksis og policy på et bestemt tidspunkt. Det innebærer at det som nå beskrives som praksis, ikke nødvendigvis har vært det helt fra Innstillingsrådet startet sin virksomhet. Og videre at endringer og suppleringer vil skje når nye problemstillinger dukker opp, eller nye erfaringer tilsier endringer. Den foreliggende omtalen av Innstillingsrådets praksis/policy, innebærer heller ikke i seg selv noen bindinger for Innstillingsrådet mht å kunne endre praksis, dersom rådet finner det aktuelt.

Innstillingsrådets innstillinger og vedtak, blir gjort kjent utad, men ikke begrunnelsene. Dette er bestemt i domstolloven. Men samtidig er det av interesse for mange hvilke generelle vurderinger som Innstillingsrådet gjør og hvilke fremgangsmåter som velges. Innstillingsrådet ser derfor et behov for at rådets praksis og policy blir gjort kjent for andre. Mest nærliggende er Justisdepartementet, men også domstolene, søkere, dommere, dommerforeninger og allmennheten. Dette notat er derfor bl.a. lagt ut på Innstillingsrådets hjemmeside, www.domstol.no/Innstillingsradet.

Januar 2011

Innstillingsrådet for dommere

1. OM INNSTILLINGSRÅDET OG DOMMERUTNEVNINGER

Innstillingsrådet for dommere ble etablert 1. november 2002 som et frittstående og uavhengig organ. Dette skjedde i forbindelse med den store domstolsreformen, som overførte det overordnede administrative ansvaret for domstolene fra Justisdepartementet til den frittstående Domstoladministrasjonen. Samtidig ble også Tilsynsutvalget for dommere etablert som et disiplinærorgan. Fra 2006 fikk Domstoladministrasjonen ansvaret også for jordskiftedomstolene og fra samme tidspunkt ble Innstillingsrådets oppgaver utvidet til også å gjelde dommerstillinger i disse domstolene.

Bred dommerrekruttering

I Ot. prp. 44 (2000-2001) er nevnt som en grunnleggende forutsetning for at domstolene skal fungere etter sine forutsetninger, at det utnevnes dyktige, innsiktsfulle og uavhengige dommere. Det ble lagt opp til en videreføring av prinsippet om en bred dommerrekruttering, slik at dommerne som utnevnes, har forutgående kunnskaper fra ulike områder av samfunns- og rettslivet. I proposisjonen ble det lagt til grunn at utnevningssprosessen skal tilfredsstillende de vanlige krav til en grundig og effektiv utvelgelses- og utnevningssmåte og i tillegg ivareta endel særlige hensyn og prinsipper, som følge av domstolenes spesielle stilling i samfunnet. Videre er det i Ot.prp. 106 (2002-2003) sagt at det må sikres utvelgelse av jordskiftedommere med høy faglig kvalitet og med de rette personlige egenskaper, og at dette ivaretas ved at Innstillingsrådet også har ansvaret for innstilling til jordskiftedommerstillinger etter de samme rutiner som for dommere ved de alminnelige domstoler.

Lovgrunnlaget

Utnevning av dommere er regulert i domstollovens § 55 og §§ 55 a-i, jfr. Grunnlovens § 21 om utnevning av embetsmenn. Tjenestemannsloven har dessuten en del bestemmelser om embetsmenn generelt, jfr. tjenestemannslovens § 1, pkt. 1. Videre gjelder arbeidsmiljøloven, bl.a. kapittel 13 – vern mot diskriminering, likestillingsloven, diskrimineringsloven og diskriminerings- og tilgjengelighetsloven. (Etter arbeidsmiljølovens § 1-2 kan Kongen gi forskrift om og i hvilken utstrekning kapittel 14-17 skal gjelde for embets- og tjenestemenn).

Innstillingsrådet som eksternt organ

Innstillingsrådet er et eksternt organ med sentrale oppgaver og avgjørende innvirkning på dommerutnevninger; virksomheten er regulert i domstollovens § 55 b. Rådets hovedoppgave er å gi innstilling til Kongen vedr. dommerutnevninger. Pr. 1.1.06 fikk rådet ansvaret også for tilsvarende oppgaver ved utnevninger av dommere til jordskifterettene. Rådet er selvstendig og frittstående og kan ikke instrueres av andre. Etter domstollovens § 55 b, 6. ledd kan Kongen regulere rådets virksomhet gjennom forskrift. Det er pr. i dag ikke gjort.

Innstillingene - utnevningene

I Ot. prp. 44 sies s. 189 om innstillingsordningen at ”denne ordning er spesiell for utnevning av dommere. Uttrykket ”innstilling” kan i denne sammenheng ikke likestilles med tilsvarende begrep i tjenestemannslovgivningen”.

Utnevningsskompetansen ligger hos Kongen i statsråd, etter at saken er undergitt en meget begrenset prøving i Justisdepartementet. Innstillingsrådet innstiller tre søkere i rekkefølge, og Kongen i statsråd kan velge mellom disse. Kongen forutsettes imidlertid som den klare hovedregel, å utnevne den først innstilte og slik har det også vært i praksis med avvik i bare ca. 2-3 % av innstillingene. Dersom Kongen i særlige tilfeller vurderer å utnevne en søker som ikke er innstilt, skal det bes om særskilt uttalelse fra Innstillingsrådet. Det har til nå ikke skjedd.

Innstillingsrådets sammensetning

Innstillingsrådet består etter domstollovens § 55 av syv medlemmer; tre dommere, en advokat, en jurist ansatt i det offentlige og to allmenne medlemmer som ikke er jurister. Når rådet behandler saker vedr. jordskiftedommere, deltar to jordskiftemedlemmer, mens et dommermedlem og juristen ansatt i det offentlige, trer ut. Etter Ot. prp. 44 s. 102 har medlemmene et selvstendig ansvar ”og representerer ingen særskilte organer eller grupper.” Alle ni medlemmene innkalles til og deltar generelt i møtene. Rådet oppnevnes av Kongen, som også oppnevner lederen. I tillegg oppnevnes personlige varamedlemmer. Oppnevningstiden er 4 år, med adgang til gjenoppnevning for én periode. Rådet har etablert nestlederfunksjon og velger selv nestleder.

Medlemmenes kompetanse og erfaringsbakgrunn

I Ot. prp. 44 s. 189 sies at valg av medlemmer bør gjøres ”ut fra den enkeltes evner og erfaring med personalutvelgelse. Det vil også være ønskelig at medlemmene av Innstillingsrådet holder et høyt faglig nivå. Kongen står helt fritt ved valg av hvem som skal oppnevnes.”

Det er ikke noe krav om at dommerne skal komme fra alle tre rettsinstanser. Advokaten forutsettes helst å være privatpraktiserende e.l. og med erfaring fra retten. Juristen fra offentlig sektor, vil kunne være fra statlig eller kommunal forvaltning e.l. De to allmenne representantene forutsettes å være et korrektiv til juristene i rådet og ”det bør velges medlemmer som nyter allmenn tillit og har en bakgrunn som gir nødvendig autoritet og integritet,”

For jordskiftemedlemmene sies i Ot. prp. 106 s. 54-55 at de må ha høy fagkompetanse og god kjennskap til de fagmiljø som jordskiftedommere rekrutteres fra. Det er også pekt på som ønskelig å ha jordskifte kandidater utenfor jordskifterettene representert i rådet.

Avveining av demokratiske, konstitusjonelle og andre hensyn

Etablering av denne fremgangsmåte for dommerutnevnelser og rådets sammensetning, bygger på avveining av bl.a. demokratiske, konstitusjonelle, personellfaglige og allmenne hensyn. Lovgiver ønsket ikke et laugstyre hvor hele utnevningssprosessen ville skje innenfor domstolene og heller ikke en korporativ prosess i et organ sammensatt av representanter fra arbeidsgivere og arbeidstakere. Lovgiver fant ikke grunnlag for noen særskilt fremgangsmåte for utnevning av høyesterettsdommere, hvor ev. Stortinget skulle gis en rolle. Det vises til utførlig drøftelse om disse spørsmål i NOU 1999:19 og Ot. prp. 44.

Dommerutnevninger i andre land

I NOU 1999:19 og Ot. prp. 44 pkt. 8.4 er redegjort for ordninger med dommerkarrierer og dommerutnevnelser i andre land. I forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6, har EMD (domstolen) knyttet uavhengighetskravet til bl.a. utnevningssprosedyren for dommere. EMD har akseptert at utnevninger skjer av den utøvende makt (statsoverhode, regjering). Det sies i Ot.prp-en videre:

”I de landene det er mest naturlig å sammenligne seg med, dominerer utnevningssordninger hvor statsoverhodet foretar den endelige utnevning av de fleste dommerne, 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.”

Det er på prinsipielt grunnlag og i et internasjonalt perspektiv, reist spørsmål om Innstillingsrådet burde ha en enda mer selvstendig og avgjørende stilling, både i forhold til Justisdepartementet/Kongen og Domstoladministrasjonen. Slik Innstillingsrådet ser det, er dette i så fall et lovgivningsspørsmål. Innenfor dagens rammer, er det rådets uttalte policy å ivareta sin selvstendige og uavhengige posisjon på best mulig måte, og med vekt på at dette også fremkommer utad.

Utfordring som følge av oppdeling av ansvar for funksjoner

Den norske ordningen med dommerutnevnelser, har innebygd en del grunnleggende utfordringer, bl.a. som følge av oppdelingen av beslutningsmyndighet, ansvar og funksjoner mellom Innstillingsrådet, Kongen, Domstoladministrasjonen og den enkelte domstol. Rekrutteringsoppgavene, dvs. ansvaret for en god søking til dommerstillinger, ligger hos DA, de enkelte domstolene og delvis hos aktuelle departementer. Utvelgelsen/innstillingen gjøres på selvstendig og uavhengig grunnlag av Innstillingsrådet (etter at domstolleder har uttalt seg). Mens det er den enkelte domstol/domstolleder og - i overordnet sammenheng - DA som vil merke positive så vel som mindre positive konsekvenser av utnevnelserne. I de fleste andre organisasjoner, ville det ikke være naturlig å gi et selvstendig utenforstående organ den mest sentrale oppgaven ved tilsetting/utnevning av meget viktige medarbeidere og ledere. Utnevnte dommere kan dessuten bare avsettes ved dom. Alle disse – delvis motstridene - forhold søker Innstillingsrådet å hensynta i sin policy og praksis.

Området for Innstillingsrådets virksomhet

Innstillingsrådet gir innstillinger for alle faste dommer- og domstollederstillinger i alle tre rettsinstanser i de alminnelige domstoler (med unntak for høyesterettsjustitiarius) og for begge instanser i jordskifterettene, jfr. domstolovens §§ 55 a-c. Innstillingsrådet gir videre innstilling ved konstitusjoner over 1 år. For konstitusjoner inntil 1 år, har Innstillingsrådet vedtakskompetanse, jfr. domstolovens §§ 55 e-f. Ved konstitusjoner inntil 6 måneder har Innstillingsrådet delegert kompetansen til Domstoladministrasjonen, men slik at det for konstitusjoner mellom 3 og 6 måneder tas kontakt med Innstillingsrådets leder. Konstitusjoner av høyesterettsdommere behandles ikke av Innstillingsrådet.

DA's rolle i forhold til Innstillingsrådet

Direktøren i Domstoladministrasjonen eller den han/hun bemyndiger, har etter domstoloven møterett i Innstillingsrådet, for ifølge Ot.prp-en å knytte kontakt mellom administrasjonen og Innstillingsrådet. På den måten kan det skje gjensidig informasjonsutveksling, bl.a. om aktuelle administrative og personalmessige spørsmål. Domstoladministrasjonen er i tillegg sekretariat for Innstillingsrådet. Det er Innstillingsrådet som fastsetter den nærmere arbeidsfordeling mellom Innstillingsrådet og sekretariatet, se nedenfor. Vanligvis møter avdelingsdirektøren for juridisk enhet og ytterligere medarbeidere fra sekretariatet i Innstillingsrådets møter.

2. DOMSTOLENES IDE- OG VERDIGRUNNLAG

Domstoladministrasjonens styre fastsatte i 2007 slikt ide- og verdigrunnlag for domstolene.

UAVHENGIGHET – RETTSSIKKERHET – TILLIT

Domstolene skal være uavhengige. De skal sikre og fremme rettssikkerheten og verne om rettssamfunnet. Domstolene skal til enhver tid ha høy tillit i samfunnet.

Verdier og overordnede mål

Arbeidet i domstolene skal være preget av kvalitet, integritet, respekt, service, åpenhet og effektivitet. Dette er videre beskrevet slik:

Overordnede mål

Kvalitet

- Arbeidet i domstolene skal utføres grundig og samvittighetsfullt og være preget av høy kvalitet i alle ledd
- Domstolene skal til riktig tid, etter en tillitskapende behandling, sørge for at tvister blir løst på en hensiktsmessig måte og treffe avgjørelser som er velbegrunnede og forståelige
- Domstolene skal være attraktive arbeidsplasser med dyktig ledelse og kvalifiserte og motiverte medarbeidere
- Domstolenes medarbeidere skal til enhver tid ha den kompetanse som er nødvendig for å løse oppgavene

Integritet

- Arbeidet i domstolene skal utføres med integritet og redelighet

Respekt

- Domstolene skal møte alle med respekt og vise nødvendig forståelse for den enkeltes situasjon og bakgrunn
- Domstolene skal ha en verdig ytre ramme rundt sin virksomhet

Service

- Domstolene skal yte profesjonell service av høy kvalitet
- Domstolenes medarbeidere skal være gode representanter for domstolene og vise imøtekommenhet

Åpenhet

- Domstolene skal være åpne og tilgjengelige for alle
- Domstolene skal arbeide for økt kunnskap om rettssamfunnet og sin virksomhet og herunder delta i den rettspolitiske debatt om domstolfaglige spørsmål
- Domstolene skal utvise åpenhet om alle sider ved sin virksomhet for å opprettholde tilliten i samfunnet

Effektivitet

- Domstolene skal ha en forsvarlig og effektiv saksavvikling
- Domstolene skal til enhver tid ha rutiner og arbeidsformer som sikrer en god og effektiv ressursutnyttelse

3. OM ANTALL DOMSTOLER, DOMMERSTILLINGER OG UTNEVNINGER

Om domstolene

Det er i 2010 66 tingretter samt ett spesialembete (Oslo byfogdembete), som alle ledes av en sorenskriver. Antallet tingretter er blitt redusert ved gjennomføring av strukturendringer. Det er i 2010 besluttet ny gjennomgang av strukturen, særlig knyttet til vurdering av de minste tingrettene. Det er 6 lagmannsretter som ledes av en førstelagmann. Videre er det 34 jordskifteretter og 5 jordskifteoverretter. (For tiden er Hålogaland jordskifteoverrett betjent fra Frostating jordskifteoverrett). Det pågår en utredning av ankeordningen i jordskiftesakene. Endelig kommer Høyesterett som høyeste nasjonale domstol. En del høyesteretts avgjørelser kan bringes inn for den Europeiske menneskerettighetsdomstol i Strasbourg.

I tingrettene er det i 2010 ca. 370 faste dommerstillinger inkl. domstollederstillinger og i lagmannsrettene ca. 160 dommerstillinger inkl. domstollederstillinger. I Høyesterett er det 20 dommerstillinger inkl. høyesterettsjustitiarius. Det er 93 jordskiftedommerstillinger i jordskifterettene inkl. jordskifterettslederstillinger og i jordskifteoverrettene er det 4 jordskifteoverdommere som også er ledere av jordskifteoverrettene. I tillegg kommer saksbehandlere og dommerfullmektiger, og i jordskifterettene ingeniører med og uten fast løyve.

Om utnevninger og konstitusjoner

Årlig skjer det ca. 30-50 utnevnelser i faste dommer- og domstollederstillinger i de alminnelige domstoler, i hovedsak som følge av at dommere slutter, men også ved at nye embeter opprettes eller at allerede utnevnte dommer får nye embeter. I gjennomsnitt sitter en dommer rundt 20 år i dommerstilling, men med store variasjoner. I jordskifterettene skjer det ca. 5 utnevnelser årlig. Innstillingsrådet gir innstillinger i alle utnevninger av dommere.

Det skjer videre en rekke konstitusjoner i dommerstillinger. Årlig foretar DA, etter delegasjon fra Innstillingsrådet, ca. et par hundre konstitusjoner av inntil 6 måneders varighet. Videre er det gjennomsnittlig noen titalls konstitusjoner som behandles av Innstillingsrådet, enten som konstitusjonsvedtak eller som innstillinger (konstitusjoner over ett år).

4. DOMMEREGENSKAPER OG KVALIFIKASJONER

Formelle krav til dommere

De formelle krav til dommere i de alminnelige domstoler, er juridisk embetseksamen/mastergrad, norsk statsborgerskap, vederheftighet (økonomisk), stemmerett og visse krav til alder. Tidligere gjaldt et krav til eksamenskarakter, men det er nå fjernet, bl.a. som følge av nye studieordninger og karaktersystemer. Godkjenning av utenlandske juristutdanninger er regulert i domstollovens § 241. I forhold til Innstillingsrådet er det Domstoladministrasjonen som foretar avklaring av ev. utenlandske eksamener. De formelle krav til jordskiftedommere er eksamen fra Universitetet for miljø- og biovitenskap (UMB) med fagkrets fastsatt av departementet.

I domstollovens § 55 e, sies at

”Til dommere bør utnevnes personer som tilfredsstillter høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper. Dommere bør rekrutteres blant jurister med forskjellig yrkesbakgrunn.”

Et vesentlig forhold i tillegg, er at alle dommere i de alminnelige domstoler er generalister – domstolene og dommerne er i utgangspunktet ikke spesialiserte innen enkelte sakstyper eller rettsområder. Enhver dommer skal derved kunne behandle svært ulikeartede saker. I jordskiftedomstolene er dette annerledes og dommernes kompetanse er der avgrenset til saker som knytter seg til fast eiendom slik det er definert i jordskifteloven.

Diskrimineringsbestemmelser

Arbeidsmiljølovens kap. 13, likestillingsloven og diskrimineringsloven bestemmer hvilke forhold som ikke kan hensyntas. Etter arbeidsmiljølovens § 13-3 er det i utgangspunktet forbudt å diskriminere på grunn av politisk syn, medlemskap i arbeidstakerorganisasjoner, seksuell orientering, funksjonshemming og alder. Etter likestillingsloven er det på samme måte forbud mot forskjellsbehandling mellom kvinner og menn og etter diskrimineringsloven § 4 er det et liknende forbud mot diskriminering på grunnlag av etnisitet, nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge, språk, religion og livssyn. Særbehandling som bidrar til å fremme likebehandling er lov. Etter endring i 2010 av likestillingsloven § 4, 3. ledd, kan arbeidsgiver i en ansettelsesprosess ikke be om opplysninger om ”graviditet, adopsjon eller familieplanlegging”.

Lite skrevne krav til kvalifikasjoner og ferdigheter

I NOU 1999:19 omhandlet Domstolskommisjonen under pkt. 7.3.1 hva som har vært ansett som ønsker og krav til dommernes kvalifikasjoner og ferdigheter. Det sies at det foreligger lite av skrevne kilder og statistikk om spørsmålet, og det samme kan sies å gjelde i dag. De ønsker om kvalifikasjoner som er beskrevet av Domstolskommisjonen, er stort sett de samme som nå praktiseres av Innstillingsrådet. Rådet for kompetanseutvikling i domstolene og DA, samt Tilsynsutvalget for dommere arbeider også med spørsmål om dommers adferd, kvalifikasjoner og ferdigheter.

Høy etisk standard og stor integritet

Et grunnleggende krav til dommere er høy etisk standard og stor integritet. Dommere må opptre uavhengig av partene og upåvirket av sym- og antipatier m.v. og må kunne ivareta domstolenes konstitusjonelle uavhengighet. Innstillingsrådet praktiserer også at søkere som skal kunne innstilles til dommerstilling må ha et rent rulleblad, jfr. nærmere nedenfor. Etter initiativ fra Tilsynsutvalget for dommere, iverksatte DA utarbeidelse av etiske retningslinjer

for dommere. Det foreligger et utførlig utkast til slikt regelverk, som imidlertid ikke ble funnet helt egnet til formålet og et nytt og forenklet utkast er nå til behandling. Det opprinnelige og utførlige utkastet er imidlertid en interessant gjennomgang mht mange av de etiske utfordringer dommere kan stilles overfor

Stor spredning i sakstypene

Tematisk stilles dommerne overfor ganske forskjellige forventninger i forskjellige sakstyper. Spennvidden er stor mellom barnesaker, arbeidsrettssaker, tekniske saker, forretningsjuridiske saker, økonomiske saker, skattesaker, erstatningsaker, straffesak osv. I noen saker er det viktig med evne til å sette seg inn i for eksempel kompliserte tekniske og økonomiske forhold, i andre er det nødvendig med evne til empati og til innlevelse i vanskelige personlige relasjoner. Rettsmekling og saksbehandling i barnelovsaker, stiller spesielle krav til dommere, hvor konfliktløsningsteknikkene delvis er andre enn de tradisjonelle juridiske metoder.

Administrering i retten og skriving av avgjørelser

Dommerfunksjonen innebærer både å administrere forhandlingene under rettsmøtene og treffe avgjørelser i form av dommer, kjennelser og beslutninger. **Dommere må derfor både ha en tillitvekkende opptreden i retten og kunne skrive gode avgjørelser.** Dommere må videre kunne behandle saker raskt og effektivt. Arbeidsformen er noe forskjellig i de forskjellige rettsinstansene, men grunnleggende er kravene de samme.

Faglig dyktighet

Dommere må generelt være juridisk faglig dyktige. I NOU 1999:19 pkt. 7.3.1.4 omtales faglige kvalifikasjonskrav og det sies

”Det er bred enighet om at en dommer må være en dyktig jurist. Det vil være uheldig med dommere som er faglig klart svakere enn de øvrige juridiske aktører i domstolene”.

Krav til juridisk faglig dyktighet gjelder generelt. Men når det dreier seg om spesifikke juridiske kunnskaper, vil dette først og fremst være innenfor de mest sentrale juridiske områdene som prosesslovgivningen, straffelovgivningen, sentrale områder av privatretten m.v.. Dommere må ikke minst ha gode evner til stadig å sette seg inn i nye rettsområder og til å anvende tilgjengelige rettskilder – både nasjonale og internasjonale. Det forventes ikke at nyutnevnte dommere, som for eksempel etter eksamen bare har arbeidet innen sivilrettslige områder, skal ha kunnskap ut over juridikumsnivå innen strafferett, men det kreves evne og vilje til raskt å sette seg inn i de sentrale områder, hvor man mangler forutgående praksis. Tilsvarende gjelder for en søker som bare har vært påtalejurist, og følgelig ikke har erfaring fra sivilrettslige områder. Noen jurister har kanskje i perioder i det hele ikke arbeidet med juridiske problemstillinger. Det gis innføringskurs for nytilsatte dommere, og faglige oppdateringskurs for alle dommere.

Det forventes av dommere har en grunnleggende interesse for bredden av det juridiske fagfelt, i motsetning til de jurister som finner størst tilfredsstillelse i å dekke et snevrere område i dybden. Det forutsettes også samfunnsorientering. Dommere må dessuten ha evne og vilje til stadig faglig oppdatering og personlig egenutvikling.

Eksamenskarakterer

Jurister har alltid vært opptatt av karakterer til juridikum, og samtidig har det løpende vært et spørsmål om hvor mye karakterene egentlig sier i forskjellige sammenhenger. En gjennomgang fra 1996 viste at 16 % av dommerne hadde 2,45 eller bedre (inkl. alle

høyesterettsdommere), 17 % hadde mellom 2,46 og 2,55, 28 % hadde mellom 2,56 og 2,65, 36 % hadde mellom 2,66 og 2,75, mens 2 % hadde 2,76 eller dårligere. Karakternivået blant lagdommerne lå noe over nivået for tingrettsdommerne.

Generelt antas at gode karakterer avspeiler evner og anlegg for juss og juridiske metoder, inklusive evne til analytisk tenkning og juridisk problemløsning. Men gode karakterer er ikke nok til å bli en god dommer, og gode dommere behøver ikke nødvendigvis å ha gjort det godt til eksamen. I gjennomsnitt antas imidlertid karakterene for de fleste å si noe som også er interessant for dommergjerningen. Innstillingsrådet anvender ikke karakterer som et avgjørende kriterium i rangering mellom søkere. Men de som innstilles, har i de aller fleste tilfeller en god eksamen (laud, dvs. 2,75 eller bedre).

De jurister som i dag uteksamineres, tar en mastergrad og gis bokstavkarakterer. Ennå har disse jurister bare i mindre grad rukket å melde seg som søkere til dommerstillinger. Bokstavkarakterene er mindre fingradert enn de tidligere tallkarakterer. Bokstavene A og B, antas omtrentlig å dekke tallkarakterene 2,75 og bedre.

Godt skjønn - judisium

Jurister generelt og ikke minst dommere, må i sin virksomhet utøve skjønn, hvor mange rettslige og andre forhold veies mot hverandre. I attester og i referanseutsagn, forekommer derfor ofte vurderinger av vedkommendes juridiske skjønn, judisium og lignende. Dette er et noe uspesifikt vurderingstema, men som likevel er ment å gjenspeile noe om vedkommendes evne til å treffe rettslig riktige, praktisk anvendelige og innholdsmessige fornuftige og kloke avgjørelser.

Evne til å ivareta parter og saker med forskjellige behov

Partene i en rettssak må i rettsmøte og under saksforberedelsen, føle seg rimelig godt ivaretatt og lyttet til av dommeren, samtidig som det alltid vil være begrensede tids- og ressursrammer for avvikling av rettsmøtene og for omfanget av saksforberedelsen. Dommeren leder forhandlingene, og må herunder kunne hensynta at det i noen type saker er økt behov for å gi rom for forklaringer og redegjørelser som ikke nødvendigvis er direkte relevante for avgjørelsen. Tålmodighet og romslighet vil da være viktig, mens det i andre saker kreves stram fremdrift. Noen aktører/sakstyper krever en aktiv dommer med betydelig involvering, mens andre aktører/sakstyper krever at dommeren er noe mer tilbakeholden. Det er viktig med god stemning under forhandlingene, men samtidig må dette tilpasses sakens tema og alvorlighet.

Evne til ydmykhet og respekt for dommerrollen

Posisjonen som dommer innebærer å utøve makt på vegne av samfunnet, og når det gjelder adferd i retten, er det få korrektiver. I den enkelte sak vil ofte prosessfullmektigene og partene være tilbakeholdne med kritikk eller noe som kan oppfattes som negative tilbakemeldinger, og det skal en god del til før det eventuelt blir en klage til Tilsynsutvalget. **Det er derfor viktig å sikre seg at de som utnevnes som dommere har tilstrekkelig ydmykhet i rollen, og evne til læring og selvkorrigerende, slik at det ikke utvikles uheldig og uønsket adferd.**

Krav til både effektivitet og grundighet

Det er vesentlig at dommere har evne til å arbeide hurtig og effektivt. Arbeidspresset kan være betydelig og dommere må ikke ha beslutningsvegring. Noen viktige og vanskelig avgjørelser må treffes nærmest på stedet, for eksempel i fengslingssaker, mens det for domsskriving i sivile saker kan brukes dager/uker. Der det er rom for det og saken tilsier det, bør dommeren gi seg rimelig tid til refleksjon og fordykning. Selv om raske avgjørelser er

viktig, er det også vesentlig at avgjørelsene er gode. Dette krever evne til å avveie fordypning og grundighet, kontra behovet for også å bli raskt ferdig. I den vanlige dommerhverdag er det dessuten ofte ikke mulig å sitte med domsskriving til dommen er ferdig skrevet. Andre saker og gjøremål må tas parallelt, og det krever evne til å arbeide med flere saker samtidig, og ofte under tidspress.

Samarbeidsevne og selvstendighet

Dommere må ha god evne og vilje til samarbeid og være gode til å relatere seg til andre. De skal samhandle med aktørene i den enkelte sak, og skal også ha gode samarbeidsrelasjoner til saksbehandlere og andre dommere i domstolen. I lagmannsrettene og i Høyesterett er det stort sett alltid flere dommere som sammen treffer avgjørelsene, og samarbeidsrelasjonene blir da særlig tette og krevende.

Dommere skal være selvstendige i sin avgjørelse av den enkelte sak. Det pågår en diskusjon om hvor grensene går for en domstolleders og andres styringsrett overfor dommerne på andre områder, og i hvilken utstrekning den enkelte dommer må innordne seg regler og rutiner som et flertall i dommerkollegiet går inn for og/eller domstolleder beslutter. Det vektlegges at de som utnevnes må vise positiv aksept for at ledelsen/kollegiet kan gjøre beslutninger om regler og praksis. Videre vektlegges vilje til helhetstenkning og til å tilby innsats ut over egen portefølje, når situasjonen tilsier det.

Motstridende krav – behov for selvinnsikt

Ovenstående viser at dommere stilles overfor delvis motstridende krav og forventninger, og dommere må evne å tilpasse sin adferd til dette, samt til den enkelte sak og de konkrete parter. Det krever ikke minst at dommere må ha personlig trygghet og rimelig god selvinnsikt. De må kjenne sine egne sterke og svake sider i forhold til hva som forventes. De fleste ønsker å være ideelle, men få vil selvsagt i utgangspunktet være det. Dommerens personlighet vil prege hans/hennes adferd og det er da viktig å kjenne seg selv så godt at en er klar over hvor en har særlige utfordringer.

Tingsrettsdommere

Selv om dommerfunksjonene i hovedsak er like i alle tre rettsinstansene, er det likevel visse forskjeller. Tingrettsdommerne har størst kontaktflate til publikum, parter og aktører. Spennvidden i dommergjerningen er på et vis også størst i tingrettene og det langt største antall saker, får sin endelige avgjørelse i tingrettene. Ny tvistelov betyr ytterligere krav til tingrettsdommerne, bl.a. med aktiv saksstyring og i småkravsprosessen. Rettsmeglere og saksforberedende møter i barnesaker er klart oftere forekommende i tingrettene enn i lagmannsrettene. Trykket i de mediefokuserte sakene er ofte størst i tingrettene. Samtidig er tingrettsdommerne alene fagjurist i den enkelte sak (bare med unntak for et fåtall saker som går for forsterket rett). I de fleste sivile saker, er det heller ikke noen meddommere. Det å være alene under administrering av saken og når avgjørelsen skal treffes, er på et vis mer krevende enn hvor flere fagdommere er sammen. Det gir også mindre muligheter for korrektiver, både i behandlingen av den enkelte sak, og når det gjelder adferd generelt. Generelt kan man si at tingrettsdommere i størst grad må besitte gode allroundegenskaper som dommere.

Lagdommere

Lagdommerne vil stort sett bare møte sakens aktører under hovedforhandlingene. Rettsmeglere og saksforberedende møter i barnesaker, vil være mindre hyppig enn i tingrettene. Det er tre fagdommere sammen i retten og når avgjørelsene treffes (med noen få unntak), i tillegg til eventuelt meddommere. Med unntak av trygderettssaker og

jordskiftesaker vil det ikke være andre saker i lagmannsrettene enn i tingrettene. Men de avgjørelser som ankes, vil antakelig være mer krevende mht til rettslige og/eller faktiske spørsmål, enn gjennomsnittet av sakene i tingrettene. Administrering av jursaker er særlig krevende. De fleste saker vil i realiteten ikke kunne prøves i mer enn to instanser, og lagmannsrettens avgjørelse blir derfor ekstra viktig. Teamarbeidsformen i lagmannsretten, stiller delvis andre krav til dommerne enn i tingrettene. De dommere som skal stå samlet om avgjørelsen (med unntak for eventuelle dissenser), må hensynta at avgjørelsen, både i form og innhold er slik alle tre dommerne ønsker det, selv om det er en av dommerne som fører den i pennen. De av dommerne som ikke skriver, må bevare fullt engasjement i saken og avgjørelsen.

Høyesterettsdommere

Dommergjerningen i Høyesterett vil klart adskille seg fra tilsvarende i tingrettene og lagmannsrettene. Stort sett vil Høyesterett bare møte profesjonelle aktører. Og de anker som behandles av Høyesterett, vil være rettslig spesielt krevende. Høyesterett anvender også i stadig økende grad internasjonale rettskilder. Fordi Høyesteretts avgjørelser vil være retningsgivende for tingrettene og lagmannsrettene, vil de både i innhold og form måtte tilpasses også dette formål. Høyesterett har en konstitusjonell rolle som bringer retten til grenselandet mot den lovgivende og den utøvende statsmakt. Høyesteretts historie viser domstolens rettsskapende og rettsendrende virksomhet på sentrale områder og at domstolen i kritiske situasjoner for landet har hatt en viktig forfatningsrettslig rolle.

Det er utvilsomt at det til et dommerembete i Høyesterett, kreves meget dyktige og faglig svært sterke jurister. Kravene ligger klart over hva som generelt forventes til dommere i tingrettene og lagmannsrettene. Søkere til Høyesterett må kunne vise til meget gode resultater i sine tidligere posisjoner/funksjoner. Innsikt og engasjement i generelle samfunnsproblemer er dessuten av vesentlig betydning. I utnevningssprosessen spørres ikke etter, og vektlegges ikke, søkerens partipolitiske standpunkter eller sympatier, og heller ikke standpunkter i spesielt politisk fokuserte saker eller saksfelt.

Jordskiftedommere

Departementet har ikke fastsatt hvilken fagkrets som kreves fra UMB, men i praksis er det stilt krav tilsvarende mastergraden i eiendomsfag med standard emnekombinasjon. Tidligere var dette benevnt studieprogram, arealplanlegging og eiendomsfag med studieplan eiendomsfag – og før det igjen studieretning planfag med standard studieplan jordskifte. Eiendomsfagene og de juridiske fagene vurderes som de viktigste og derfor av størst betydning karaktermessig. Det brukes nå bokstavkarakterer fra A til F, mens det tidligere ble brukt tallkarakterer fra 1,0 til 6,0. Etter etablert praksis bør søkere som innstilles ha hovedkarakter på 2,5 eller bedre. Dagens nye bokstavkarakterer gjør at søkere bør ha oppnådd karakteren A eller B i eiendomsfagene og de juridiske fagene. Det må likevel foretas en totalvurdering av søkerne der karakteren kun utgjør ett av flere vurderingselementer.

Kravene for øvrig til jordskiftedommere, vil for øvrig i all hovedsak være de samme som for de alminnelige dommerne. Men dommere i jordskifterettene/-overrettene er alene som fagdommer i retten, med eller uten meddommere. Det er viktig at fagdommeren er faglig sterk, spesielt i jordskiftefaglige spørsmål, tingsrett og prosess. For å finne frem til de beste løsningene i sakene som ikke er tvistesaker, er det viktig å ha evne til å lytte til partene, legge til rette for gode prosesser og å være kreativ i forhold til mulige løsningsforslag.

Erfaring fra flere instanser

Både for den enkelte dommer og for domstolene generelt, er det en fordel med erfaring fra flere rettsinstanser. Vanligst er at lagmannsrettene rekrutterer en del tingrettsdommere, men det er ikke noe fast avansementsmønster. Og det er ikke noen automatikk i at utnevnte dommere som søker ny stilling, gis forrang fremfor søkere som ikke allerede er dommere.

Allsidig dyktighet – faglig og personlig

Ved utnevning av dommere i alle tre rettsinstanser, og de to instansene i jordskifterettene, vil Innstillingsrådet søke å finne frem til de beste kandidater. Det vil si de samfunnsengasjerte, beslutningsdyktige, faglig og personlig innsiktsfulle og gode kandidater, som kan bevege seg i hele bredden av rettslige problemstillinger, og som evner å sette seg inn i tvistetemaer fra konfliktfylte personrelasjoner til komplekse tekniske, økonomiske og samfunnsmessige forhold. Dette kan oppsummeres i krav til allsidig dyktighet, faglig så vel som personlig, og med stor integritet.

Få objektiviserbare kriterier – sammensatte skjønnsmessige vurderinger

Innstillingsrådet står overfor både et spørsmål om hvordan de skjønnsmessige kvalifikasjonskravene til dommere kan gjøres operasjonelle, og hvordan det er mulig i søkermassen å finne frem til de søkere som har potensialet til å bli de dommere som best tilfredsstiller kravene. I NOU 1999:19 pkt. 7.3.1.1 sies om utvelgelseskriterier:

”I utgangspunktet er det uheldig med utvelgelsesfaktorer som ikke er operasjonelle. Er det for mange slike faktorer inne i bildet, kan vurderingen få et lite seriøst preg. Man kan risikere at valget baseres på hvem man ”liker” eller ”ikke liker” blant søkerne – eller at omgivelsene tror at det er dette som er avgjørende for personvalget. Utnevnesmyndigheten har imidlertid ikke sett noen mulighet til å unngå å stille opp noen kriterier som er lite presise, som ikke kan gjøres til gjenstand for objektiv måling, og som forutsetter svært skjønnsmessige vurderinger.”

Dette er situasjonen også slik Innstillingsrådet ser det. Pr. i dag må Innstillingsrådet bygge på alminnelige skjønnsmessige vurderinger uten eksakte faglige metoder eller objektivt operasjonaliserbare kriterier. Gjennom søknadene med vedlegg, intervju og referanser, gis Innstillingsrådet et visst grunnlag for bedømmelse, men med begrensninger. For de som allerede er i dommerstillinger, er grunnlaget best. Innstillingsrådet praktiserer i tillegg at det innenfor en saklig utvelgelsesprosess, og *under ellers noenlunde like vilkår*, bør hensyntas forhold med sikte på å få en samlet best mulig sammensetning av dommerkorpset i den enkelte domstol. Dette kan være forhold knyttet til alder, kjønn, tidligere yrkeserfaring, personlige forutsetninger m.v.

Mangfold i dommerkorpset og i den enkelte domstol

Det er videre et behov for at dommerkorpset representerer et mangfold, for eksempel etnisk, kulturelt, sosialt, livsynsmessig og demografisk. Når man skal sette sammen dommerkorpset i den enkelte domstol, hvor det kanskje bare er noen få dommere, må imidlertid også hensyntas at kollegiet skal fungere godt sammen. Det kan derfor enkelte ganger oppstå motsetninger mellom å sikre et rimelig stort mangfold i det nasjonale dommerkorpset, og samtidig sikre et velfungerende dommerkollegium i den enkelte domstol. For de noe større domstoler bør imidlertid ikke dette være noe problem, selv om det nok ofte kan være slik i alle organisasjoner, at ledere tenderer mot å ønske medarbeidere som er lik en selv.

Ofte peker noe seg ut

Til tross for mange skjønnsmessige vurderingstemaer, utpeker oftest en eller noen av søkerne seg rimelig klart, og valget synes noenlunde enkelt. Praxis viser også at i de fleste innstillinger, er det enstemmige oppfatninger i intervjugruppen, hos domstolleder og i Innstillingsrådet som helhet, hvilket indikerer en noenlunde samstemt forståelse av de utvelgelseskriterier som anvendes. Men i noen tilfeller har søkerne styrke og svakheter på forskjellige områder, og da må Innstillingsrådet velge hva som skal gis prioritet. Man står i disse tilfeller overfor sammensatte vurderinger, hvor det kan være grunnlag for forskjellige meninger.

5. LEDERKRITERIER I NORSKE DOMSTOLER

Domstoladministrasjonens styre fastsatte i 2007 kriterier for ledere i norske domstoler. Det fremgår av vedtaket at utvikling av ledelse er et strategisk virkemiddel for å nå de målene som settes i domstolene. Styrking av ledelse og lederrollen vil derfor være et viktig satsningsområde. Det er besluttet at lederkriteriene skal være grunnlaget for all ledelse og strategisk arbeid i domstolene. Lederkriteriene er:

- Faglig kompetent
- Resultatorientert
- Medarbeiderorientert
- Brukerorientert
- Utviklingsorientert

Lederkriteriene definerer og konkretiserer god ledelse slik det forstås i domstolene, og skal kjennetegne ledelse i norske domstoler. I utgangspunktet gjelder de samme krav til ledere og ledelse uavhengig av lokale forhold, selv om en viss differensiering kan være hensiktsmessig. DA har nærmere beskrevet innholdet i lederkriteriene slik:

Faglig kompetent

Høy faglig kompetanse gir domstolene tillit og legitimitet. Domstolleder er ansvarlig for at domstolen har et høyt faglig nivå. Domstolleder skal være en faglig inspirator for alle ansatte. Domstolleder skal stimulere til, og sikre, en kontinuerlig faglig utvikling hos alle som arbeider i domstolen. Domstolleder må derfor ha høy faglig kompetanse og analytiske evner. Domstolleder skal sørge for utarbeidelse av kompetanseplaner, og legge til rette for at dommere og saksbehandlere får delta på kompetansehevende tiltak. Samtidig har domstolleder ansvar for egen faglig utvikling, og må delta på de lederutviklingstiltak som iverksettes av Domstoladministrasjonen. Domstolleder må ha grunnleggende IKT-kunnskaper. Domstolleder skal være en pådriver for effektiv utnyttelse av domstolens datasystemer. Domstolleder skal dessuten benytte dataverktøy i sin styring og planlegging av domstolens aktiviteter.

Resultatorientert

Det stilles krav til målrettet arbeid og strategisk planlegging for å sikre rask og effektiv saksavvikling. Domstolleder har ansvaret for at domstolen når de fastsatte mål, og arbeider etter de prinsipper som er lagt for måloppnåelsen. Domstolleder skal årlig utarbeide virksomhetsplan og jevnlig evaluere denne. Planarbeidet må utføres i samarbeid med domstolens medarbeidere, og domstolleder skal sørge for at alle i fellesskap arbeider for å sikre de mål som er satt. For å sikre rask saksavvikling, må domstolleder kontinuerlig utvikle domstolens rutiner. Domstolleder har ansvaret for å styre saksavviklingen. Domstolleder skal om nødvendig treffe tiltak om tettere beramning eller omfordeling av saker.

Medarbeiderorientert

Domstolleder har ansvaret for å skape et godt arbeidsmiljø. Å lede andre krever innlevelse og empati. Domstolleder skal være tilgjengelig og inkluderende, og må arbeide for styrking av lagånden. Domstolleders evne til kommunikasjon er avgjørende for et godt og inkluderende arbeidsmiljø. Gjennom samtaler med den enkelte medarbeider, skal domstolleder aktivt holde seg orientert om den enkeltes situasjon, og tilrettelegge for ulike behov så langt det er mulig. Domstolleder skal årlig sørge for at det gjennomføres medarbeidersamtaler med alle medarbeidere.

Domstolleder må stille tydelige krav til medarbeiderne, og flest mulig oppgaver bør delegeres slik at alle føler felles ansvar for domstolen. Alle medarbeidere skal få brukt det beste i seg selv til glede for den enkelte og domstolen. Domstolleder må legge til rette for at domstolen blir en god arbeidsplass preget av mangfold både når det gjelder kompetanse, kjønn, alderssammensetning og personlige egenskaper. Domstolleder skal sørge for et løpende, godt og formalisert samarbeid med tillitsvalgte og vernombud. Domstolleder må ta avgjørelser i forhold til sine medarbeidere og håndtere konflikter som oppstår. Domstolleder har ansvaret for å søke profesjonell bistand fra Domstoladministrasjonen, eller andre med spesiell kompetanse, til å håndtere personalkonflikter der det er nødvendig.

Brukerorientert

Brukerorientering innebærer at domstolleder kontinuerlig sørger for å fokusere på brukers og oppdragsgivers krav og forventninger til domstolene, og arbeider for at en grunnleggende forståelse for brukernes krav innarbeides i alle ledd i domstolen, og preger aktivitetene i størst mulig grad. Dette innebærer eksempelvis at domstolene må ha en aktiv dialog og samhandling med aktører, brukere og andre interessenter.

Utviklingsorientert

Den generelle utviklingen i samfunn og arbeidslivet gjør det nødvendig for alle organisasjoner å fokusere på utvikling i vid forstand. I dette ligger en grunnleggende fokusering på kontinuerlig forbedring og utvikling av en læringsorientert kultur. Utviklingsorientering innebærer å arbeide systematisk og målrettet for å opprettholde og forbedre kvalitet og effektivitet knyttet til prosess så vel som resultat. Domstolene blir dermed arenaer for læring, og en av lederens viktigste oppgave er å legge til rette for gode læringsprosesser. Dette skjer gjennom å arbeide målrettet med kommunikasjon og motivasjon, og derigjennom utvikle en åpen og trygg kultur. Delegering av ansvar og oppgaver er sentrale virkemidler for å skape gode læringsprosesser og gode arenaer for læring, og heri ligger mye av utviklingspotensialet for medarbeiderne i domstolene. For å tiltrekke og beholde motiverte og engasjerte medarbeidere i årene som kommer, er det sentralt å arbeide med faglig og menneskelig utvikling for alle medarbeiderne.

6. DOMSTOLLEDERE OG ANDRE LEDERSTILLINGER FOR DOMMERE

Ved utnevning til lederstillinger, stilles krav både til gode dommeregenskaper og til gode lederegenskaper. Domstolene, særlig tingrettene, er av forskjellig størrelse, hvilket influerer på innholdet i og omfanget av ledelsesoppgavene. De minste tingrettene har en bemanning på en sorenskriver, en dommerfullmektig og 2-3 saksbehandlere, mens Oslo tingrett har en sorenskriver, ca. 110 dommere/dommerfullmektiger og ca. 130 saksbehandlere.

Størrelse på domstolene

Etter at overføring av tinglysingen til Kartverket ble fullt ut gjennomført i 2007, er antallet saksbehandlere i førsteinstansdomstolene redusert. I fullfaglige førsteinstansdomstoler vil antallet saksbehandlere ligge noe over antallet dommerårsverk. Vel 30 av tingrettene er enedommerembeter med fra 1-3 dommerfullmektiger, omtrent like mange har 2-4 embetsdommere pluss dommerfullmektiger, 12 domstoler har mellom fem og ti embetsdommere, mens 5 tingretter har 11 embetsdommere eller flere. Det innebærer at de fleste sorenskrivere har ca. 10-15 medarbeidere å lede. Tingrettenes driftsbudsjett henger i betydelig grad sammen med antall ansatte. For de små og mellomstore tingrettene vil driftsbudsjettet ligge rundt kr. 3-16 mill., mens Oslo tingrett har et driftsbudsjett på ca. kr. 120 mill. (i tillegg til tinghuset med et driftsbudsjett på kr. 73 mill).

Lagmannsrettene varierer noe mindre i størrelse, selv om Borgarting er klart større enn de andre, med sine p.t. vel 60 dommere og over 30 saksbehandlere. De øvrige lagmannsretter ligger mellom 13 og 35 dommere og et noe mindre antall saksbehandlere. De fleste lagmannsrettene har driftsbudsjetter på rundt kr. 20-50 mill., mens Borgarting ligger på litt over kr. 120 mill.

Jordskifterettene har en størrelse på fra 3 til 19 ansatte, av disse 1-7 embetsdommere, 1-7 ingeniører og 1-4 saksbehandlere. I tillegg kommer ca. 15 overingeniører med allment løyve (jordskiftedommerfullmektiger) fordelt med en på ca. annen hver jordskifterett. Overrettene er bemannet med tre ansatte.

Domstollederne deltar også i dømmende virksomhet

Alle domstolledere på alle nivåer, deltar i dømmende virksomhet, men i vekslende grad. I de mindre embeter er det en klar forutsetning for saksavviklingen at også lederen står for et betydelig omfang av den dømmende virksomheten ved embetet, mens det for mellomstore tingretter kan være en fordeling på 30-50 % ledelse/administrasjon og resten i dømmende virksomhet. Variasjonene er imidlertid store både i tingrettene og i lagmannsrettene.

Andre lederstillinger for dommere

Det er også lederstillinger for dommere på nivået under domstolleder, som nestleder og avdelingsledere i noen tingretter og lagmenn med og uten avdelingslederansvar i lagmannsrettene. På sine nivåer avlaster disse topplederens ledelsesfunksjoner. I tillegg har de litt større domstoler administrative lederstillinger – administrasjonssjef/direktør. Avdelingsledere i de største tingrettene, og lagmennene med avdelingslederansvar, leder avdelinger med ca. 7-18 dommere/dommerfullmektiger, samt saksbehandlere.

Det samlede topplederansvar

Det samlede topplederansvar omfatter områder som motivasjons- og kulturbygging, teamledelse, aktivitetsstyring/arbeidsfordeling, økonomistyring, organisasjonsutvikling, personaladministrasjon og personal-/miljøutvikling, fagutvikling, rutineutvikling samt ivaretagelse av den utadrettede virksomhet. Et topplederansvar i et større embete, vil på

mange måter kreve mer enn ved et mindre embete. På den annen side må domstolledere ved små embeter, dekke det meste av ledelsesfunksjonene og de administrative funksjoner selv, mens det ved større embeter er direktør/administrasjonssjef og andre, som utfører deler av disse funksjonene på vegne av domstollederen.

Ansvar for organisering og drift

En domstolleder har ansvaret for at embetet til enhver tid har en godt fungerende organisasjonsplan med fastlagte arbeids- og funksjonsfordelinger. Stort sett ligger som regel organiseringen fast over tid, men mindre endringer kan måtte foretas relativt hyppig. En domstolleder må også sørge for driftsplaner og må holde seg à jour med og iverksette, administrative endringer besluttet av DA eller andre. Det samme gjelder ved vesentlige lovendringer, ikke minst innen prosesslovgivningen. En domstolleder har regelmessige møter med de ansatte, grupper av ansatte, ledergrupper, arbeidsmiljøutvalg, tillitsvalgte og verneombud. Organiseringen varierer.

Domstolleder fordeler arbeidsoppgaver. Innkomne saker kan enten fordeles konkret og daglig, eller være forutbestemt av fastlagte rutiner. Oppstår uforutsette situasjoner, må domstolleder gripe inn, men mange domstoler har vaktordninger som fanger opp mye av det uforutsette. Domstolleder har videre øverste ansvar for ferielister/ferieavvikling.

Domstolleders ledelsesfunksjon overfor dommerne

Et omdiskutert tema er hvilke ledelses- og styringsfunksjoner domstolleder har overfor de øvrige dommere ved domstolen. Tilsynsutvalget for dommere forutsetter at domstolleder skal iverksette tiltak dersom en dommers fremdrift i saksbehandlingen ikke er tilfredsstillende. For sivile saker gir tvisteloven domstolleder overordnet ansvar for fremdriften av saker. Og forsømmer domstolleder seg vedr. egne eller andre dommers saker, kan dette bringes inn for lagmannsretten. I følge DA's lederprinsipper har domstolleder ansvaret for å styre saksavviklingen og om nødvendig treffe tiltak om tettere beramning eller omfordeling av saker dommerne imellom.

Økonomistyring

Domstolleder med bistand fra økonomimedarbeider og andre, utarbeider budsjettforslag en gang årlig. Når de tildelte midler er klare, fordeles og disponeres de i det endelige budsjett. Det alt overveiende av utgiftene er bundet i fast lønn, og andre faste utgifter som husleie og strøm. Regelmessig tas ut regnskapsrapporter, bl.a. over forbruk. Ved årets utgang avsluttes regnskapet og årsrapport innsendes. Løpende anvises utbetalinger, enten av domstolleder selv eller den han har delegert oppgaven til.

Personalforvaltning

Selv om personalet i domstolene er stabilt, vil det være en del oppgaver med tilsetning av nye medarbeidere, dommere, dommerfullmektiger og saksbehandlere. En sorenskriver ved et mindre embete med to dommerfullmektiger, må regne med i gjennomsnitt minst en gang årlig å tilsette ny dommerfullmektig, samt stå for opplæringen. I de største domstolene, vil det årlig være aktuelt med utnevning av nye dommere. Tilsetning av saksbehandlere skjer med uregelmessige mellomrom. Lønn må fastsettes for nytilsatte og domstolleder må sende inn krav for sine medarbeidere til DA ved lokale lønnsforhandlinger.

Utadrettet virksomhet

Domstolleder har ansvaret for domstolens utadrettede virksomhet i form av kontakt med andre aktører som advokater, politiet/statsadvokater, media osv. Domstolleder deltar på de årlige domstolledermøter i regi av DA og i andre møter.

Lederkriterier

Ved utnevning til lederstillinger, tar Innstillingsrådet utgangspunkt i lederkriterier slik disse er vedtatt av DA-styret. Rådet legger stor vekt på ledelseskvalifikasjoner hos søkere til lederstillinger, bl.a. evne til motivering og kulturbygging, samt resultatorientering. I rimelig grad må det skilles mellom domstolledere i store og små domstoler. Det samme gjelder for avdelingsledere i tingrettene og lagmenn med avdelingslederansvar i lagmannsrettene.

DA gir innspill om lederutfordringer ved utnevning i domstollederstillinger

Ved utnevning i domstollederstillinger er det DA som gir innspill til Innstillingsrådet om de utfordringer som vil møte en ny domstolleder i vedkommende domstol. Det vil være med utgangspunkt i bl.a. de nevnte lederkriterier og vil kunne gjelde for eksempel aktivitetsstyring (saksavvikling), økonomistyring, personalforvaltning og organisering, fysiske lokaliteter m.v. DA vil her kunne bygge på informasjon som allerede finnes i DA, bl.a. gjennom rapporter fra domstolen eller som er gitt ved DA's domstolbesøk, lederdialogen eller på annen måte. Men det kan også være aktuelt at DA i forbindelse med utlysning av stillingen, kontakter domstolen gjennom tillitsvalgte og/eller andre for ytterligere å supplere/ajourføre informasjonen.

Lederen må også være en god dommer

I tillegg til kvaliteter som leder, er det nødvendig at den som utnevnes, også har forutsetninger for å være en god dommer, heri innbefattet gode juridiske kvalifikasjoner. Det vil ha betydning både for de dommeroppgaver han/hun skal utføre, og for vedkommendes legitimitet i dommerkollegiet og autoritet utad. Men flinke dommere trenger ikke nødvendigvis bli gode ledere. Det er ikke noe vilkår for å bli domstolleder at vedkommende har vært eller er dommer, men det kan ofte være en fordel.

Utvelgelse av ledere - bygger delvis på skjønn

Som ved vurdering av dommersøkere, må Innstillingsrådet ved innstillinger til domstollederstillinger, bygge på alminnelige skjønsmessige vurderinger uten noen klare faglige metoder eller kriterier. Vurderingene bygger på informasjonen som foreligger gjennom søknadene med vedlegg, intervju og referanser. For ledelseskvalifikasjonene er det naturlig å vektlegge eventuelle tidligere erfaringer og resultater som leder av domstol eller i lederposisjoner i andre organisasjoner. Dette vil særlig være viktig for domstollederstillinger i større domstoler. Uten forutgående ledererfaring, er det ev. lederpotensiale som Innstillingsrådet må vurdere.

Lederkurs

Når det gjelder lederutvikling, tilbyr DA kurs som må oppfattes som obligatoriske for nye ledere og det foreslås også ytterligere kvalifiseringstiltak for nyutnevnte domstolledere.

Jordskifterettene

De aller fleste jordskifterettene er så små at domstolleder i stor grad også arbeider som dommer. Ellers er kravene til en domstolleder for jordskifterettene langt på vei de samme som for lederne av de alminnelige domstoler.

Dårlig søkning til lederstillinger

Innstillingsrådet har erfart at det er få søkere til mange av de ledige domstollederstillinger, uten at det har vært enkelt å peke på klare årsaker til dette. For DA med ansvar for rekrutteringstiltak, er dette en særlig utfordring. Søkingen til lederstillinger i jordskifterettene er også svært liten. Det samme gjelder også søkingen til dommerstillingene ved jordskifterettene. Om rekruttering til lederstillinger vises til punkt nedenfor om rekruttering generelt til dommerstillinger.

7. TIDLIGERE YRKESERFARING

Den norske modellen for dommerkarrierer i de alminnelige domstolene, er basert på at de som utnevnes, har forutgående yrkespraksis etter juridikum innen andre yrker. Dette gir erfaring som kommer dem til gode i dommergjerningen, og er utførlig omtalt i NOU 1999:19 pkt 7.3.1.3. I Ot. prp. 44 pkt. 8.1.7 forutsettes videreføring av en fortsatt bred dommerrekruttering av personer med ulik yrkes- og livserfaring. For jordskifterettene er det på samme måte ønskelig med rekruttering av dommere fra ulike yrker og med bred praksis.

Ønske om bredde i praksis forut for dommerstilling

I tråd med dette ser Innstillingsrådet det som en fordel at søkerne har en viss bredde i den forutgående praksis. Det vil også være verdifullt med praksis som dommerfullmektig i 1-3 år (dommerfullmektig II). Dommerfullmektigerfaringen vil gi søkerne en realistisk forestilling av dommeryrket, samtidig som det er god trening for en senere dommerstilling. Mange søkere begrunner sin søknad bl.a. med gode opplevelser som dommerfullmektig. Det er imidlertid ikke noe krav at man skal ha vært dommerfullmektig før man blir utnevnt som dommer. Oslo tingretten har en egen ordning med dommerfullmektig I-stillinger, som i utgangspunktet forutsetter at de som tilsettes har forutgående praksis som dommerfullmektig II. Et alternativ til dommerfullmektigpraksis kan være dommerkonstitusjoner.

Søkere som allerede er i dommerstilling

En del dommere søker nye dommerembeter for å gå fra en rettsinstans til en annen, for å forflytte seg geografisk, eller for å gå over i lederstilling. Søkere som allerede har vist seg egnet som dommere, vil naturligvis stå sterkt hvis de søker nytt embete. Det er verdifullt både for vedkommende dommer og for domstolen, med erfaring fra flere instanser. Det er imidlertid etter Innstillingsrådets praksis, ikke noen automatikk i at dommersøkere går foran andre søkere. Det skjer en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Advokater

I dag er advokater i flertall av de som utnevnes og som ikke kommer fra annen dommerstilling (de har som regel hatt annen yrkeserfaring i tillegg til advokatvirksomheten). Tidligere var det vanligere at dommerne kom fra offentlig forvaltning eller påtalemyndigheten. Statistikk over dette fremgår bl.a. i NOU 1999:19 pkt. 7.3.2.1. Praksis som advokat gir god innsikt i domsstolsrettet virksomhet, særlig dersom vedkommende har møtt en god del i retten. Advokatvirksomhet kan imidlertid spenne over mye, fra en kortvarig advokatfullmektig-/advokattid som ansatt, til egen virksomhet, til partner i større firma og fra en bred "landhandelspraksis", til spesialisering innenfor avgrensede områder.

En del advokater oppgir ønske om å gå over i dommerstilling for å unngå spesialisering, mens andre peker på faktureringspresset og spesielt krevende klientrelasjoner. For advokater på mindre steder som ønsker å bli dommer på samme sted, kan det ved overgang til dommerstilling, oppstå spesielle habilitetsproblemer i forhold til egne klienter og motparter i tidligere saker.

Påtalejurister, nemndsledere

Også påtalejurister (politijurister og statsadvokater) får god innsikt i domstolsarbeid og mye erfaring med å møte i retten. Dessuten gir det erfaring og kunnskap innen strafferett og straffeprosess, som i gjennomsnitt utgjør omtrent halvparten av dommervirksomheten. En del søkere har praksis som fylkesnemndsledere eller ledere av utlendingsnemnd, hvilket gir erfaring ikke helt ulik dommerpraksis, men på et snevrere område.

Annen fagbakgrunn i tillegg til juridikum

Noen søkere har annen utdanning i tillegg til juridikum, og kan derved ha praktisert andre fag. Også dette kan være et pluss, selv om det kan innebære at den juridiske karriere er noe kortere enn alderen skulle tilsi.

Betydningen av å ha vært bruker av domstolene

Innstillingsrådet ser gjerne at søkerne tidligere har vært i kontakt med domstolene, som for eksempel advokat eller påtalejurist. Effekten av slik erfaring vil nok være størst den første tiden som dommer. Men den generelle erfaring ved å ha prøvd domstolssystemet som aktør, vil ha betydning en god del lengre. Det er imidlertid utvilsomt at også jurister i statlig, kommunal eller privat virksomhet, tilegner seg verdifull erfaring, selv om det ikke gir prosedyrerfaring. Det er derfor vanskelig å si at en bestemt yrkeskarriere forut for dommerstilling klart er å foretrekke.

Allsidighet

For Innstillingsrådet er det uansett ønskelig at de som utnevnes har en rimelig allsidig bakgrunn; en viss erfaringsbredde er en fordel. Tidligere yrkeserfaring hos de øvrige dommere i den aktuelle domstol, kan også være et moment ved nyrekruttering med sikte på å skape størst mulig bredde i dommerkollegiet.

Referanser

I tillegg til forutgående yrkeserfaring, er det selvsagt vesentlig hvordan man har fungert i tidligere stillinger. De referanser som søkerne må oppgi, vil i all hovedsak være relatert til tidligere stillinger. Og dette vil være en viktig kilde som supplerer de mer objektive opplysninger om tidligere yrkeskarriere.

Siste yrke før utnevning til dommer

Av dommere som er utnevnt etter innstilling fra Innstillingsrådet, har hovedtyngden kommet fra annen dommerstilling, fast eller konstituasjon. Dernest kommer advokater, mens en mindre del kommer fra påtalemyndigheten, forvaltningen m.v.. Fordelingen det enkelte år, fremgår av årsmeldingene.

Jordskiftedommere

Jordskiftedommere har en annen karriereordning. Tidligere var praksis at jordskiftedommerne som oftest ble rekruttert blant de som hadde arbeidet ved jordskifterettene som teknisk rettet personale og saksforberedere. I de senere år er det lagt mer vekt på praksis i andre typer funksjoner og etater. Så godt som alle nye jordskiftedommere kommer i dag fra offentlig sektor.

8. ALDER

Gjennomsnittsalderen i dommerkorpset i de ordinære domstoler som helhet er nå ca. 53 år. På 60-70 tallet var den nesten 60 år, hvorefter den sank ned til under 50 år rundt 1995. Deretter har den steget igjen til dagens nivå. Flere statistiske opplysninger om alder er gjengitt i NOU 1999:19 pkt 7.3.2.1. Det er svært liten avgang fra dommerstilling til andre stillinger. De aller fleste som utnevnes, blir i dommerstilling yrkeskarrieren ut. Gjennomsnittsalder ved utnevning var rundt 55 år midt på 70-tallet, og falt til ca. 42 år rundt 1990. I Innstillingsrådets tid fra 2003 har gjennomsnittsalderen ved utnevning årlig ligget mellom 45 og 49 år. Aldersspennet ved utnevninger til faste stillinger behandlet av Innstillingsrådet, har vært fra 33 til 67 år.

Gjennomsnittsalderen for jordskiftedommere er 51 år. Gjennomsnittsalder ved utnevning fra 2006 har ligget mellom 35 og 53 år. Alder ved utnevning har svingt fra 30 til 62 år. Også jordskiftedommere blir stort sett i stillingen hele yrkeskarrieren.

Aldersdiskriminering

Bjørnaraa m.fl.: Norsk Tjenestemannsrett, behandler på side 212-213 alderens betydning for tilsetning av tjenestemenn, og viser til flere kritiske uttalelser fra Sivilombudsmannen vedr. vektlegging av søkers alder. Bestemmelse om aldersdiskriminering ble tatt inn i arbeidsmiljølovens § 54 B, pr. 1.5.2004, jfr. Ot. prp. 104 (2002-2003). Det skjedde bl.a. med utgangspunkt i Rådsdirektiv 2000/78/EF (rammedirektiv mot diskriminering) og satte forbud mot direkte og indirekte forskjellsbehandling bl.a. på grunnlag av alder.

Bestemmelsen om forbud mot aldersdiskriminering er videreført i någjeldende arbeidsmiljølov § 13-1 og bestemmelsen om unntak fra diskrimineringsforbudet finnes i arbeidsmiljølovens § 13-3 (2). Her fremgår at forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål og som ikke er et uforholdsmessig inngripende, ikke er i strid med forbudet mot aldersdiskriminering. Klage på aldersdiskriminering kan bringes inn for diskriminerings- og likestillingsombudet og diskriminerings- og likestillingsnemnda.

Siden bestemmelsen er ny, er det lite rettspraksis om bestemmelsen. Av Ot. prp. 104 fremgår at departementet ikke ønsket å innta eksempler, kriterier eller lignende. Jakhelln/Aune: Arbeidsrett.no, 2. utg., skriver på side 604:

”Ved ansettelse av tjenestemenn vil adgangen til å legge vekt på alderssammensetningen være begrenset av kvalifikasjonsprinsippet. I SOMB-2000-19 anses det som en forutsetning for at alderssammensetningen skal kunne tas i betraktning, at ”søkerne ellers er tilnærmet like godt kvalifisert”, og at ”valget av en eldre søker vil føre til en klart uheldig alderssammensetning”. Ombudsmannen peker også på at vurderinger om alderssammensetning er usikre å bygge på ettersom forholdene ofte endrer seg.”

Aldersvurderinger

For Innstillingsrådet har det for dommere ved de alminnelige domstoler, både vært spørsmål om å vurdere en laveste alder for utnevning og en høyeste. Marginalt bør aldersaspektet også vurderes i forhold til aldersfordelingen i det aktuelle dommerkollegiet – dog under iakttagelse av aldersdiskrimineringsforbudet. Ved vurderingen av aldersspredningen, må ses hen til at mye dømmende virksomhet i førsteinstansen utøves av dommerfullmektiger som i hovedsak er i alderen ca. 26-33 år.

Høy alder

Med hensyn til *høy* alder, skiller Innstillingsrådet noe etter om det gjelder starten på dommerkarrieren, eller overgang fra en dommerstilling til en annen. I de sistnevnte tilfelle, har det knapt nok blitt praktisert noen øvre aldersgrense (annet enn for ev. å ivareta en viss aldersspredning i dommerkollegiet i vedkommende domstol). Når det gjelder starten på en dommerkarriere, bør den ikke komme så sent i yrkeskarrieren at tid i dommerstillingen blir for kort. Det kreves en viss tid i dommerstilling før stillingen mestres godt. For korte tilsetningsforhold skaper dessuten ikke tilstrekkelig kontinuitet. Men først og fremst gjøres en individuell vurdering av den enkelte søkers kvalifikasjoner og arbeidsevne. Forutsetningen må være at yteevnen fortsatt er på topp, samtidig som den som utnevnes kan dra nytte av sin ev. tidligere lange yrkeserfaring. Dommerstillingen må ikke bli en retrettstilling med redusert innsats.

Lav alder

Ung alder er i seg selv ikke nødvendigvis noen ulempe. Domstolene i første instans er vant til å la mange saker bli avgjort av unge dommerfullmektiger. Dømmende virksomhet forutsetter likevel en viss modenhet som er særlig viktig i en del saker om personlige forhold (for eksempel barnevern- og barnelovsaker). Aktørene kan ha forventninger til ikke å bli møtt av en meget ung embetsdommer. Det er frarådet å bruke dommerfullmektiger i barnevernsaker.

Det vesentligste moment *mot* for ung alder, er imidlertid at den som utnevnes, forutsettes å ha en viss yrkeskarriere som jurist bak seg, gjerne minst 8-10 år, og helst en variert praksis. Dette innebærer at søkerne i hvert fall bør være passert midten på 30-tallet. For lederstillinger er det enda mer aktuelt med forutgående yrkespraksis av en viss lengde.

Et annet hensyn, som taler for ikke å utnevne for unge dommere, er at de nyutnevnte dommerne får en dommerkarriere på hele 35-37 år. Forblir man i samme stilling kan det være fare for at noen vil "stivne til". Dersom det ved lange dommerkarrierer skjer skifte i dommerstilling eller overgang til domstollederstilling, vil det minske mulighet for "å gro fast". Dersom det blir vanligere å gå over fra dommerstilling til annen stilling, vil det klart virke i samme retning. Ved dommerkonstitusjoner, kan ung alder være av noe mindre betydning, da vedkommende uansett bare skal bli i stillingen i begrenset tid. Men som utgangspunkt bør det ikke konstitueres dommere som er yngre enn 32-33 år – dersom det ikke gjelder helt korte konstitusjoner av for eksempel dommerfullmektiger.

Ønske om yngre dommere

Innstillingsrådet møter en del ganger ønsker fra domstolledere om å få inn yngre dommere, under henvisning til at de fleste dommerne er i 50-60-årene. Med en startalder på 45-50 år, og uten avgang før 67-70 år, må imidlertid nødvendigvis de fleste utnevnte dommere være i 50-60-årene, hvilket gjenspeiles i nåværende gjennomsnittsalder på 55 år.

Alder som et av flere kriterier

For Innstillingsrådet må aldersvurderinger gjøres parallelt med andre vurderinger av søkerne og domstolens behov, slik at det i en del tilfeller må rensoneres noe på aldersvurderinger, til fordel for andre hensyn som eventuelt er vesentligere ved den konkrete utnevning. Ved ung alder må også hensyntas vedkommendes modenhet.

9. KJØNN

I faste dommerstillinger i de alminnelige domstoler er det i dag ca. 64 % menn og 36 % kvinner. I 1999 lå kvinneandelen på 22 %. Kjønnbalansen er best i Høyesterett og dårligst i lagmannsrettene. I jordskifterettene er kjønnbalansen enda skjevere. Det forventes i tiden fremover å slutte flere mannlige enn kvinnelige dommere, og dersom det utnevnes halvt om halvt med kvinner og menn, vil man etter hvert nærme seg god kjønnsmessig balanse. Men dersom prosessen skal påskyndes, bør det utnevnes flere kvinnelige enn mannlige dommere. Fra 2003 og frem til 2010, har andelen kvinner blant alle utnevnte til fast stillinger i de alminnelige domstoler, årlig lagt mellom 27 % og 54 %.

Perspektiver på kjønnsfordelingen

Det utdannes i dag minst like mange kvinnelige som mannlige jurister, i motsetning til hva som gjaldt tidligere. (Fra 1972 til 1999 økte andelen nyutdannede kvinnelige jurister fra under 10 % til over 50 % og i 1999 lå den samlede andelen kvinnelige jurister på 34 %). Det er all grunn til å regne med at dette etter hvert også vil påvirke søkningen av kvinner til dommerstillinger. Noen tenker seg at i ikke fjern fremtid vil det være overvekt av kvinnelige søkere. Pr. i dag søker flere menn enn kvinner; i de siste årene har det blant søkerne vært ca. 2/3 menn og 1/3 kvinner. Når det samtidig har blitt utnevnt i gjennomsnitt over 40 % kvinner, viser det at i forhold til søkermassen er kvinner relativt sett hyppigere utnevnt enn menn.

Det må også hensyntas at det til mange stillinger, søker og blir utnevnt personer, som allerede sitter i dommerstillinger. Siden menn er i flertall blant dommerne, vil dette forplante seg til utnevninger av dommere til nye dommerstillinger. Ser en på utnevnelser av søkere som ikke fra tidligere er dommere, er kjønnsfordelingen ca. halvt om halvt av kvinner og menn. Det samme er kjønnsfordelingen blant dommerfullmektiger.

Særlig ubalanse i lederstillinger og i jordskifterettene

I domstollederstillinger er det i dag ca. ¾ menn og ¼ kvinner. Det er få søkere til mange domstollederstillinger og antall søkere fordeler seg med ca. en fjerdedel kvinner og tre fjerdedeler menn. Det vil si at man står overfor ekstra utfordringer med sikring av god kjønnsmessig balanse når det gjelder domstolledere.

I jordskifterettene er det enda større kjønnsmessig ubalanse enn i de alminnelige domstoler, idet bare 11 av jordskiftedommerne (inkl. jordskifterettslederne) er kvinner. Det er generelt svært lite søkertilfang til jordskifterettene og det gjelder særlig kvinnelige søkere. Det er bare to kvinnelige ledere av jordskifteretter og en kvinnelig leder av jordskifteoverrettene. Dette må også ses på bakgrunn av at den første kvinnelige jordskifte kandidat ble uteksaminert så sent som i 1973, og at det i de første 10-15 årene etterpå var svært få uteksaminerte kvinnelige kandidater.

Likestillingsloven

Likestillingslovens § 1a pålegger offentlige myndigheter og arbeidsgivere å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene. Likestillingslovens § 3 (generalklausulen) tillater i utgangspunktet ikke direkte eller indirekte forskjellsbehandling av kvinner og menn. Likestillingslovens § 3a om særbehandling av det ene kjønn bestemmer at "Ulik behandling som i samsvar med lovens formål fremmer likestilling mellom kjønnene, er ikke i strid med § 3". Jfr. ellers arbeidsmiljølovens generelle bestemmelse i § 13-6 om positiv særbehandling.

Likestillingslovens § 16 bestemmer at dersom det foreligger omstendigheter som gir grunn til å tro at det har funnet sted direkte eller indirekte forskjellsbehandling i strid med loven, skal det legges til grunn at slik forskjellsbehandling har funnet sted, hvis ikke den ansvarlige sannsynliggjør at slik forskjellsbehandling likevel ikke har funnet sted. Det vil for dommerutnevninger si at Kongen har bevisbyrden for at ulovlig forskjellsbehandling ikke har funnet sted. For konstitusjoner inntil ett år, er det Innstillingsrådet/DA som har denne bevisbyrden. Innstillingsrådets innstilling og vurderinger vil i klagesaker kunne stå sentralt.

Innstillingsrådet - best mulig kjønnsbalanse

Målsettingen for Innstillingsrådet er å oppnå en best mulig kjønnsmessig balanse både i dommerkorpset som helhet og i den enkelte domstol. Dette både ut fra et generelt likestillingsperspektiv, jfr. likestillingsloven og fordi dommerkorpset som helhet, og den enkelte domstol, vil profitere på en god fordeling av kvinnelige og mannlige dommere. Det vil være faglig så vel som miljømessig berikende. I media har det særlig vært rettet oppmerksomhet ved behovet for en god kjønnsmessig balanse i Høyesterett.

Kvotering

Virkemidlene for bedre kjønnsmessig balanse, er først og fremst bedre rekrutteringstiltak, som Innstillingsrådet ikke har hånd om. Her har Innstillingsrådet utfordret Domstoladministrasjonen og andre rekrutteringsansvarlige, siden kvinnene stabilt bare har utgjort ca. en tredjedel av søkermassen. Men også Innstillingsrådet må i utnevningssprosessene har kjønnsbalansen for øye. Utfordringen med å sikre dette, er særlig stor hvor skjevheten i den enkelte domstol i utgangspunktet er betydelig. I enkelte domstoler er det ingen kvinnelige embetsdommere og Innstillingsrådet er meget oppmerksom på dette forhold. Jakhelln/Aune: Arbeidsrett.no, 2. utg. sier på side 618:

”EF-domstolens praksis kan oppsummeres slik at adgangen til positiv særbehandling er begrenset til tilfeller der tiltaket ikke hindrer en individuell vurdering av den enkelte søker og dennes kvalifikasjoner. Der flere søkere er tilnærmet likt kvalifisert, er det akseptert at en søker fra det underrepresenterte kjønn velges, se domstolens uttalelse i Abrahamsson-saken (C-407/98). EF-domstolen har i sin praksis ikke benyttet begrepene radikal og moderat kvotering, som er kjent fra norsk likestillingsdebatt.”

Innstillingsrådets praksis

Innstillingsrådet praktiserer moderat kjønnskvoltering, det vil si at kvinnelige søkere blir foretrukket dersom flere kvinnelige og mannlige søkere står tilnærmet likt. Dette gjelder særlig hvor det fra før er mange menn og få eller ingen kvinner i det aktuelle dommerkollegium. Men også generelt, ut fra at det i dommerkorpset på landsbasis er en betydelig underrepresentasjon av kvinner. Det er imidlertid ikke aktuelt å anvende prinsippet i domstoler hvor det allerede måtte være en overrepresentasjon av kvinner. Prinsippet anvendes også ved utnevning av domstolledere, hvor kvinnerepresentasjonen på landsbasis er lav. Siden de generelle utvelgelseskriterier som Innstillingsrådet legger til grunn nødvendigvis er noe skjønnsmessige, vil det ofte være rimelig rom for å ivareta behovet for bedring av den kjønnsmessig balansen, samtidig som valget fortsatt gjøres mellom søkere som står tilnærmet likt for øvrig.

Likefullt har Innstillingsrådet i flere tilfeller stått i den situasjon at behovet for utnevning av en kvinne har vært påtakelig, samtidig som det relativt utvilsomt har vært meget sterke mannlige søkere. Innstillingsrådet har i noen få tilfelle innstilt mannlige søkere foran kvinnelige, og deretter registrert at Kongen i statsråd ikke har fulgt Innstillingsrådets

innstilling. Frem til 2010 har fem mannlige søkere brakt klager på utnevninger inn for likestillings- og diskrimineringsombudet. I en av sakene traff ombudet vedtak høsten 2006 og konkluderte med at Justisdepartementet handlet i strid med likestillingslovens § 4, annet ledd, jfr. § 3, ved utnevning i den aktuelle tingrettsdommerstilling. Ombudet aksepterte moderat kjønnskvoltering av kvinner til dommerstillinger, men bygget på at Justisdepartementet ikke hadde oppfylt bevisbyrden etter likestillingslovens § 16 om at den utnevnte og klageren var tilnærmet like godt kvalifiserte.

I en annen sak brakte en av de mannlige klagerne, som ikke fikk medhold av likestillingsombudet, saken inn for likestillings- og diskrimineringsnemnda. Når Innstillingsrådet i den saken stilte klageren foran den utnevnte, var det basert på hva som fremkom under intervjuet og referanseuttalelser.

Med 3 mot 2 stemmer opprettholdt nemnda likestillingsombudets vedtak. Nemndas flertall kom til at de to aktuelle søkerne, ut fra formell kompetanse og yrkeserfaring, var noenlunde likt kvalifiserte. Flertallet hadde ikke innvendinger til at departementet la mindre vekt på inntrykk fra intervju og referanser, enn Innstillingsrådet, og flertallet mente at det mer var tale om ulik avveining av forskjellige elementer i kvalifikasjonsvurdering. Flertallet la til at verken Innstillingsrådets eller departementets vurdering fremsto som en urimelig eller uforsvarlig kvalifikasjonsvurdering.

Mindretallet kom til at departementet ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort at de to søkerne var tilnærmet likt kvalifiserte. Mindretallet la større vekt enn flertallet på bl.a. Innstillingsrådets inntrykk under intervju og referanseuttalelser. Siden departementet ikke gjennomførte nye intervjuer, fant mindretallet at departementet hadde et mangelfullt grunnlag for å overprøve Innstillingsrådets vurdering av personlig egnethet. Klageren stevnet staten for retten, men vant ikke frem.

Ytterligere en sak, hvor Innstillingsrådet innstilte på en kvinnelig søker som senere ble utnevnt av Kongen, ble av en forbigått mannlige søker brakt inn for likestillings- og diskrimineringsombudet, men klageren fikk ikke medhold.

10. VANDEL – HELSE – DISIPLINÆRREAKSJONER - STABILITET – FORFLYTNINGER - FAMILIETILSETTINGER

Vandel - generelt

Domstolkommisjonen (NOU 1999:19) uttalte på s 179 at ”Et ikke helt presist kvalifikasjonskrav eller ønske gjelder dommernes vandel. Kommisjonen legger til grunn at det har vært stilt visse krav til god vandel, fortrinnsvis knyttet til de regler og normer i samfunnet som er nedfelt i lov og forskrift.” Dette kan også ses som en del av et mer generelt krav til dommers alminnelige skikkethet og kravet til høy etisk standard.

I utredningen om Etske retningslinjer for dommere, drøftes vandel i et videre perspektiv. Etter de nå vedtatte *Etske prinsipper for dommeradferd*, skal en dommer opptre i samsvar med loven, rettsordenen og god dommerskikk, slik at det fremmes tillit til domstolene (pkt. 1). På samme måten skal en dommer utenfor tjenesten opptre slik at det ikke er egnet til å skade tillit eller respekt til domstolene (pkt. 13). Også ved utnevnelser vil slike forhold bli vurdert og ev. hensyntatt. Sentralt vil for Innstillingsrådet være bl.a. hvordan dette tar seg ut utad og om det gjelder forhold som kan svekke allmennhetens tillit til vedkommende dommer eller domstolen generelt.

Strafferettslig rulleblad

Utgangspunktet for Innstillingsrådet er at straffbare forhold utelukker utnevne som dommer, dersom det ikke finnes grunn til å gjøre unntak. Forhold som er avgjort med forenklet forelegg eller påtaleunntatelse vil normalt være av så lite alvorlig karakter at det som utgangspunkt ikke hindrer utnevne; unntak kan gjelde ved gjentakelser. Det samme gjelder en del forhold som avgjøres med bot ved alminnelig forelegg. Når det gjelder forhold avgjort med dom, vil det konkrete straffbare forholds alvorlighet (art, strafferamme, utmålt straff), tidsforløpet siden den straffbare handling og gjerningsmannens alder på gjerningstidspunktet, være relevante momenter. Lovbrudd begått før fylte 18 år, eller mer enn 15 år før utnevne, tillegges mindre vekt. For øvrig har Innstillingsrådet ikke funnet det mulig å utarbeide mer konsise regler. Men rådet vil løpende vurdere tidligere praksis slik at relativt like forhold vurderes likt.

Henlagte saker

Henlagte saker ser Innstillingsrådet i utgangspunktet bort fra. Det gjelder særlig når henleggesgrunnen er ”intet straffbart forhold”, men også når saken er henlagt ”etter bevisets stilling”. Det vil i spesielle tilfelle kunne gjøres unntak.

Opplysninger og dokumentasjon om straffbare forhold

Under intervjuet spørres alle søkerne om rulleblad og andre forhold som måtte ha betydning for vurdering av vandel og skikkethet. Det forventes da at søkerne gir korrekte opplysninger. For de som innstilles, innhentes utvidet politiattest. Skulle det her fremkomme forhold av vesentlig betydning, som ikke er oppgitt under intervjuet, vil det i seg selv i noen tilfelle kunne reise tvil om søkerens vurderingsevne og skikkethet til dommerstilling. I ett tilfelle fikk dette innvirkning på den videre behandling av saken i Justisdepartementet. Innstillingsrådet har til løpende vurdering om det skal anvendes et skjema som søkeren utfyller, slik at det ikke i ettertid kan reises tvil om hvilke spørsmål som ble stilt og hvilke opplysninger som ble gitt under intervjuet. Det er i 2010 vedtatt ny lov om politiregister som ventes å tre i kraft om kort tid. Samtidig vil det bli utarbeidet forskrifter til loven, av betydning også for Domstoladministrasjonens innhenting av politiattest/uttømmende og utvidet politiattest.

Vandelsvurderinger for allerede utnevnte dommere som søker ny stilling

Det er ikke noe fast praksis i DA for registrering og vurdering av straffereaksjoner mot allerede utnevnte dommere. Og sannsynligvis krever Innstillingsrådet et renere rulleblad i forbindelse med utnevning av dommer, enn hva som kan føre til at en dommer eventuelt får avskjed. I så tilfelle kan oppstå spørsmålet hvilke krav til rullebladet som skal settes til en allerede utnevnt dommer som søker ny dommerstilling. Til nå har denne problemstilling ikke vært reist for Innstillingsrådet.

Reaksjoner fra Tilsynsutvalget eller advokatenes disiplinærorganer

Dersom en søker allerede er dommer, og vedkommende har hatt sak til behandling i Tilsynsutvalget for dommere og fått kritikk eller advarsel, gjør DA Innstillingsrådet oppmerksom på dette og forholdet tas opp under intervjuet. Innstillingsrådet gjør en vurdering av saken. Søkere som er eller har vært advokat, spørres om de noen gang har fått reaksjon fra advokatenes disiplinærorganer, og bes om eventuelt å redegjøre for forholdene.

Vederheftighet

M.h.t. økonomiske forhold, bes søkerne bekrefte vederheftighet (solvens), jfr. domstollovens § 53. Det har ikke vært ansett nødvendig med dokumentasjon, hvis ikke særlige forhold skulle tilsi det.

Helse og funksjonshemminger

Arbeidsmiljølovens § 9-3 setter forbud mot å be søkere gi andre helseopplysninger enn dem som er nødvendig for utførelse av de arbeidsoppgaver som knytter seg til stillingen, eller på annen måte innhente slike opplysninger. I Ot. prp. 49 (2004-2005) s. 148 sies:

”Det ligger i kravet om nødvendighet at det kun er de strengt saklige formål som kan ivaretas. Samtidig er det etter departementets oppfatning viktig at skjønnstemaet gis en så romslig fortolkning at arbeidsgivers legitime behov blir ivaretatt. Det betyr at arbeidsgiver ikke bare må kunne spørre om arbeidssøker er i stand til å greie fysiske oppgaver som stillingen innebærer. Arbeidsgiver må for eksempel også kunne stille spørsmål om forhold som vil kunne ha betydning for å tilpasse arbeidsmiljøet og lignende, herunder om arbeidstaker lider av en sykdom som er uforenlig med den aktuelle stilling. Det skal imidlertid ikke være tillatt å stille generelle spørsmål om risiko for fremtidige sykdommer og helseproblemer.”

Arbeidsmiljølovens § 13-1, jfr. diskriminerings- og tilgjengelighetslovens § 4, setter forbud mot diskriminering på grunn av funksjonshemming. Og etter diskriminerings- og tilgjengelighetslovens §§ 9 og 12 er det plikt til generell og individuell tilrettelegging.

Søkerne spørres under intervjuet om det er noe spesielt å opplyse vedr helsemessige forhold av betydning for utførelsen av arbeidsoppgavene, samt om bruk av rusmidler ligger innenfor normale variasjoner. Skulle det foreligge særlige forhold innenfor disse områdene, er det DA som utreder saken for Innstillingsrådet.

Stabilitet

Innstillingsrådet praktiserer ikke en tidligere anvendt ordning med at dommere måtte sitte fem år før de kunne søke seg bort, mot at de til gjengjeld fikk fortrinnsrett til andre og gjerne mer attraktive dommerstillinger etter periodens slutt. Utnevnte dommere vurderes på linje med andre søkere til nye stillinger (dommerpraksis vil da selvsagt kunne være et fortrinn). Men i stabiliseringsøyemed forutsetter Innstillingsrådet at en dommer bør bli minst 2-3 år i en dommerstilling før vedkommende er aktuell for ny stilling. På denne måten har

Innstillingsrådet ment å sikre en viss stabilitet til beste både for domstolen og for det rettsøkende publikum. Det ses imidlertid hen til om vektige forhold eller hensyn taler for å gjøre unntak, og uansett gjøres en samlet vurdering av vedkommende søker. Kort tid i stilling er alene ikke avgjørende. Innstillingsrådet ønsker med sin praksis å gi noen generelle signaler om forventninger til en viss grad av stabilitet.

Forflytning m.v.

Det kan oppstå problemer av personlig, kollegial eller annen art, som reiser spørsmålet om muligheten for å flytte over til en annen domstol. Det kan være et ønske fra en dommer, en domstolleder eller begge. Dette er i utgangspunktet et spørsmål som ligger utenfor Innstillingsrådets funksjonsområde, men en eventuell utnevning til nytt embete ville involvere Innstillingsrådet. Spørsmålet er utredet av DA, og DA konkluderer med at det ikke er adgang til omplassering eller forflytning av utnevnte dommere mellom domstolene. Problemstillingen er derved uaktuell for Innstillingsrådet. Eventuelle forflytninger må skje ved at vedkommende dommer på fritt grunnlag vurderes i forhold til andre søkere til ledige stillinger. Problemene må for øvrig løses i den aktuelle domstol, og eventuelt med bistand fra DA. Det kan dog være aktuelt i enkelte tilfelle med korttidskonstitusjon (inntil 6 måneder) i annen domstol.

Familietilsettinger

Finansdepartementet fastsatte i 1937 retningslinjer i Staten som skulle forhindre at en tjenstemanns nærmeste familiemedlemmer ble tilsatt som vedkommendes underordnede. Reglene ble senere både presisert og modifisert inntil de 18. oktober 1985 ble opphevet helt. Medvirkende var at praksis gjerne virket kjønndiskriminerende; det var som oftest tjenstemannens hustru som ikke fikk stilling. Fraværet av regulering kan etter Innstillingsrådets vurdering ikke forstås som en begrensning i muligheten for å legge vekt på uheldige sider ved familietilsettinger ved dommerutnevnelser. Men det må gjøres saklige vurderinger. I så måte må også forhold av betydning på arbeidsgiversiden - så som bl.a. hensynet til arbeidsmiljøet - kunne vektlegges. Dette vil være mest aktuelt og relevant i mindre domstoler og i direkte over-/underordningsforhold. Problemstillingen er kjent for Innstillingsrådet med har aldri fått avgjørende utslag.

11. FORHOLDET MELLOM INNSTILLINGSRÅDET, DA OG SEKRETARIATET

Innstillingsrådet – selvstendig, frittstående og uavhengig organ

Innstillingsrådet er et selvstendig, frittstående og uavhengig organ, som ikke er underlagt DA eller dets styre. DA ikke kan instruere Innstillingsrådet. DA v/ styret fastsetter Innstillingsrådets budsjett og godkjenner regnskapet m.v.. For øvrig ses Innstillingsrådet og DA/DA-styret som sideordnede organer med en del overlappende funksjoner.

Direktøren i DA eller den han bemyndiger, har møte- og talerett, men ikke forslagsrett i Innstillingsrådet (domstollovens § 55 a, 4. ledd). Dette for ifølge Ot. prp. 44 å knytte kontakt mellom administrasjonen og Innstillingsrådet. På den måten kan det skje gjensidig informasjonsutveksling, bl.a. om aktuelle administrative og personalmessige spørsmål i grenseområdet mellom Innstillingsrådets funksjoner og DA's funksjon som arbeidsgiver for dommerne og som administrativt overordnet organ for domstolene. DA har også ansvaret for rekrutteringstiltak. Vanligvis møter avdelingsdirektøren for juridisk enhet, på vegne av direktøren. Domstoladministrasjonen er sekretariat for Innstillingsrådet. Direktøren og i siste instans styret, bestemmer hvilke ressurser som skal settes av til Innstillingsrådets sekretariat.

Om sekretariatet i Ot.prp. 44

I Ot.prp. 44 sies om sekretariatet i pkt. 8.6.9 bl.a.:

”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 funksjoner, arbeidsmåte og arbeidsdelingen mellom Innstillingsrådet og domstoladministrasjonen må fastsettes av Innstillingsrådet selv, innenfor de rammer lovreguleringen gir. Det må stilles store krav til kompetanse i sekretariatet, både med hensyn til rekruttering, personalutvelgelse og generell domstolkompetanse. Sekretariatsfunksjonen vil utgjøre en viktig del av domstoladministrasjonens arbeid. Den langsiktige betydning av arbeidet med dommerrekruttering er helt avgjørende for domstolenes funksjon og kvalitet i fremtiden.”

Skille mellom sekretariatet og DA

I en del sammenhenger kan det være vanskelig – og heller ikke alltid nødvendig - å skille mellom sekretariatet og DA. Innstillingsrådet har imidlertid besluttet at når sekretariatet utad handler som sekretariat, skal det skje i Innstillingsrådets navn og på Innstillingsrådets eget brevpapir m.v.. Og Innstillingsrådet har i utgangspunktet et funksjonelt ansvar når sekretariatet handler på rådets vegne, i motsetning til om det handles innenfor DA's ansvarsområde. Bl.a. i forbindelse med konstitusjoner, hjemler domstollovens § 55 e og f, adgang til sideordnet delegasjon fra Innstillingsrådet til DA. Ellers trekker ikke Ot. prp. 44 klare grenser mellom sekretariatsfunksjonen som IR har ansvar for å organisere, og DA's administrative oppgaver for øvrig.

Arbeidsfordelingen mellom IR og sekretariatet - generelt

Om arbeidsfordeling kan noe leses ut av lovforarbeidene, jfr. NOU 1999:19 7.5.3.1.3 og Ot. prp. 44 pkt. 8.6.9, men på en del punkter er de tvetydige og de praktiske spørsmålene ble ikke spesielt vurdert. I proposisjonen sies på side 190:

”Når det gjelder opprettelse av sekretariat for Innstillingsrådet, forutsettes det organisert av Innstillingsrådet selv uten nærmere formalisering. Det legges til grunn at sekretariatsoppgavene skal utføres av Domstoladministrasjonen.”

Det kan virke delvis selvmotsigende at Innstillingsrådet selv skal beslutte organisering av sekretariatet, samtidig som medarbeiderne vil være integrert i DA's administrasjonen.

Løpende konkret vurdering av arbeidsfordelingen mellom rådet og sekretariatet

Sekretariatets oppgaver og arbeidsfordelingen mellom Innstillingsrådet og sekretariatet har vært vurdert ved flere anledninger, helt siden Innstillingsrådet startet sin virksomhet og har vært justert en del ganger. Sekretariatsfunksjonen vil også avhengig av hvilke ressurser som DA setter av til dette arbeid. I arbeidsfordelingen mellom Innstillingsrådet og sekretariatet, har rådet blant annet måtte hensynta dette. Innstillingsrådet har også erkjent viktigheten av at medlemmene selv deltar i intervjuingen, referanseinnhenting og fremme av forslag for Innstillingsrådet. Men medlemmenes oppgaver må også avgrenses i forhold til den enkeltes kapasitet og muligheter.

Sekretariatets organisering

Innstillingsrådet har ikke truffet egne beslutninger om sekretariatets interne organisering, men har overlatt det til DA. Noe annet vil være vanskelig siden aktuelle medarbeidere delvis både har oppgaver som sekretariat for Innstillingsrådet og oppgaver i DA for øvrig. I 2005 gav Innstillingsrådet høringsuttalelse i forbindelse med gjennomgang av DA's interne organisasjon, og på grunnlag av denne uttalelsen, opprettholdt DA at koordineringsansvaret for Innstillingsrådets sekretariat ligger i juridisk enhet, men at det internt i DA skjer et team-/prosjektarbeid, hvor flere enheter har viktige funksjoner, særlig enheten for organisasjons- og personalutvikling og enheten for jordskifte.

Innstillingsrådet har som forutsetning at sekretariatet stiller med betydelig innsikt/erfaringer i rekrutterings-/utvelgesesarbeid, kjennskap til/erfaring fra dommerarbeid og domstolsledelse og innsikt i forvaltnings- og forfatningsrettslige spørsmål innenfor Innstillingsrådets område. Videre at DA har konkret innsikt i den enkelte domstols situasjon på områder av særlig betydning for utnevning av dommere og domstolledere.

DA/sekretariatets funksjoner - søknadsbehandlingen

DA har ansvar for kunngjøring av ledige stillinger. Kunngjøringsformen er bestemt av DA i samarbeid med Innstillingsrådet. Når søknadsfristen er ute, har Innstillingsrådet ved sekretariatet ansvar for den videre behandling inkl. å se til at søkerlistene kommer ut riktig i det elektroniske søknadsbehandlingssystemet. Innstillingsrådet har delegert til sekretariatet i første hånd å vurdere søknader om unntak fra å stå på offentlig søkerliste. DA har oppgaven med å foreta en første vurdering av eventuell ny utlysning ved for svak søkertilgang. Sekretariatet sender til medlemmene av intervjugruppene hva som foreligger i Innstillingsrådets arkiv fra tidligere søknadsbehandlinger når det gjelder søkere som tidligere har vært vurdert. Sekretariatet arrangerer med lokaliteter for intervjuingen, på det tidspunkt og sted intervjugruppen har bestemt og innkaller søkerne etter intervjugruppens bestemmelse. Sekretariatet lager også utkast til deler av innstillingen, men i utgangspunktet begrenset til formalia vedr. de søkere som intervjugruppen har valgt ut til intervju.

Sekretariatets funksjon – deltakelse i intervjugruppene

Sekretariatet er av rådet gitt en medvirkende rolle i alle saker, ved deltakelse med et av de tre medlemmene i alle intervjugrupper og deretter deltakelse i behandlingen av sakene i Innstillingsrådet. Ved utnevning av domstolledere, har DA mange av de oppgaver som ellers tilligger domstolleder for dommerstillinger. DA skal bl.a. gi Innstillingsrådet informasjon/råd om hvilke utfordringer som foreligger i den konkrete domstol hvor leder skal utnevnes.

Det kan fra tid til annen oppstå vanskelige vurderinger knyttet til enkelte søkere, hvor personellfaglige forhold gjør det nødvendig å gå mer i dybden. Det kan gjelde søkeres helsetilstand, forhold til rusmidler, tidligere straffereaksjoner osv. Dersom slike forhold er tilstede hos ellers kompetente søkere som ligger an til å kunne bli innstilt, kan det være vanskelig i den generelle intervjuprosessen å avklare forholdene. DA har da til oppgave å utrede slike saker særskilt samt gi råd til Innstillingsrådet.

Sekretariatets funksjoner - møtene

Sekretariatet lager innkalling og saksliste til møtene i samarbeid med rådets leder, en uke før møtet. Sekretariatet mottar fra intervjugruppene utkast til innstillinger, referanser og domstolleders uttalelser og sender disse sammen med innkallingen til rådets medlemmer. Under møtene lager sekretariatet utkast til møtereferat og en egen protokoll for alle innstillingsvedtak som skal viderebehandles av Kongen. Protokollen undertegnes av medlemmene i møtet, mens møtereferatet behandles endelig i det påfølgende møte. Sekretariatet ekspederer alle saker som skal viderebehandles, til departementet.

Sekretariatets funksjoner for øvrig

Sekretariatet lager utkast til årsrapport og årsmelding i samarbeid med rådets leder. Sekretariatet kan også ta opp generelle spørsmål og gi generell informasjon om temaer av betydning for at rådet på mest mulig kompetent måte skal fungere. Sekretariatet gir videre råd i juridiske og personellfaglige spørsmål etter rådets anmodning. Sekretariatet tar del i den løpende kontakt med departementet sammen med rådets leder.

Innstillingsrådets uavhengighet i forhold til DA

Som et ledd i styrking av DA's arbeidsgiverrolle, tok DA for en tid tilbake opp spørsmålet om DA v/ direktøren burde være formelt medlem i Innstillingsrådet og med stemmerett. Dette uttalte Innstillingsrådet seg imot og saken er p.t. ikke et aktuelt vurderingstema. En endring ville kreve lovendring.

Det er på prinsipielt grunnlag, tatt opp spørsmål om dommeres selvstendige stilling generelt og herunder også Innstillingsrådets selvstendige og uavhengige stilling i forhold til DA. Det er reist spørsmål om Innstillingsrådet burde ha et eget sekretariat uavhengig av DA. Dagens ordning med sekretariat i DA er forutsatt i domstoloven og Innstillingsrådet forholder seg til det. DA har ingen bestemmende innvirkning på Innstillingsrådets vurderinger og standpunkter. I intervjugrupper hvor en fra sekretariatet deltar som en av tre likeverdige medlemmer, er det dessuten stort sett alltid sammenfallende vurderinger mellom Innstillingsrådets medlemmer i intervjugruppen og sekretariatsmedlemmet.

Innstillingsrådet vektlegger at rådets selvstendige og uavhengige stilling også skal fremstå utad og rådet har markert dette i forskjellige sammenhenger.

12. INNSTILLINGSRÅDETS ORGANISERING AV SITT ARBEID

Innstillingsrådet gjør alle sine vedtak i plenum. Når jordskiftedommersaker behandles deltar de to jordskiftemedlemmene, mens et dommermedlem og juristen i offentlig stilling fratrer. De to jordskiftemedlemmene innkalles til alle møter og deltar generelt i alle saker, bortsett fra ved behandling/avstemning av saker vedr. stillinger i de alminnelige domstoler. Rådets leder er oppnevnt av Kongen i statsråd. Innstillingsrådet har selv opprettet nestlederposisjon og velger nestleder blant rådets faste medlemmer, med en funksjonsperiode på 2 år. Rådets juristmedlemmer (de som ikke er dommere) har i noen tilfelle blitt konstituert som dommere. I forståelse med Justisdepartementet praktiseres at vedkommende medlem kan fortsette sin funksjon i rådet i dommerkonstituasjonsperioden. Motsatt vil gjelde dersom vedkommende utnevnes til dommer i fast stilling. Tilsvarende gjelder for et jordskifterettsmedlem som i utgangspunktet ikke er i dommerstilling.

Intervjugrupper

Til saksforberedelse, inklusiv intervjuing av søkere, referanseinnhenting og skriving av utkast til innstilling, brukes intervjugrupper bestående av to av Innstillingsrådets medlemmer og et medlem fra sekretariatet, supplert med et tredje medlem fra Innstillingsrådet for konferering. Medlemmene fra Innstillingsrådet forsøkes sammensatt med et dommermedlem og et medlem fra de øvrige i Innstillingsrådet. Gruppen ledes av dommermedlemmet dersom ikke annet bestemmes av gruppen selv. Ved utnevning av jordskiftedommere, sammensettes intervjugruppen oftest med et av jordskiftemedlemmene og et av de øvrige medlemmene utenom dommermedlemmene, i tillegg til en fra sekretariatet.

Varamedlemmer

Til minst ett møte årlig i Innstillingsrådet, innkalles alle varamedlemmene. Da behandles gjerne også generelle spørsmål. I tillegg brukes varamedlemmer som medlemmer i intervjugruppene, både for å dele på arbeidsoppgavene og for å gjøre varamedlemmene fortrolig med alle deler av rådets virksomhet. Er et varamedlem med i intervjugruppen, møter vedkommende også i Innstillingsrådet ved behandling av saken, men det er det faste medlem som deltar i avstemningen.

Intervjugruppenes etablering og funksjoner

Straks en stilling er kunngjort ledig, sammensettes intervjugruppen, som raskt starter sitt arbeid, bl.a. med å finne et tidspunkt for intervjuing som passer alle medlemmene og domstolleder. Når søknadsfristen er ute, velger gruppen i samarbeid med vedkommende domstolleder ut søkere til intervju. Et av intervjugruppens medlemmer leder intervjuet, og etter intervjuene står medlemmene av intervjugruppen for referanseinnhenting. Når referansene foreligger og er distribuert til alle intervjugruppens medlemmer og domstolleder, gir domstolleder sin uttalelse. Deretter har intervjugruppen (inklusive fjerdemann) telefonkonferanse, eventuelt med utgangspunkt i et foreløpig utkast til saksfremlegg. På dette grunnlag utformes et utkast til saksfremlegg med innstilling i prioritert rekkefølge. Referanseuttalelser sendes også fortløpende til sekretariatet for lagring/arkivering.

Innkalling med oversendelse av sakene

Ca. 10 dager før møtet, sender sekretariatet forslag til saksliste til rådets leder til godkjenning. En uke før møtet, sender sekretariatet innkalling med saksliste og saksdokumenter, herunder intervjugruppenes utkast til innstillinger. De øvrige medlemmer kan gjøres spesielt oppmerksom på eventuelle vanskelige spørsmål som enkelte saker kan reise.

Plenumsbehandlingen

I Innstillingsrådet presenteres utkastet til saksfremlegg av intervjugruppens medlemmer med supplerende muntlig redegjørelse for vurderingene, inklusive inntrykkene under intervju og referanseinnhenting, hvoretter Innstillingsrådet behandler saken og gjør vedtak.

Videre ekspedisjon

Etter Innstillingsrådets behandling (og en eventuell påfølgende justering/korrigerende av innstillingen etter hva som er fremkommet i Innstillingsrådet), sendes sakene inklusive søknadene, referanseuttalelsene og domstolleders uttalelse, til Justisdepartementet hvor saken fremmes for Kongen i statsråd av justisministeren. Fra oversendelse til utnevning tar det i gjennomsnitt 4 - 6 uker, men med betydelige avvik begge veier.

Innstillingsrådets møtevirksomhet

Innstillingsrådets møtevirksomhet er lagt opp med utgangspunkt i utgivelsestidspunktene for tidsskriftene Juristkontakt og Advokatbladet og med normalt 3 ukers søknadsfrist. Deretter beregnes 3-4 uker til behandlingen av søknadene og dette gir et aktuelt møtetidspunkt for Innstillingsrådet. Møteplanen fastlegges for ca. ett år av gangen, men det viser seg noen ganger nødvendig å holde ytterligere møter, noen ganger som ettermiddags-/kveldsmøter (på Gardermoen). Innstillingsrådet praktiserer ikke telefonmøter unntatt i eventuelt svært få og kurante konstitusjonssaker.

Målsetting om rask behandling

I Ot. prp. 44 understrekes ønsket om høyt tempo i saksbehandlingen. Det ble sett på som et mål å få ned behandlingstiden i forhold til hva som ble brukt da prosessen ble drevet av departementet. Det heter videre på s. 100:

”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 vesentlige av arbeidet skjer i Justisdepartementet. En slik utvikling kan motarbeides både ved at saksbehandlingen i Justisdepartementet gjøres så begrenset og raskt som mulig, samtidig som Innstillingsrådet bør legge arbeid i utvikling av rasjonelle og arbeidsbesparende rutiner for behandling av sakene.”.

Det er Innstillingsrådets målsetting at prosessen skal gå så raskt som mulig, og rutinene er lagt opp med det som siktemål. Men erfaringsmessig er det for eksempel ikke enkelt på kort varsel å finne tidspunkter for intervjuene som passer intervjugruppens tre medlemmer og vedkommende domstolleder, samt alle søkere som skal intervjues. Påfølgende innhenting av i gjennomsnitt 10-20 referanseuttalelser pr. sak tar også sin tid, samt vurderinger/avklaring av innstillingsrekkefølgen og skriving av innstillingen. Å gjennomføre dette på mindre enn ca. 3-4 uker, synes ikke realistisk.

Best mulig flyt i behandlingen helt frem til utnevning

I samarbeid med Justisdepartementet, er det lagt opp til rutiner som skal sikre best mulig flyt i behandlingen, også etter at Innstillingsrådet har gjort sine vedtak. Departementet holdes løpende orientert om rådets møteplaner og sakslister og derigjennom når saker kan forventes oversendt. Derved har departementet mulighet for å ha behandlingsskapasitet for hånden når sakene oversendes. Der er også lagt opp til samhandlingsrutiner dersom departementet trenger ytterligere avklaringer fra rådet.

Hurtighet og kvalitet

Selv om høyt tempo i saksbehandlingen er nødvendig, er det imidlertid Innstillingsrådets holdning at behandlingen ikke må skje så hurtig at det går ut over kvaliteten på arbeidet. Det er svært viktig å sikre utvelgelse av dyktige dommere og ikke minst å unngå utnevning av dommere som i ettertid viser seg ikke å fungere godt.

13. KUNNGJØRING, EVENTUELT FORNYET KUNNGJØRING AV STILLINGER

Utlysinger foretas av DA

DA og Innstillingsrådet har tatt i bruk elektronisk søknadsbehandling (foreløpig med unntak for stillinger i Høyesterett). Utlysning av stillinger gjøres av DA på Internett. For de alminnelige domstoler brukes også annonser/henvisningsannonser i tidsskriftene Juristkontakt og Advokatbladet. Dommerstillinger ved jordskifterettene utlyses også i Meldingsbladet (medlemsbladet for jordskifte kandidater som er organisert i TEKNA). Alle faste stillinger skal kunngjøres offentlig. For konstitusjoner hvor det haster med behandlingen, kan utlysingen i stedet gjøres i aviser.

Utlysinger av konstitusjoner

For konstitusjoner av inntil 6 måneders varighet brukes som hovedregel ikke offentlig utlysning. Ved forlengelse av en konstitusjon, slik at den samlet konstitusjonstid blir over 6 måneder, kunngjøres forlengelsen offentlig. Dette for å sikre en mest mulig åpen rekrutteringsprosess. Dersom det oppstår nye behov som kan tilsi forlengelse for vedkommende konstituerte dommer, har dette vært sett på av Innstillingsrådet som to forskjellige konstitusjoner, og det foretas da konstitusjon uten offentlig utlysning, jf pkt 20. Noen ganger kan det være tvil om det er det samme konstitusjonsgrunlaget eller et nytt, og da forelegges saken for Innstillingsrådet, eventuelt v/ lederen.

Ved mindre forlengelser ut over 6 måneder, har det vært gjort unntak mht ny utlysning. Hvis det nær utløpet av en 5-6 måneders konstitusjon, blir klart at behovet viser seg å være samlet 7-8 måneder, er det lite praktisk å foreta en utlysning for 2-3 måneder. Samtidig må det ikke bli den reelle hovedregelen at noen kan sitte i konstitusjoner i inntil ett år, uten kunngjøring. Det er derfor viktig at domstolleder vurderer muligheten for en forlengelse, før en konstitusjon på inntil 6 måneder foretas. Foreligger en slik mulighet, bør stillingen allerede i utgangspunktet kunngjøres.

Interne utlysinger

Ved opprettelse av nye lederstillinger som nestleder, avdelingsleder og lagmann, mot inndraging av dommerstilling, hvor det ikke samtidig er en ledig dommerstilling ved embetet, er det DA som tar stilling til om stillingen skal utlyses eksternt eller internt. Dette fordi eksternt utlysning kan ha økonomiske konsekvenser (ved eksternt utnevning). Prinsipielt bør imidlertid alle lederstillinger utlyses eksternt. Domstolledere, nestledere, lagmenn eller avdelingsledere som ønsker å tre tilbake fra lederstillingen for å gå over i dommerstilling i samme domstol, utnevnes i dommerstillingen uten utlysning og behandling i Innstillingsrådet.

Ved utlysning av lederstillinger nevnes vanligvis ikke noe om muligheten for at en dommerstilling kan bli ledig ved internt opprykk. Dette for å unngå å gi inntrykk av at internt opprykk anses sannsynlig. Ved internt opprykk må da den dommerstilling som blir ledig, utlyses i en ny runde. Dersom det unntaksvis utlyses dommerstilling ved eventuelt internt opprykk, er det viktig at dette klart fremgår av utlysningsteksten.

Søknader innkommet etter fristen

Torgeir Bjørnaraa m.fl.: Norsk Tjenestemannsrett sier på side 129:

”Søknadsfristen er overholdt dersom søknaden er poststemplet innen fristens utløp. Administrasjonen kan også velge å ta i betraktning søknader som er kommet etter søknadsfristens utløp. Søkerne har imidlertid ikke noe rettskrav på at en for sent innkommet søknad blir realitetsbehandlet. Så fremt flere søknader kommer inn etter

fristens utløp, plikter imidlertid virksomheten å ta alle eller ingen av de for sent innkomne søknadene under realitetsbehandling. Dette følger av det ulovfestede prinsippet om forsvarlig saksbehandling.

Det er heller ikke rettslig sett noe i veien for at virksomheten oppfordrer bestemte personer om å søke en ledig stilling som er offentlig kunngjort, selv om søknadsfristen er utløpt.”

Innkommer søknader etter søknadsfristens utløp, tar intervjugruppen og i siste instans Innstillingsrådet stilling til om søknaden skal komme i betraktning. Avgjørelsen influeres av om oversittelsen er kort, og/eller om begrunnelsen for oversittelsen er akseptabel. Ved enkelte stillinger, som for eksempel utnevninger til Høyesterett, følges en særlig restriktiv praksis. Generelt har Innstillingsrådet strammet inn på praksis med å ta til behandling, for sent innkomne søknader.

Utnevnelser i flere enn de utlyste stillinger

I enkelte tilfelle oppstår underveis i utlysings-/utnevningprosessen, behov for å utnevne i ett eller flere embeter, mer enn hva som er omtalt i utlysingen. Innstillingsrådet følger i slike tilfelle en restriktiv praksis mht utnevnelser i flere stillinger enn det som er utlyst. Tanken er at søkertilfanget kan påvirkes av antallet stillinger som lyses ut. Innstillingsrådet har gjort unntak, hvor det allerede i utgangspunktet er utlyst flere dommerstillinger, eventuelt ved store domstoler hvor det ofte kunngjøres stillinger, kombinert med et behov for raskt å få utnevnt flere dommere. Innstillingsrådet tar konkret beslutning i den enkelte sak. En slik utvidelse av antallet bør uansett ikke finne sted etter at Innstillingsrådet har gitt sin innstilling, bl.a. fordi Kongen da ikke vil ha tre å velge mellom når siste utnevning foretas.

Innstilte søkere som trekker seg etter Innstillingsrådets behandling

Dersom en av de innstilte trekker søknaden, mens saken er til behandling i Justisdepartementet kan departementet be Innstillingsrådet innstille en ny på tredje plass. Departementet bør i slike tilfelle uansett vurdere å varsle øvrige søkere.

Ny utlysing

Dersom det ved første gangs utlysing er svært få søkere, eventuelt bare søkere som antakelig ikke er aktuelle å innstille, har DA oppgaven med å vurdere eventuell ny utlysing. Det konfereres med intervjugruppen og gjelder det dommerstillinger, tas avgjørelsen i samråd også med vedkommende domstolleder. Innstillingsrådet kan gi retningslinjer og rådet kan uansett, i særlige tilfelle, omgjøre en beslutning av DA om ikke å foreta ny utlysing.

Spørsmålet om ny utlysing har meldt seg bl.a. for en del domstollederstillinger. Delvis gjelder dette domstollederstillinger ved embeter som slås sammen. Her har Innstillingsrådet akseptert at det ikke foretas ny utlysing dersom en av domstollederne i de sammenslåtte embeter søker og finnes aktuell. Men det har også ellers vært bemerkelsesverdig få søkere til en del antatt meget attraktive domstollederstillinger. Ved ny utlysing har situasjonen ikke bedret seg. Dette har gjort Innstillingsrådet noe i tvil om hva som oppnås ved ny utlysing, dersom det er en velkvalifisert søker blant de som har meldt seg. Praksis nå er derfor at stillingen ofte ikke blir kunngjort på nytt i slike tilfelle. Ved utlysing av jordskiftedommerstillinger, har det også vært meget få søkere, og også her har det vært ansett lite å oppnå ved en fornyet utlysing. Utgangspunktet er imidlertid at Innstillingsrådet skal innstille tre søkere.

14. GJENNOMFØRING AV INTERVJUET

Informasjon fra og om domstolen

Ved utlysning og før utløpet av søknadsfristen skal DA ha innhentet en beskrivelse fra domstolleder om alders- og kjønns sammensetningen, samt tidligere yrkeserfaring i dommerkorpsset og annen informasjon av betydning for utvelgelsen. Ved utnevning til en domstollederstilling, er det DA som på dette tidspunkt gir en beskrivelse av domstolen og de spesielle ledelsesutfordringer som en ny leder vil stå overfor.

Utvelgelse til intervju

Når søknadsfristen er ute, er det den samlede intervjugruppe, som velger ut søkere til intervju, i samarbeid med vedkommende domstolleder. For de søkere som tidligere er vurdert, samler DA Innstillingsrådets tidligere vurderinger og referanser i et elektronisk dokument som sendes intervjugruppens medlemmer. Et slikt dokument inneholdende bare referansene utarbeides av DA for oversendelse til domstolleder.

Antall intervjukandidater

Det innkalles gjerne 4-6 søkere. Men er det mange søkere, og særlig dersom det er mange forholdsvis like aktuelle søkere, økes tallet. Øking skjer også hvis det skal besettes flere/mange dommerstillinger. Dersom domstolleder ønsker noen til intervju, som intervjugruppen ikke i utgangspunktet hadde tenkt seg intervjuet, utvides antallet søkere til intervju for å imøtekomme domstolleder. Er det mange søkere, utarbeides et begrunnet forslag til hvem som bør intervjues. Dette inkluderer en vurdering av behovet for nye intervjuer av søkere som tidligere er intervjuet til andre stillinger.

Personer som søker flere stillinger

Dersom noen søker samtidig søker flere stillinger, må det vurderes om vedkommende skal intervjues særskilt til hver stilling. I disse vurderinger må hensyntas viktigheten av at den enkelte domstolleder får et inntrykk av søkeren. Hvis domstolleder ikke har intervjuet vedkommende før, tilsier det nytt intervju, hvis ikke domstolleder selv finner det unødvendig. Noen søkere er etter hvert intervjuet mange ganger, det er ikke til å unngå. Det kan da være at vedkommende tas til vurdering uten nytt intervju. Det har vært forsøkt fellesintervju for flere domstoler, og det kan av og til være praktisk og aktuelt.

Innkalling

Når intervjugruppen har kommet frem til hvem som skal intervjues og hvor intervjuet skal foregå, innkalles søkerne om mulig minst en uke i forkant. Noen ganger kan det være aktuelt å forelegge intervjulisten for Innstillingsrådets øvrige medlemmer (på e-post), for eventuelle kommentarer/forslag til endringer.

Funksjonshemmede

Tjenestemannslovens forskrift § 9 sier at dersom det blant kvalifiserte søkere, er noen som oppgir å være funksjonshemmet/yrkeshemmet, og enten er eller blir uten arbeid, skal det alltid innkalles minst en slik søker til konferanse. Spørsmålet har ikke meldt seg i forhold til dommersøkere, og forskriften gjelder antakelig ikke direkte for dommerstillinger. Like fullt er intensjonen bak bestemmelsen av aktualitet også for Innstillingsrådet.

Organisering av intervjuene

Intervjuingen skjer oftest i den aktuelle domstol. Unntaksvis foretas intervjuet andre steder, for eksempel på Gardermoen. Intervjugruppens medlemmer bestemmer hvem som formelt skal lede intervjuet. Fra førsteinstansdomstolene og andreinstansdomstolene deltar domstolleder

eller den han utpeker, men ikke flere enn én. Alle i intervjugruppen og domstolleder er likeverdige og alle gis romslig adgang til å komme frem med spørsmål. Til hvert intervju med etterfølgende pause, avsettes rundt 60 til 75 minutter. Det er svært krevende å intervju flere enn 5-6 søkere pr. dag, og 7 søkere vil være det maksimale. Er det flere enn 5-6 til intervju, fordeles intervjuene ofte over to eller flere dager, eventuelt en ettermiddag og den påfølgende dag. Etter hvert intervju, tas en kort oppsummering og etter at alle er intervjuet, gjøres en oppsummering sammen med domstolleder om prosessen videre.

Søkerne blir under intervjuet bl.a. bedt om å redegjøre om seg selv og begrunne søknaden, samt gi vurderinger av dommerrollen, dommerferdigheter og dommeradferd og hvordan vedkommende ser seg selv i denne rollen. Motivasjon og evne til refleksjon blir tillagt vekt, det samme gjelder innsikt i hvilke spesielle utfordringer vedkommende vil stå overfor, både personlig og arbeidsmessig. Delvis brukes intervjudomal.

Medlemmene tar notater og i Innstillingsrådets saksfremlegg/innstilling omtales de inntrykk intervjugruppen har fått av søkerne under intervjuet og gjerne også noen få hovedpunkter av hva søkeren har gitt uttrykk for, for eksempel om begrunnelsen for å søke dommerstilling. En variant er at flere/alle i intervjugruppen formulerer sine egne inntrykk og gir/sender disse for samordning/redigering. Likeså kan skriving av referat fordeles mellom flere, slik at den som skriver innstillingen, bare redigerer inn referatet. På denne måten kan innstillingen bli mer dekkende for alle, og ikke fortrinnsvis preget av inntrykkene til den som skriver innstillingen. Belastningen på den som fører innstillingen i pennen, kan derved også bli mindre.

Innstillingsrådets kompetanse

Innstillingsrådets medlemmer har i utgangspunktet ingen spesialkompetanse for å drive utvelgelses- og tilsettingsprosesser, ut over forutsetningsvis å være personer med interesse for feltet, og med variert erfaring fra forskjellige posisjoner i yrkes- og samfunnslivet. For å bygge ut kompetansen, har Innstillingsrådet og sekretariatet ved flere anledninger, hatt kortere opplæringsamling ledet av konsulentfirmaer.

Alternativ organisering av intervjuingen

Det har vært vurdert hvorvidt Innstillingsrådets medlemmer bør delta under intervjuet, eller i stedet overlate dette til DA. Innstillingsrådet ser imidlertid intervjuprosessen og kontakten med søkerne og domstolleder sentral for hele rådets virksomhet. Uten slik deltakelse vil Innstillingsrådets selvstendige erfaring og grunnlag for å treffe vedtak, bli sterkt svekket. Dette vil være uheldig.

Innstillingsrådet har videre flere ganger vurdert bruk av innkjøpte konsulenttjenester til å forestå forberedelse av sakene for Innstillingsrådet. Slike tjenester kan særlig tenkes anvendt for enkelte spesielle lederstillinger. Til nå har dette vært forsøkt en gang, i forbindelse med lederstillingen i Borgarting i 2010. Konsulenten deltok da med observasjoner under intervjuene som for øvrig ble gjennomført på vanlig måte. Det kan også vurderes bruk av tester, som vil kunne være en del av grunnlaget for intervjuet.

Innstillingsrådet har videre vurdert intervju i to runder. Dersom det er mange søkere, kunne man tenke seg at for eksempel sekretariatet foretar silingsintervjuer og at det deretter skjer en ny intervjurunde av et begrenset antall søkere, som dagens intervjuer. Dette er imidlertid ikke funnet aktuelt. En annen mulighet er at de mest aktuelle kandidater etter første intervjurunde, innkalles til et nytt oppfølgende intervju. Innstillingsrådet er åpen for at dette kan gjøres i spesielle tilfeller.

15. REFERANSER

Alle søkerne må oppgi referansepersoner. De fleste gjør det allerede i søknaden, men er dette ikke gjort, må referansepersonene klargjøres i forbindelse med intervjuet. Det må oppgis minst tre referansepersoner, men gjerne flere. Det bør også oppgis telefonnummer og e-postadresser. Innstillingsrådet kontakter normalt minst to av referansene. Innstillingsrådet kontakter imidlertid ikke personer som søkerne ikke har oppgitt som referanser og generelt vektlegger rådet ryddighet i informasjonsinnhenting. De informasjonen som anvendes, skal kunne dokumenteres.

Hvem velges til referansepersoner

De fleste velger tidligere ledere/arbeidsgivere som referanser, eventuelt tidligere kollegaer. Referanser for jordskiftedommere vil generelt være fra tidligere arbeidsforhold. Søkerne må i forbindelse med intervjuingen, forklare sitt valg av referanser. Oftest gir valget seg selv, men dersom en mulig sentral referanse ikke er oppført, må dette begrunnes. Innstillingsrådet ber da gjerne om at referanseutvalget utvides. Innstillingsrådet har aldri opplevd ikke å få tilgang til referanser som rådet mener er sentrale. Gjennom samtale om referanseutvalget, og eventuelt ellers under intervjuet, kan det komme frem opplysninger om spesielle forhold, problemer etc., som får betydning for valg av referansepersoner, eventuelt som kan være bestemmende for hvilke forhold som er særlig aktuelt å be referansen uttale seg om.

Referansepersoner for advokater

Advokater i egen virksomhet vil ofte ha problemer med hvem de skal oppgi som naturlige referansepersoner. Det er imidlertid viktig at også advokater finner frem til relevante referanser, enten kolleger, dommere de har prosedert mye for, sentrale klienter eller lignende. For alle med tidligere dommerfullmektigerfaring, vil det være naturlig å oppgi vedkommende sorenskriver, dersom dommerfullmektigtiden ikke ligger for langt tilbake.

Bruk av tidligere innhentede referanseuttalelser

Dersom søkeren har søkt tidligere og det allerede er innhentet referanser, kan det være aktuelt å velge andre referansepersoner enn de som har vært brukt før. Er de tidligere innhentete referanser forholdsvis ferske, eventuelt at referansepersonen ikke har hatt kontakt med søkeren i den senere tid, vurderes det gjenbruk av tidligere referanseuttalelser.

Innhenting av referanser

De tre medlemmene i intervjugruppen fordeler oppgavene med referanseinnhenting ved avslutning av intervjuene. Noen ganger kan det være et poeng at referansen innhentes av den i intervjugruppen som eventuelt måtte ha en viss faglig/personlig tilknytning til referansepersonen, med sikte på å oppnå en god åpenhet og fortrolighet. Referansepersonene blir som regel kontaktet telefonisk. Det kan være et poeng å gi et forvarsel, for eksempel ved e-post, slik at referansepersonen kan ha forberedt seg noe.

Referanseuttalelsene nedtegnes og er konfidensielle

Et sammendrag av de relevante poenger i samtalen blir nedskrevet. Etter forvaltningslovforskriften av 15.12.2006 nr. 1456 § 15-§ 19 om partsoffentlighet i tilsetningssaker, har en part rett til å gjøre seg kjent med de deler av et dokument som inneholder faktiske opplysninger og vurderinger om parten selv, men det er etter § 16 gjort unntak for vurderinger i referanseopplysninger gitt av

- b. "partens nåværende eller tidligere arbeidsgiver eller overordnet eller noen som har handlet på vegne av disse,

- c. *partens nåværende eller tidligere oppdragsgiver eller i særlige tilfelle person som parten har hatt nær yrkesmessig kontakt med.*”

De fleste referansepersoner som oppgis av søkerne og som Innstillingsrådet kontakter, fanges opp av de nevnte unntak, men ikke alle. Pkt. b gjelder både nåværende og tidligere arbeidsgivere, men gjelder ikke for sideordnede eller underordnede medarbeidere, dersom uttalelsen ikke er gitt på vegne av søkerens overordnede. Pkt. c vil for advokatsøkere gjelde for eksempel tidligere klienter, men favner videre og Geir Woxholth.: Forvaltningsloven (4. utg.) s. 392 sier:

”Tilsettingsmyndigheten vil imidlertid i en del saker ha behov for å innhente informasjon også fra andre kilder. Ved tilsetting av advokater i dommerembeter vil det således i tillegg være behov for å innhente uttalelser fra sorenskrivere, lagdommere, politimestere eller andre som advokaten har hatt yrkesmessig kontakt med. Annet alternativ i bokstav c tar sikte på å regulere denne situasjonen. For at unntaksretten ikke skal bli for vid og omfatte arbeidskammerater, yrkesmessige forbindelser av tilfeldig karakter med mer har man tatt inn to begrensende uttrykk, jf ”i særlig tilfelle” og ”nær”.

Uttrykket ”i særlige tilfelle” tar sikte på å begrense adgangen til unntak til de situasjoner hvor det virkelig er behov for det (dvs de situasjoner hvor den informasjon som tilsettingsmyndigheten trenger, ikke lar seg innhente gjennom de andre alternativ i forskriftens § 3.)”

Referansepersonene gjøres kjent med at de opplysninger som gis, ikke vil bli gjort tilgjengelig for andre enn Innstillingsrådet/sekretariatet, de som viderebehandler saken i departementet, og vedkommende domstolleder (dog med de begrensninger som fremgår ovenfor). Motsatt gjelder imidlertid dersom det fremkommer ny faktaopplysninger og ikke vurderinger. I så fall kan det være aktuelt for Innstillingsrådet å ta dette opp med søkeren og søke eventuell avklaring.

Hva bes referansepersonene uttale seg om

I samtalen med referansepersonen, blir vedkommende bedt om å gi uttalelse om den aktuelle søker, med utgangspunkt i det som måtte anses som relevant for en dommerstilling. Det vil være naturlig at referansen bl.a. spørres om forhold som etter intervjuet fremstår som særlig aktuelt å vite mer om (uten at referansepersonen direkte gjøres kjent med hva som er fremkommet i intervjuet). Fremkommer ting av særskilt interesse, positivt eller negativt, er det vanlig å gå mer i dybden. Dette gjelder også dersom referansepersonen gir tilbakemeldinger som ikke helt samsvarer med det inntrykk søkeren har gitt under intervjuet.

Generelt bes referansene gi nyanserte uttalelser, både fordelaktige og eventuelt mindre fordelaktige. Erfaringsmessig vil nok de nøytrale eller fordelaktige opplysninger dominere, og mange vil ha vansker med å trekke frem spesielle forbedringsområder for vedkommende søker. Det skjer noen ganger og disse referansene er ofte de mest informative. En del av referansepersonene vil tidligere ha gitt attest som ligger ved søknaden.

Vurdering av referanseuttalelsene

Noen referansepersoner bruker sterkere ord og beskrivelser enn andre, og intervjugruppen/Innstillingsrådet må vurdere om dette bare er forskjell i stil og form eller om det reflekterer realitetsforskjeller.

Alternative måter for referanseinnhenting

Det er reist spørsmål om referansene bør gis skriftlig. Det kan ha noe for seg, da referansepersonene derved vil få bedre anledning til å velge dekkende beskrivelser og formuleringer, og det unngås at gjengivelsene ikke blir tilstrekkelig presise. Ulempene er imidlertid flere. Først og fremst vil det kanskje være vanskeligere å få skriftlige referanseuttalelser, eventuelt vil det ta lengre tid å innhente dem. Dernest er det noe i den muntlige kommunikasjonen med oppfølgingsspørsmål, som derved kan gå tapt. Et alternativ er å ha en muntlig samtale, og deretter gi referansepersonen mulighet for selv å velge å gi skriftlig referanseuttalelse. En annen mulighet er som nå en muntlig samtale som nedtegnes, men slik at referansepersonen får tilsendt referatet for korrigerings/supplering. Slike fremgangsmåter kan være aktuelle i særlige tilfelle og dersom referansepersonen ber om det. Normalt vil det imidlertid ikke skje, men det kan være greit ved slutten av samtalen, å gi referansepersonen et kort stikkordsmessig sammendrag av viktige poenger som er notert fra samtalen.

16. KVALIFIKASJONSVURDERINGER - UTFORMING AV INNSTILLINGEN

Kvalifikasjonsprinsippet

Om utvelgelse av søkere, sier Bjørnaraa m.fl: Norsk Tjenestemannsrett, s. 113:

”I staten er det et ulovfestet prinsipp om at den best kvalifiserte søker til en ledig stilling, skal tilsettes. Prinsippet bygger på den alminnelige saklighetsnormen som gjelder ved ansettelse, og kalles gjerne for kvalifikasjonsprinsippet. Prinsippet er slått fast både i rettspraksis, forvaltningspraksis og i juridisk teori.”

På s. 207 sies videre:

”Kvalifikasjonsvurderingen går ut på at den best kvalifiserte søkeren skal tilsettes i den ledige stillingen. Vurderingen skal foretas i forhold til hvilke oppgaver som er lagt til den ledige stillingen, slik det er beskrevet i kunngjøringsteksten. Det er søkerens utdanning, praksis og personlige egenskaper som skal sammenlignes og vurderes.”

Innstillingsrådet legger kvalifikasjonsprinsippet til grunn for sine vurderinger og innstillinger. Det redegjøres nærmere for de konkrete vurderinger i innstillingene i de enkelte saksfremlegg.

Utforming av saksfremlegget

Saksfremlegget med innstilling som går fra Innstillingsrådet, er skrevet av medlemmer i intervjugruppen, men etter behandlingen i Innstillingsrådet, fremstår saksfremlegget som rådets dokument. Saksfremlegget er bygget opp etter en mal og med en innledning om domstolen og dens behov, samt utlysingsprosessen. Videre sies hvem som har vært valgt ut til intervju og begrunnelse av valget.

Om den enkelte søker

Saksfremlegget har så en gjennomgang av den enkelte søker som er intervjuet, eventuelt som vurderes på grunnlag av tidligere søknader/intervjuing. For hver enkelt gis en oppsummering av utdanning, eksamenskarakter og praksis. Videre gjengis kort fra intervjuet, hvilke særlige synspunkter søkeren har gitt uttrykk for og hvilket inntrykk intervjugruppen har fått av vedkommende. Dernest vises til, eventuelt gjengis fra, de innhentete referanser. Dersom vedkommende har vært intervjuet i forbindelse med tidligere søknader, tas det gjerne med utdrag fra tidligere omtaler av vedkommende og med særlig vekt på inntrykk fra intervjuet. Uansett vektlegges også tidligere vurderinger, samt om det eventuelt har skjedd noen endringer. Ved motstrid mellom inntrykk under intervju, og uttalelser fra referanser, blir dette særskilt kommentert. Som regel vil mest vekt i slike tilfeller bli lagt på referanseuttalelser.

Oppsummerende/konkluderende avslutning

I en oppsummerende/konkluderende avslutning, vurderes søkerne i forhold til hverandre. Det kan enten gjøres ved at de mindre aktuelle først legges til side, for så å vurdere de mest aktuelle opp mot hverandre. Eller det kan være at toppkandidatene med en gang peker seg ut og omtales. Innstillingen skal alltid inneholde tre navn. Dersom Innstillingsrådet finner mindre enn tre kvalifiserte, og innstillingen dermed bare blir på ett eller to navn, skal det begrunnes. Hvis det skal innstilles til flere dommerstillinger samtidig, skal det alltid innstilles så mange at det vil være tre å velge mellom når Kongen utnevner til det siste av embetene. I noen få saker har Innstillingsrådet innstilt flere enn det foreskrevne antall, hvilket Innstillingsrådet har vurdert at det ikke er noe formelt i veien for. Dette åpner for at Kongen kan velge mellom flere (i stedet for eventuelt å sende saken tilbake til Innstillingsrådet).

Dissenser – prøveavstemminger – alt. voteringstemaer

Dersom det er dissens i Innstillingsrådet (hvilket ikke ofte forekommer), om hvem som skal innstilles og/eller rekkefølgen, skal det fremgå av innstillingen og også mindretallet skal gi begrunnelse for sine vurderinger og konklusjoner. Dissenser er ofte grunnet i at flertall og mindretall, i forbindelse med et sammensatt vurderingstema, vektlegger de aktuelle hensyn forskjellig. Kongen kan velge også blant de som er innstilt av mindretallet.

Innstillingsrådet anvender i en del tilfelle prøveavstemminger for ev. å unngå uvesentlige dissenser og derved gi mer entydige innstillinger. Ved reelt avvikende syn, vil det oftest være aktuelt å sette opp til avstemming to forslag mot hverandre, hver inneholdende tre i rekkefølge. Men noen ganger kan det være flere dissenser, og da kan voteringstemaene vært aktuelle å vurdere nærmere. Dette er omtalt i et mer utdypende notat for rådet.

Personer som søker flere dommerstillinger samtidig

Noen søker flere/mange dommerstillinger samtidig eller med kort mellomrom og slik at endelig utfall av en søknad ikke er kjent når Innstillingsrådet behandler den neste. Dersom en søker er innstilt på "sikker" plass til en stilling, har vedkommende tidligere, av den grunn av Innstillingsrådet ikke blitt vurdert som aktuell til andre stillinger hun/han søker. Hvis Kongen ikke følger innstillingen, kan imidlertid vedkommende derved gå glipp av å bli vurdert til de andre stillinger. Her brukes derfor nå fortrinnsvis å innstille søkeren til flere embeter, men antall innstilte økes, slik at Kongen har tre å velge mellom, dersom en av de innstilte blir uaktuell fordi Kongen i mellomtiden har utnevnt vedkommende til et annet embete. Å hensynta søkerens eventuelle preferanser mht valg av embete/domstol, kompliserer prosessen ytterligere, og vil eventuelt bare være mulig, dersom innstillingen/utnevnelsen skjer samtidig for de aktuelle embeter.

Formuleringer i innstillingene

I formuleringen av vurderinger i innstillingene, står Innstillingsrådet overfor en del utfordringer. Når det gjelder inntrykk fra intervju, kan intervjugruppen ofte sitte igjen med samstemte inntrykk, uten av det er like lett å formulere disse skriftlig. Det er en ytterligere utfordring, også å være tilstrekkelig variert i beskrivelsene, slik at ikke de samme karakteristikker brukes for ofte, i mangel av et rikere ordtilfang, eventuelt av mangel på evne til å skriftliggjøre inntrykkene. En mulighet er at alle i intervjugruppen, hver for seg skriver ned sine inntrykk og sender dette til den som fører innstillingen i pennen, for redigering/sammenfatning. Dermed kan inntrykkene og formuleringene blir mer varierte, og det kan samtidig være mindre arbeidsbelastende for den som skriver innstillingen.

I behandlingen i Innstillingsrådet, vil ofte intervjugruppen gi utfyllende og mer nyanserte muntlige beskrivelser av inntrykk og vurderinger, som bidrar til å utfylle/forklare innstillingen for de øvrige i rådet. Den gang departementet selv foretok intervjuene, satt de tilsvarende selv med inntrykkene og kunne eventuelt supplere disse muntlig overfor andre i beslutningsprosessen. Nå skal dette formidles skriftlig fra Innstillingsrådet til departementet/Kongen, hvilket er mer krevende.

Formulering av oppsummeringen

Også ved oppsummeringen/konkluderingen, hvor de mest aktuelle søkere stilles opp mot hverandre, kan det tilsvarende by på utfordringer, verbalt og kortfattet å begrunne rangeringen. Intervjugruppen og deretter Innstillingsrådets øvrige medlemmer, har da vært igjennom mange samtaler/diskusjoner, hvor man i utgangspunktet kan ha hatt forskjellige synspunkter, men hvor man så faller ned på noen endelige standpunkter, som man føler seg

trygge på. Det blir et poeng å konsentrere argumentasjonen slik at departementet/Kongen oppfatter hva som har vært det mest avgjørende i en vurdering, som uansett vil kunne være noe skjønnspreget og sammensatt. Tilbakemeldinger fra departementet, underveis eller i etterkant av konkrete saker, kan være et hjelpemiddel for ytterligere å få inntrykk av hvordan innstillingene blir lest/forstått, og hvordan de kan forbedres. Hvor det kan reises spørsmål om kjønnskvoltering er anvendt, er det viktig at dette fremkommer eksplisitt.

Bruk av mal

At innstillingene føres i pennen av forskjellige medlemmer av Innstillingsrådet, i de forskjellige sakene, gjør at stil og form kan bli noe for forskjellig, selv om hoveddisponeringen er lik. En mulighet er å overlate all skriftlig utforming til sekretariatet, men også da vil den måtte gå på omgang mellom i hvert fall 3-4 medarbeidere. Innstillingene har tidligere i hovedsak vært skrevet av dommermedlemmene, men praksis er nå at skriving kan utføres også av andre i intervjugruppen, etter gruppens nærmere bestemmelse.

Skal DA's eventuelt avvikende syn fremkomme i innstillingen

Innstillingen og dens formuleringer og konklusjoner, er Innstillingsrådets produkt, og dette har reist spørsmål om DA-direktørens eventuelt avvikende syn i enkeltsaker skal komme til uttrykk i innstillingen. Innstillingsrådet har i dette spørsmål tatt utgangspunkt i at det kun er rådet og ikke rådet samt DA, som er gitt en formell posisjon i innstillingssammenheng. Når det gjelder domstollederstillinger, medtas imidlertid kort DAs syn. For domstollederstillinger er DA av Innstillingsrådet gitt en funksjon som kan sammenliknes med domstolleders funksjon/-uttalerett ved behandling av dommerstillinger. For innstillinger til vanlige dommerstillinger, sies ikke noe om DAs vurdering, men dersom DA har en avvikende oppfatning (hvilket svært sjelden forekommer), vurderes det konkret i den enkelte sak, om og hvordan det ev. kan komme til uttrykk i innstillingen.

17. DOMSTOLLEDERES UTTALELSE OG ROLLE I UTNEVNINGSPROSESSEN

Domstolleder skal ha reell og god innflytelse

Etter domstollovens § 55 b, gir vedkommende domstolleder skriftlig uttalelse til Innstillingsrådet (med unntak for høyesterettsdommere). I NOU 1999:19 var ikke domstolleder tiltenkt annen rolle enn en slik uttalelse på grunnlag av søknadene og egne undersøkelser. Under høringen var det en rekke domstolledere som understreket betydningen av at domstolleder fikk en mer aktiv deltakelse ved intervju og i samtaler med de som skulle utforme den videre innstilling. Dette var departementet enig i og i Ot. prp. nr. 44 ble det forutsatt at domstolleder skulle sikres ”en reell og god innflytelse”. Innstillingsrådet er fullt ut enig i dette og legger det til grunn for den rolle Innstillingsrådet gir domstolleder i utnevningssprosessen.

Innstillingsrådet har utarbeidet informasjon til domstolledere som har ledige stillinger, som beskriver domstolleders rolle i utnevningssprosessen. Informasjonen er lagt ut på Innstillingsrådets hjemmeside og med linker på aktuelle steder til dette praksis-/policynotat.

Domstolleder bør starte prosessen i god tid

Domstolleder bør gi melding om forventet ledighet i en dommerstilling, minst et halvt år før ønsket tiltredelse av ny dommer. Fra utgivelse av Juristkontakt, vil det normalt gå ca 3 uker før alle søknadene foreligger. Dernest går ytterligere ca. 4 uker før Innstillingsrådet har behandlet saken og enda ca. 5-6 uker før behandling i statsråd. Deretter må påregnes inntil 3 måneders tid før tiltredelse. Det må også hensyntas at Juristkontakt bare utkommer 10 ganger i året og at det ikke holdes statsråd i juli.

Prosessen går videre med at domstolleder raskt gir innspill om hvilke hensyn og behov som bør vektlegges ved utnevningen, for eksempel dommerkollegiets alders- og kjønnsammensetning, tidligere erfaringsbakgrunn og lignende. Så snart som mulig etter at intervjugruppe er oppnevnt, kontaktes domstolleder med sikte orientering om hvem som er i gruppen og avklaring av tidsplanen videre.

Domstolleders rolle i utvelgelse av søkere til intervju

Straks søkerliste foreligger etter søknadsfristens utløp, gjøres den tilgjengelig for domstolleder sammen med søknadene og referanseuttalelser dersom slike foreligger fra tidligere søknadsprosesser. Videre avklarer intervjugruppens leder, eventuelt andre, endelig tidspunkt for intervju med domstolleder som også deltar i prosessen med å finne frem til hvilke søkere som skal intervjues. Dersom det er delte meninger, utvides antallet intervjukandidater, slik at domstolleder får med dem han/hun ønsker. Har en søker vært intervjuet flere ganger tidligere av Innstillingsrådet, men ikke av domstolleder, tas likevel et nytt intervju dersom ikke domstolleder finner det unødvendig.

Domstolleders rolle under intervjuene

Under intervjuene, deltar domstolleder på lik linje med intervjugruppen i det samlede intervjuteam. Intervjuet ledes av en i intervjugruppen, men med romslig adgang for alle, også domstolleder, til å stille sine spørsmål. Rollefordelingen, bl.a. hvem som leder intervjuene, avklares senest før intervjuene starter. Etter hvert intervju, skjer det gjerne en kort oppsummering sammen med domstolleder. Etter at alle intervjuene er gjennomført, deltar domstolleder i en foreløpig oppsummering av prosessen videre med innhenting av referanser m.v. Intervjugruppens medlemmer innhenter avtalte referanser og videreformidler disse til domstolleder.

Innhenting av referanser

Av hensyn til ryddighet i prosessen, anmoder Innstillingsrådet domstolleder om ikke selv å kontakte de referanser som Innstillingsrådet skal bruke. At domstolleder for øvrig tar kontakter, ligger utenfor Innstillingsrådets domene, men det bør i så fall klart fremgå at dette ikke skjer på vegne av Innstillingsrådet. Domstolleder bør heller ikke bruke slike supplerende referanseuttalelser i sin uttalelse til Innstillingsrådet.

Domstolleders uttalelse

Domstolleder gir sin skriftlige uttalelse til Innstillingsrådet. Denne følger også saken videre. Det er ingen bestemmelser om hva uttalelsen skal inneholde ut over en rangering av aktuelle søkere. Innstillingsrådet ønsker at rangering av de mest aktuelle begrunnes, gjerne også knyttet opp til domstolens behov. Noen domstolledere lager utførlige uttalelser mens andre gjør de kortere. Dette vil være opp til den enkelte domstolleder. Innstillingsrådet praktiserer at domstolleders uttalelse er unntatt offentlighet og partsoffentlighet i tråd med forutsetningene i Ot.prp. 44.

Betydningen av domstolleders syn

Et ofte drøftet tema er hvor avgjørende domstolleders uttalelse skal være for Innstillingsrådet. Dersom det skulle være automatikk i at domstolleders uttalelse følges, hadde det ikke vært behov for et innstillingsråd. Innstillingsrådets sammensetning med tre dommere, to andre jurister og to almene representanter, tilsier også at rådet skal gjøre selvstendige vurderinger. Lovgiver ønsket å unngå et laugstyre ved utnevninger eller selvrekutteringsprosesser. På den annen side er det klart at det er domstolleder og domstolen som vil merke om utnevnelsen er heldig eller mindre heldig. Det er derfor naturlig å tillegge domstolleders uttalelse betydelig vekt, og dersom Innstillingsrådet er i tvil, vil domstolleders uttalelse kunne bli det avgjørende.

I praksis viser det seg å være stor samstemthet mellom domstolleder og Innstillingsrådet. I det alt overveiende antall av innstillinger har Innstillingsrådet og domstolleder vært enige om den som skulle settes på topp. Noen ganger kan domstolleder ha vært i tvil, og kanskje innstilt som nummer to, den Innstillingsrådet setter som nummer en. Kun helt unntaksvis har det vært stor og klar uenighet. I så fall undergir Innstillingsrådet saken en ekstra nøye vurdering. Men det kan være tilfeller hvor Innstillingsrådet har etablert en praksis som ønskes videreført, og som ikke samsvarer med den søkeren som domstolleder har gått inn for. Det kan være alder, kjønn, rent rulleblad m.v.. Ved at den dommer som utnevnes, gjerne blir i stillingen lengre enn vedkommende domstolleder, må Innstillingsrådet dessuten se hen til hva som vil være en riktig utnevning også under en annen domstolleder.

Innsyn i Innstillingsrådets vurderinger

Domstolleder gis ikke innsyn i Innstillingsrådets begrunnelse, slik den fremgår av den innstilling som sendes for videre behandling av Kongen i statsråd. Men dersom det foreligger avvik mellom Innstillingsrådets innstilling og forslaget fra domstolleder, kan domstolleder gis muntlig redegjørelse for hvilke hensyn som Innstillingsrådet har tillagt vekt. Er det praktisk mulig, kan også domstolleder av intervjugruppen orienteres i forkant av Innstillingsrådets møte om at det eventuelt ligger an til å fravike hans/hennes innstilling og med begrunnelse.

Tilbakemeldinger fra domstolleder

Domstollederne oppfordres til å gi generelle tilbakemeldinger til Innstillingsrådet i forbindelse med de konkrete prosesser, dersom de mener noe kan forbedres.

Domstolleders mulige inhabilitet

Innstillingsrådet forutsetter at domstolleder selv må vurdere sin eventuelle inhabilitet, dersom det blant søkerne er noen med slike relasjoner til domstolleder eller hans/hennes nære familie, som gjør at det kan reises spørsmål om habiliteten. I så fall må en annen overta domstolleders funksjon i prosessen.

Utnevning i domstollederstillinger

Ved utnevning i domstollederstilling, har den avtroppende domstolleder ingen formalisert rolle. I Ot. prp. 44 sies at det kan være naturlig at avtroppende leder gir uttalelse. Innstillingsrådet har praktisert kontakt med avtroppende domstolleder og eventuelt andre i domstolen, på en mer uformell måte. Noen avtroppende domstolledere har ikke ønsket å bli involvert. I noen saker har tillitsvalgte for dommere eller saksbehandlere tatt kontakt. DA gir overfor Innstillingsrådet uttalelse om hvem DA mener bør innstilles til lederstillinger. I innstillingen nevnes om den er i samsvar med Innstillingsrådets innstilling (hvilket den stort sett alltid er).

DA gir innspill om lederutfordringer ved utnevning i domstollederstillinger

Ved utnevning i domstollederstillinger er det DA som gir innspill til Innstillingsrådet om de utfordringer som vil møte en ny domstolleder i vedkommende domstol. Det vil være med utgangspunkt i bl.a. lederkriterier og vil kunne gjelde for eksempel aktivitetsstyring (saksavvikling), økonomistyring, personalforvaltning og organisering, fysiske lokaliteter m.v. DA vil her kunne bygge på informasjon som allerede finnes i DA, bl.a. gjennom rapporter fra domstolen eller som er gitt ved DA's regelmessige embetsbesøk eller på annen måte. Men det kan også være aktuelt at DA i forbindelse med utlysning av stillingen, kontakter domstolen gjennom leder, tillitsvalgte og/eller andre for ytterligere å supplere/ajourføre informasjonen.

Det er viktig at DA's beskrivelse av lederutfordringer, blir spesifikk for vedkommende domstol og ikke bare generelle utfordringer som gjelder alle domstollederstillinger. Kjenner ikke DA til spesielle lederutfordringer, kan dette sies helt kort.

18. INNSTILLINGSRÅDET OG JUSTISDEPARTEMENTET

Innstillingsrådet står for en relativt stor del av de utnevningssaker som Justisministeren fremmer for Kongen i statsråd. Dommerutnevningene blir vurdert som viktige, samtidig som Innstillingsrådets virksomhet er særegen og ikke kan sammenliknes med andre innstillinger i utnevningssaker. I Ot. prp. 44 sies s. 189 at *”denne ordning er spesiell for utnevning av dommere. Uttrykket ”innstilling” kan i denne sammenheng ikke likestilles med tilsvarende begrep i tjenestemannslovgivningen”*.

Det spesielle ved innstillinger til dommerembeter

Det spesielle med dommerembeter knytter seg til de konstitusjonelle sider som ble grundig vurdert i NOU 1999:19 og Ot. prp. 44. Den valgte organisasjonsform, fremkom etter en avveining mellom de hensyn som tilsa et administrativt mest mulig uavhengig domstolsvesen, og de forhold som var nødvendig å ivareta for at regjeringen fortsatt skulle kunne ha parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for dommerutnevninger. Om dette het det i Ot. prp. 44 bl.a.:

”Domstolkommisjonens forslag til nyordning for behandling av saker om dommerutnevninger, 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.

.....
Selv om Justisdepartementets arbeid med denne sakstype reduseres kraftig, vil det kunne oppstå situasjoner hvor regjeringen vurderer å utnevne en annen søker enn vedkommende som er innstilt av Innstillingsrådet. For disse unntakstilfelle har Domstolkommisjonen foreslått en løsning hvor regjeringen velger fritt blant de som er innstilt.”

Ordningen er at Innstillingsrådet alltid skal innstille tre søkere, dersom det er tre kvalifiserte. Kongen i statsråd kan velge en av de tre innstilte, men det er som gjengitt ovenfor forutsatt at *”Innstillingsrådets vurdering skal tillegges meget stor vekt”*. I dette legger Innstillingsrådet at Kongen som den klare hovedregel, skal utnevne den Innstillingsrådet har innstilt på topp. Dette har også vært gjort i praksis, og i kun noen få saker (9) har Kongen utnevnt nr. 2 eller 3. Innstillingsrådet har ikke vært gitt begrunnelse i disse tilfellene, hvilket kunne være ønskelig. Siden Kongen i disse tilfellene (bortsett fra to), har foretrukket en kvinnelig fremfor en mannlig søker, legges til grunn at Kongen har brukt kjønnskvalifisering, hvor Innstillingsrådet ikke har funnet tilstrekkelig grunnlag for det.

Dersom departementet i særlige tilfelle ønsker en søker utnevnt, som ikke er innstilt, kan saken sendes tilbake til Innstillingsrådet for vurdering av denne søkeren. Blir vedkommende fortsatt ikke innstilt av Innstillingsrådet, kan regjeringen likevel utnevne vedkommende. Til nå har en sak aldri blitt sendt tilbake til Innstillingsrådet for vurdering av en ytterligere kandidat. I noen tilfelle har imidlertid departementet skriftlig bedt om ytterligere begrunnelser eller klargjøringer. Det er enighet om at slike avklaringer også kan gjøres muntlig med Innstillingsrådets leder eller sekretariatet, dersom forholdene ligger til rette for det, dette bl.a. for å spare tid.

Justisministerens foredrag for statsråd

I Justisministerens foredrag for statsråd i utnevningssaker, gis en kortfattet innstilling av den søker som foreslås utnevnt. Fremlegget inneholder videre utlysningsteksten, antall søkere og antall intervjuede søkere, samt om innstillingen er i samsvar med Innstillingsrådets tilrådning.

I Torgeir Bjørnaraa m.fl.: Norsk Tjenestemannsrett s. 195 sier generelt om utnevninger i statsråd:

”Det er i dag vanlig praksis at selv om det er flere kvalifiserte søkere til et embete eller en stilling som besettes i statsråd, blir det bare gitt tilrådning om innstilling på en søker. Se lovens § 4 nr. 1 og note 4 til denne paragrafen. I heftet ”Om statsråd”, utgitt av Statsministerens kontor, er det gitt uttrykk for at praksisen fortsatt bør følges. Standpunktet har vært omdiskutert. Det kan argumenteres for at det også ved tilsettingsaker som behandles i statsråd, bør fremgå at det finnes flere enn en kvalifisert søker, og at det eksisterer en reell valgmulighet.”

Årlig st. meld. om embetsutnevnelser

Årlig legges frem for Stortinget en st. meld. om embetsutnevnelser generelt. Denne inneholder oversikt over utnevnelser til de enkelte embeter, også dommerembeter, samt hvem som var søkere.

Arbeidsfordelingen mellom IR og Justisdepartementet

Om arbeidsfordelingen mellom Innstillingsrådet og Justisdepartementet het det i Ot. prp. 44 at hovedtrekkene fremgår av proposisjonen og at *”De mer detaljerte enkeltheter i oppgavefordelingen bør avklares gjennom senere arbeid med forskrifter og utvikling av praktiske arbeidsrutiner i Innstillingsrådet.”* Foreløpig er det ikke utarbeidet noen forskrift. Det er imidlertid relativt regelmessig møtevirksomhet på generelt grunnlag mellom Innstillingsrådet og departementets ledelse, delvis møter hvor hele departementets politiske og administrative toppledelse møter Innstillingsrådet, delvis møter med ekspedisjonssjefen og medarbeidere. Denne kontakten oppleves av Innstillingsrådet som nyttig og oppklarende.

Statskonsults undersøkelse

På oppdrag fra Justisdepartementet, gjennomførte Statskonsult i 2006/07 en gjennomgang av innstillingsordningen som inkluderte hele innstillingsprosessen. I hovedsak fremkom en positiv vurdering av prosessen og IR's rolle og med slik hovedkonklusjon:

”Etter vår vurdering er det åpenbart at IR har hatt en positiv utvikling og at arbeidet i hovedsak ivaretas på en god måte. Det er imidlertid rom for forbedringer både knyttet til oppgavefordeling, arbeidsprosesser og kommunikasjon mellom aktørene.”

Saksbehandlingstiden fra vedtak til utnevning

I forholdet mellom IR og JD fremkom blant annet i rapporten at det delvis kunne gå svært lang tid fra Innstillingsrådet traff sitt vedtak til Kongen foretok utnevning. Det ble etter hvert klarlagt at forsinkelsene delvis lå i at det gikk tid fra vedtaket i IR var gjort, til saken var endelig klar for ekspedering til JD. Men også at JD i en del saker brukte for lang tid på sin interne saksbehandling. Statskonsult konkluderte slik på dette punkt: *”Saksbehandlingstiden bør reduseres. Årsakene til at det i noen tilfeller tar lang tid før saker registreres inn i JD må klargjøres, og alle aktører må tilstrebe at saksbehandlingstiden reduseres. I tilfeller der JD opplever at innstillingene fra IR er mangelfulle, bør departementet snarest ta kontakt med IR for å få de nødvendige utdypinger slik at saksbehandlingstiden kan minimaliseres.”*

Ekspedisjonsrutinene mellom Innstillingsrådet og Justisdepartementet

Det er gjennomført rutiner med å holde departementet løpende orientert om rådets møteplan og hvilke stillinger som til enhver tid er ulyst og når de er til behandling i rådet. Mest mulig umiddelbart etter at Innstillingsrådet har hatt møte og gjort vedtak, sendes disse til departementet for videre oppfølging. Dersom enkelte innstillinger, etter rådets vedtak, krever litt mer tid for ev. endringer, flertalls-/mindretallsformuleringer, supplerende begrunnelser m.v., sendes det som er klart umiddelbart, og slik at det som tar mer tid ettersendes så snart innstillingen er klar.

Tilleggsuttalelse fra Innstillingsrådet

Departementet har i noen tilfelle bedt om utdypinger/avklaringer, delvis muntlig og delvis skriftlig (e-post). Innstillingsrådet har da forsøkt raskt å følge opp slike henvendelser og det er stort sett endt med utnevninger i tråd med innstillingene. Det har forekommet at søkere eller andre har gjort direktehenvendelser til departementet, etter at saken har vært sendt fra Innstillingsrådet. Det kan også på dette stadium fremkomme nye opplysninger som kan ha betydning for den endelige utnevning. Det må håndteres av departementet på egnet måte og i kontakt med rådet. Men det bør bare unntaksvis være aktuelt å be Innstillingsrådet gi tilleggsuttalelse, dersom innspillene kommer fra noen som ikke har en direkte rolle i saken og kun gjelder uenighet om vurderinger som Innstillingsrådet i innstillingen allerede har redegjort for.

19. KONSTITUSJONER

Konstitusjoner kan brukes i de tilfeller som er nevnt i domstollovens §§ 55 e og f. All bruk av dommere i ikke-faste dommerstillinger er regulert gjennom disse bestemmelser. Av konstitusjonelle grunner er det generelle utgangspunkt at dommere i størst mulig grad skal være utnevnt i faste dommerstillinger, jfr. NOU 1999:19 kap. 8 og Ot. prp. 44 pkt. 9.

Konstitusjoner etter domstollovens § 55 e

Etter domstollovens § 55 e kan en dommer, ved siden av sin faste stilling, konstitueres i en stilling i sideordnet domstol for inntil *to* år, ved ledighet i dommerstilling, inhabilitet, behov for ekstraordinære dommere eller ved omorganisering. Denne bestemmelsen anvendes også ved konstitusjon i egen domstol, for eksempel når en av dommerne konstitueres som domstolleder i den faste domstolleders fravær. Konstitusjon etter denne bestemmelsen gjøres av vedkommende domstolleder for konstitusjoner inntil 3 måneder. For konstitusjoner for øvrig etter § 55 e, er myndigheten lagt til Innstillingsrådet. Etter § 55 e, tredje ledd kan Innstillingsrådet delegere myndigheten til Domstoladministrasjonen. I Ot. prp. 44 s. 192 sies at siden det gjelder allerede utnevnte dommere, anses det ikke betenkelig å gi Innstillingsrådet slik vedtaksmyndighet, til tross for at rådet er frittstående og ikke undergitt Justisdepartementets instruksjonsmyndighet.

Når det gjelder adgangen til videre sideordnet delegasjon fra Innstillingsrådet til DA, sies i Ot. prp. 44 s. 192 at

”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 tilfelle som paragrafen gjelder.”

Innstillingsrådet har delegert myndigheten til DA for konstitusjoner inntil 6 måneder, men etter først å ha kontaktet Innstillingsrådets leder, dersom det gjelder konstitusjoner mellom 3 og 6 måneder. For domstollederne er det viktig å være oppmerksom på at *domstolledernes* adgang til å konstituere inntil tre måneder, kun gjelder allerede utnevnte dommere i egen domstol eller i sideordnede domstoler.

Konstitusjoner etter domstollovens § 55 f

Etter domstollovens § 55 f kan det, dersom behovet ikke lar seg dekke etter § 55 e, foretas konstitusjoner av dommere for inntil 2 år. Vedtaksmyndigheten er tillagt Innstillingsrådet for konstitusjoner inntil 1 år. Konstitusjoner over 1 år og inntil 2 år, gjøres av Kongen i statsråd etter innstilling fra Innstillingsrådet. Konstitusjoner av høyesterettsdommere foretas av departementet etter direkte henvendelse fra høyesterettsjustitiarius og uten at Innstillingsrådet er involvert. Etter domstollovens § 55 f, annet ledd, annen setning, har Innstillingsrådet hjemmel for sideordnet konstitusjon til DA. Også her fremgår av proposisjonen at delegasjonsadgangen bør brukes med varsomhet. Innstillingsrådet har delegert beslutningsmyndigheten for konstitusjoner i inntil 6 måneder til DA, men slik at konstitusjoner mellom 3 og 6 måneder tas opp med Innstillingsrådets leder før beslutning treffes. Ved konstitusjon i dommerstilling i inntil 3 måneder, av tilsatte i DA, kontaktes Innstillingsrådets leder.

Utlysing av konstitusjoner

Innstillingsrådet og DA følger den alminnelige hovedregel om at konstitusjoner over 6 måneder skal utlyses offentlig. Generelt er det viktig med størst mulig åpenhet om

rekrutteringen også ved konstitusjoner. Det er ikke ønskelig at konstitusjoner på inntil ett års varighet, skal kunne besettes uten offentlig kunngjøring. Ved de kortere konstitusjoner i dommerstillinger er det domstolleder som finner frem til aktuelle kandidater, eventuelt kan DA/Innstillingsrådet bistå med å foreslå eller kontakte søkere som har meldt sin interesse eller som er kjent gjennom andre søknadsprosesser.

Noen konstitusjoner starter som korttidskonstitusjoner, men underveis kan behovet utvides og det blir aktuelt med forlengelse. Dersom grunnlaget for konstitusjonen er det samme, må forlengelsen behandles som om det i utgangspunktet hadde gjeldt en konstitusjon med den aktuelle samlede lengde. Det vil si at en konstitusjon på i utgangspunktet 6 måneder, som forlenges i inntil 6 nye måneder, må ved forlengelse utlyses og behandles av Innstillingsrådet. En 8-måneders konstitusjon som forlenges i over ytterligere 4 måneder, må behandles av Kongen i statsråd.

Forlengelse eller ny konstitusjon

Dersom det i domstolen oppstår nye behov for konstitusjon på et annet grunnlag, har dette vært sett på av Innstillingsrådet som to forskjellige konstitusjoner. Om vedkommende først konstitueres på grunn av sykdom hos en fast dommer, og deretter fortsetter på grunn av permisjon hos en annen fast dommer, har dette vært vurdert som to separate saker og uten ny utlysning hvis konstitusjonene hver for seg har vært under 6 måneder. Noen ganger kan det være tvil om det er en eller to saker og da forelegges saken for Innstillingsrådet, eventuelt v/ leder. Ved kortvarige forlengelser ut over 6 måneder, som først blir klarlagt ved slutten av 6-månedersperioden, har det vært gjort unntak mht utlysning, fordi noe annet ville være upraktisk på grunn av tidsmomentet. Generelt er det imidlertid viktig at domstolleder gjennomtenker hvorvidt det kan oppstå et behov for forlengelse, slik at konstitusjonen i så fall allerede i utgangspunktet starter med en utlysning.

Forlengelse ved tidsubestemt sykefravær

Under sykdom med usikker varighet, og hvor sykefraværet blir forlenget med for eksempel en måned eller to av gangen, har Innstillingsrådet besluttet at det kan foretas administrativ forlengelse av konstitusjonen uten ny utlysning, selv om konstitusjonstiden på et tidspunkt går ut over 6 måneder. Blir det tale om en samlet konstitusjonsperiode på henimot et år, må imidlertid saken vurderes av Innstillingsrådet.

Vurderinger ved korttidskonstitusjoner

Ved korttidskonstitusjoner (under 6 måneder) foretar DA vurdering av vedkommendes kvalifikasjoner, alder m.v., men det gjennomføres ikke intervju eller referanseinnhenting. Når konstitusjonssaker behandles av Innstillingsrådet, enten som besluttende eller innstillende organ, gjennomføres intervju og referanseinnhenting, men delvis i noe forenklet form i forhold til faste dommerstillinger. Til hvert møte i Innstillingsrådet presenteres rådet for en samlet oversikt over alle løpende konstitusjoner behandlet av DA eller Innstillingsrådet.

Gjentatte konstitusjoner

Ved konstitusjoner som ikke har vært kunngjort eksternt, står Innstillingsrådet overfor et dilemma om noen skal gis mange mer eller mindre fortløpende kortvarige konstitusjoner, eller om konstitusjonene skal spres på flest mulig. Gis de til få, blir disse dyktige. Men det kan samtidig føre til at de via en slik fremgangsmåte i realiteten nærmest får en forventning om en fast stilling etter en tid. Dette forsøker Innstillingsrådet/DA i rimelig grad å unngå.

Permisjoner - ikke Innstillingsrådets ansvar

Permisjoner for dommere gis av DA etter domstollovens § 55 j, dog slik at permisjoner inntil 3 måneder gis av vedkommende domstolleder. Innstillingsrådet har ingen funksjoner knyttet til innvilgelse av permisjoner, kun oppgaver med å foreta konstitusjoner som følge av permisjoner.

Annen informasjon om konstitusjoner m.v.

Domstoladministrasjonen har laget informasjon til domstolene om en rekke forhold knyttet til konstitusjoner og permisjoner for dommere og dommerfullmektiger.

20. EKSTRAORDINÆRE LAGDOMMERE - KONSTITUSJONER

Domstoloven gir adgang til å konstituere ekstraordinære dommere i lagmannsrettene, selv om dette i utgangspunktet er et unntak fra den viktige hovedregel om at dommere skal være utnevnt i faste dommerstillinger. Ordningen er opprettholdt av kapasitetsmessige grunner og er også sett på som et seniorpolitisk tiltak. Konstituering skjer i medhold av domstollovens § 55 f.

Tilkallingsordning og funksjonen for ekstraordinære lagdommere

Ekstraordinære lagdommere tilkalles av vedkommende førstelagmann etter behov, og forutsatt at vedkommende ekstraordinære har tid og anledning. De avlønnes etter en dagsats. I den enkelte sak fungerer de ekstraordinære dommerne på linje med faste dommere, konstituerte dommere og tilkalte dommere. Stort sett er det bare faste eller konstituerte dommere som skriver utkast til avgjørelser og de ekstraordinære administrerer heller ikke i retten. I den enkelte sak, kan det ikke være mer enn én ekstraordinær dommer i dommerteamet på tre.

Hvem kan konstitueres

Til ekstraordinære lagdommere konstitueres fortrinnsvis pensjonerte tingretts- og lagmannsrettsdommere. Det var i 2002 og senere ulike oppfatninger om endringene i domstoloven førte til at ordningen kun var for pensjonerte dommere, eller om også andre jurister kunne være ekstraordinære lagdommere. At ordningen formelt er åpen også for andre jurister enn pensjonerte dommere, er nå avklart av Innstillingsrådet på grunnlag av uttalelse fra Lovavdelingen. Siden ordningen ses om ledd i seniorpolitikk for allerede utnevnte dommere, er bruk av andre jurister subsidiær i forhold til konstitusjoner av pensjonerte dommere og begrenset til å dekke behov som ellers ikke lar seg dekke.

Alder

Ordningen gjelder for dommere som er pensjonert fra sine ordinære dommerstillinger og for andre jurister og kan vedvare opp til vedkommende fyller 73 år. Siden lovgiver har tenkt ordningen for alderspensjonerte, bør konstitusjon som ekstraordinær som hovedregel ikke starte før vedkommende er 64/65 år gammel og kun i særlige tilfelle fra 62 år. Dette for å unngå at ordningen kommer i konflikt med prinsippet om at dommere skal være fast utnevnte. Yngre uførepensjonister og andre, bør i utgangspunktet utnytte restarbeidsevne i redusert ordinær stilling, mens det for andre yngre jurister som ikke er i arbeid vil være mest aktuelt med ordinære konstitusjoner.

Etter forslag fra førstelagmannen i Borgarting, drøftet Innstillingsrådet i 2009 om den øvre aldersgrense skulle foreslås økt til 75 år. Etter utredning og høring blant alle førstelagmennene, kom Innstillingsrådet til å ville fastholde den øvre grensen på 73 år.

Behandlingsmåten i Innstillingsrådet

Innstillingsrådet delegerte i 2002 myndigheten til å konstituere ekstraordinære dommere til DA og for perioder på ett år. Fra 2005 ble det av Innstillingsrådet iverksatt nye prosedyrer som senere har vært anvendt. Saken fremmes av førstelagmannen som skal gi en vurdering som omfatter både domstolens behov og den aktuelle kandidats egnethet. Gjelder det mer eller mindre direkte overgang fra vanlig dommerstilling til ekstraordinær lagdommerstilling, gjennomføres vanligvis ikke intervju og referanseinnhenting. Ved første gangs konstitusjon av jurister som ikke har vært dommere, gjennomfører Innstillingsrådet intervju og eventuelt referanseinnhenting. Det kan foretas gjentatte konstitusjoner basert på uttalelse fra førstelagmannen. Samme person kan konstitueres i flere lagmannsretter i samme periode.

Konstitusjonens lengde

Pensjonerte dommere under 70 år kan konstitueres for to år av gangen dersom førstelagmannen vurderer at de er egnet, og at de antas å ville være det i hele perioden, samt at behovet vil være tilstede i to år. Særlig for pensjonerte dommere som har fylt 69 år må det gis en grundig vurdering av om vurdering av egnethet tilsier at konstitusjon skal skje for ett eller to år. For pensjonerte dommere som har fylt 70 år gjør førstelagmannen alltid en årlig vurdering av egnethet og redegjør for domstolens behov. Disse dommerne konstitueres aldri lengre enn for ett år om gangen.

Myndighet til å konstituere

Konstitusjoner av ekstraordinære lagdommere for mellom ett og to år, foretas av Kongen etter innstilling fra Innstillingsrådet. Konstitusjoner fra 6 måneder til ett år, foretas av Innstillingsrådet. Konstitusjoner inntil 6 måneder er av Innstillingsrådet delegert til DA etter domstollovens § 55 f, annet ledd, annen setning, men slik at det ved konstitusjoner mellom 3 og 6 måneder tas kontakt med Innstillingsrådets leder.

Åpen rekruttering

Behovet for en mest mulig åpen rekruttering bør ivaretas. Dette kan for eksempel skje ved at DA på egnet måte gjør alle alderspensjonerte dommere kjent med at de kan melde seg som aktuelle for konstitusjon som ekstraordinær dommer i en eller flere lagmannsretter. Også ved konstitusjon av andre alderspensjonister enn dommere, må en rimelig åpenhet i rekrutteringsprosessen ivaretas.

Prinsipielle betenkeligheter ved ordningen

Ordningen med konstitusjon av ekstraordinære dommere er, i likhet med ordningen med tilkalte dommere fra tingretten, ment å dekke et fleksibilitetsbehov i lagmannsrettene. Bruk av ordningen utover dette er i utgangspunktet ikke i samsvar med prinsippene om at dommere skal være fast utnevnt av Kongen i statsråd. Omfanget av ordningen i dag tilsier at de ekstraordinære dommer ikke bare dekker et fleksibilitetsbehov, men også et reelt ressursbehov i lagmannsrettene. Ordningen praktiseres likevel inntil videre i samme omfang som i dag, i påvente av at ressursituasjonen tillater opprettelse av et tilstrekkelig antall dommerstillinger for å betjene det løpende behov. Det er imidlertid et siktemål at omfanget skal reduseres etter hvert som ressursituasjonen tilsier det.

21. REKRUTTERING TIL DOMMERSTILLINGER

Innstillingsrådet har ikke sett det som sin funksjon å ta medansvar for å sikre god rekruttering til dommer- og domstollederstillinger, dvs. sikre et godt søkertilfang. Dette har Innstillingsrådet verken kapasitet eller virkemidler til. Dette ansvar tilligger DA og den enkelte domstol, eventuelt også Justisdepartementet og Fornyings- og arbeidsdepartementet. For Innstillingsrådets arbeid er det imidlertid av stor betydning at rekrutteringen er god, og Innstillingsrådet kan gjennom sin praksis, medvirke til at interessen for dommerstillinger er høy.

Svikt i rekrutteringen, særlig på en del områder

En del data og kilder til data for situasjonen i tidligere perioder, er gjengitt i NOU 1999:19 pkt. 7.3.2. I årsmeldinger gjennom flere år, har Innstillingsrådet pekt på at særlig ledige domstollederstillinger ofte trekker til seg svært få, men dog velkvalifiserte søkere. Det er også få, men velkvalifiserte søkere til høyesterettsdommerstillinger. Videre søker generelt færre kvinner enn menn, og det er betydelige geografiske variasjoner. Endelig er det svært få søkere til jordskiftedommerstillingene.

Plan for rekrutteringspolitikken

Innstillingsrådet foreslo tidlig at DA laget et dokument eller plan for rekruttering og saken ble første gang tatt til behandling i DA-styret i 2008. Styret vedtok i 2009 et dokument om rekrutteringspolitikk for dommere og domstolledere med tiltaksliste for perioden frem til 2010. I 2010 er det utarbeidet liste over nye tiltak fremover med oppfølgingsansvarlige, som ble lagt frem for styret 14.6.2010.

DAs mål for rekrutteringspolitikken

I dokumentet fra 2009 fremgår at målet for rekrutteringspolitikken er å:

- Sikre overordnede målsettinger for rekrutteringsarbeidet.
- Sikre at domstolene til enhver tid har dommere og domstolledere med den kompetansen som er riktig for å løse tvister på en hensiktsmessig måte og treffe avgjørelser som er velbegrunnede og forståelige. Dette skal skje til riktig tid, og etter en tillitskapende behandling.
- Sikre at antall kvalifiserte søkere øker slik at Innstillingsrådet for dommere får muligheter til å velge blant flere kvalifiserte søkere.
- Ivareta tiltak for likestilling og oppnå en tilnærmet lik fordeling mellom kvinner og menn innen de enkelte stillingskategoriene
- Tiltrekke og beholde egnede kandidater som har ledererfaring og lederkompetanse

DAs oppfølging av rekrutteringspolitikken

Om oppfølging av rekrutteringsdokumentet, vises til I DA's plan fra 2009 og oppfølgingsplan fra 2010. Innstillingsrådet er veldig opptatt av at DA og domstolene aktivt og løpende iverksetter nødvendige rekrutteringstiltak og i Innstillingsrådets årlige møter med styret i DA, er dette et mer eller mindre fast tema på dagsorden.

Kartlegging/undersøkelse av søkermassen

I lengre tid har Innstillingsrådet bedt om at DA iverksetter analyser av søkermassen fra 2002 og frem til i dag, inkl. eventuelle kvalitatv og kvantitatv endringer over tid. Dette bør kunne være et viktig kunnskapsgrunnlag for det rekrutteringsarbeid som DA og domstolene fortløpende skal utføre. Til nå har DA ikke funnet det aktuelt.

Kortsiktige og langsiktige tiltak

Det bør skilles mellom generelle tiltak og tiltak når en konkret stilling er ledig og skal besettes. Det bør videre avklares ansvarsfordeling mht til tiltakene. Når det gjelder å sikre tilstrekkelig søkning til en konkret stilling, er det dessuten en grenseflate mot Innstillingsrådets arbeid. Innstillingsrådet har kommet til at rådet selv ikke bør oppfordre enkeltpersoner til å søke en konkret stilling, dette for å unngå å binde seg i selve prosessen videre. Eventuelle oppfordringer kan komme fra DA, vedkommende domstolleder, andre ved domstolen osv.. Her er det imidlertid viktig med en gjennomtenkning av fremgangsmåter, samt at Innstillingsrådet ikke involveres eller blir *opplevd* å være involvert.

Hvordan ta vare på interessante søkere

En spesiell side ved rekrutteringsarbeidet, er hvordan ta vare på gode søkere som ikke rekker helt opp i første omgang, men som gjerne bør motiveres til å forsøke seg igjen. Signaler bør kunne gis, men de kan imidlertid ikke være så forpliktende, at de blir opplevd som bindende når vedkommende eventuelt senere søker stillinger. Dersom DA vurderer noen søkere, som ikke rekker helt opp til innstilling, likevel å være spesielt interessante som fremtidige søkere, er det opp til DA på eget initiativ, og som en del av DA's rekrutteringsstrategi, å kontakte vedkommende med sikte på å påvirke han/henne til fortsatt å søke. Slike signaler vil imidlertid bare bli gitt til få, og søkere som ikke får slike signaler, må ikke tolke det som at de ikke vurderes som fortsatt interessante for dommerstilling.

22. OFFENTLIGHET

Etter domstollovens § 55 i gjelder offentleglova for dommerutnevninger. Lovforarbeidene finnes i NOU 1999:19 pkt. 7.5.3.4 og i Ot. prp. 44 pkt. 8.9.10. I offentleglova § 25, bestemmes at det kan gjøres unntak for tilsettingssaker, dog ikke for søkerlister. For all øvrig journalføring og dokumenthåndtering til og fra Innstillingsrådet, gjelder loven, som har som formål å sikre at virksomheten er åpen og gjennomsiktig.

Journal

Etter offentleglova § 10 har organet plikt til å føre journal (etter reglene i arkivloven) og journalen kan gjøres tilgjengelig på Internett. Arkivlovens § 2 og offentleglovas § 4 definerer dokument og saksdokument. Dette gjelder også e-post. Hva som skal journalføres fremgår av arkivforskriftens § 2-6 som sier at alle inn- og utgående dokument i utgangspunktet skal journalføres dersom de regnes som saksdokumenter for Innstillingsrådet og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokumenter journalføres så langt organet finner det hensiktsmessig.

Innstillingsrådets journal

Innstillingsrådet har journal som føres av sekretariatet. Svært mye av Innstillingsrådets eksterne og interne kommunikasjon skjer via e-post. I journalen skal føres brev og e-poster mellom Innstillingsrådet og eksterne aktører som søkere, Justisdepartementet og andre, samt domstolleders formelle uttalelse i utnevningssaker, se nærmere under pkt. 26 om dokumenthåndtering.

Søkerlister - lovgrunnlaget

Etter offentleglova § 25, annet ledd, skal organet snarest etter at søknadsfristen er gått ut, sette opp søkerliste med navn, alder, stilling eller yrkestittel og bosteds- eller arbeidskommune. Etter domstollovens § 55 i skal den offentlige søkerlisten også inneholde opplysninger om ”*utdannelse og praksis i offentlig og privat virksomhet*” og på dette punkt går domstoloven lengre enn offentleglova.

Etter offentleglova kan det gjøres unntak dersom en søker ber om det. Det skal uansett fremgå av søkerlisten hvor mange som har søkt og kjønn. Etter § 55 i, er det ikke åpnet for unntak fra å stå på offentlig søkerliste, men det følger av at offentleglova er gitt generell anvendelse, jfr. Ot. prp. 44 s. 194. Domstolkommisjonen ville ikke ha adgang til unntak for å stå på offentlig søkerliste. I Ot. prp. 44 ble det vist til uheldige opplevelser hos søkere dersom unntak ikke kan gjøres. Det sies:

”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.”

Søkerlister – Innstillingsrådets praksis

Innstillingsrådet praktiserer at advokater og andre med saklige gode grunner, på anmodning kan bli unntatt fra den offentlige søkerlisten når det gjelder vanlige dommerstillinger. Dette gjelder, etter Innstillingsrådets praksis, *ikke* for søkere til stillinger som dommere i Høyesterett og for søkere til domstollederstillinger (uavhengig av domstolens størrelse). Innstillingsrådet har delegert til sekretariatet å vurdere begjæringen om unntak fra å stå på offentlig søkerliste, i tråd med Innstillingsrådets etablerte praksis. Ved tvil tas spørsmålet opp med Innstillingsrådets leder. Søkerlistene gjøres tilgjengelig på

www.domstol.no/Innstillingsradet. Alle søkere som mottar utvidet søkerliste, må respektere de unntak fra offentlighet som sekretariatet har gjort.

Offentliggjøring av innstillingene

Etter domstollovens § 55 i, tredje ledd, er Innstillingsrådets innstillinger på tre navn i rangert rekkefølge offentlige og innstillingene legges ut på Innstillingsrådets hjemmeside, www.domstol.no/Innstillingsradet samme dag eller dagen etter at Innstillingsrådet har truffet sine vedtak. Det samme gjelder Innstillingsrådets vedtak om konstitusjoner. Offentlighet gjelder etter 55 i, tredje ledd ikke Innstillingsrådets begrunnelser. En søker som etter anmodning har vært unntatt offentlighet, får sitt navn offentliggjort også om han innstilles som nr. 2 og 3 av Innstillingsrådet. Innstillingsrådet har imidlertid åpnet for at vedkommende kan trekke seg som søker, dersom vedkommende ikke innstilles som nr. 1. Melding om at man trekker seg som søker dersom man ikke innstilles som nr. 1, må gis enten allerede under intervjuet eller innen en frist som intervjugruppen fastsetter.

Domstolleders uttalelse, referanseuttalelser m.v.

I Ot. prp. 44, pkt. 8.9.10 sies at i forhold til domstolleders uttalelse

”bør det ikke utvises meroffentlighet. Det samme må gjelde i forhold til den uttalelse høyesterettsjustitiarius er forutsatt å gi i forbindelse med stilling som høyesterettsdommer samt uttalelse gitt av referansepersoner som er kontaktet i løpet av forberedelsen av saken.”

I tråd med dette praktiserer Innstillingsrådet at domstolleders uttalelse og referanseuttalelser er unntatt offentlighet. Etter offentleglova § 13 er dessuten opplysninger som er underlagt taushetsplikt etter bl.a. forvaltningsloven, unntatt offentlighet. Høyesterettsjustitiarius offentliggjorde for første gang i 2010 sin rangering/vurdering av de mest aktuelle søkerne.

Offentliggjøring av begrunnelse ved innstilling til dommerstilling i Høyesterett

Bl.a. i pressen og blant forskere har det vært etterlyst innsyn i Innstillingsrådets begrunnelse når det gjelder innstillinger til Høyesterett. Domstolloven gjør imidlertid intet unntak for disse innstillinger og økt innsikt krever i så fall lovendring. Innstillingsrådets begrunnelse vil ofte inneholde henvisninger til referanseuttalelser. Større innsyns adgang vil derfor kunne influere på hvor åpne og relevante referanseuttalelsene blir, og vil kanskje i neste omgang også influere på hvem som ønsker å gå igjennom søkerprosessen. Avveininger her vil måtte gjøres av lovgiver.

Innsynskrav og behandling

Etter offentleglova § 28, kan det kreves innsyn i journaler generelt. Ellers må krav om innsyn i dokumenter gjelde bestemt sak. Når Innstillingsrådet mottar et innsynskrav skal det vurderes konkret og selvstendig, jfr. offentleglova § 29, og kravet skal avgjøres uten ugrunnet opphold. Fremgangsmåten når innsyn gis, er beskrevet i § 30. Avslag på innsyn skal være skriftlig og med lov-/forskriftshenvisning. Avslag kan kreves begrunnet, jfr. § 30.

Klage og klageorgan

Klagebehandlingsorganet er etter § 32, det nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Offentlighetsforskriftens § 11 første ledd sier at ”Det organet som eit uavhengig forvaltningsorgan administrativt høyrer inn under, er klageinstans” i disse saker. Innstillingsrådet er et uavhengig og selvstendig organ. Det kunne da være Justisdepartementet, DA/DA-styret eller andre. Innstillingsrådet har vurdert

Justisdepartementet som den aktuelle klageinstans. En avgjørelse av Innstillingsrådet om innsynsnekt, er blitt påklagd, men Justisdepartementet tok ikke klagen til følge.

23. PARTSOFFENTLIGHET

Etter domstollovens § 55 i gjelder forvaltningsloven i saker om utnevninger. Partsoffentligheten er regulert i forvaltningslovforskriften av 15.12.2006 nr. 1456.

Søkeres rett til dokumentinnsyn

Etter forvaltningslovforskriftens § 14, er tilsettingssaker unntatt fra det generelle dokumentinnsyn i forvaltningslovens § 18. Med de begrensinger som følger av forvaltningslovens § 19, er innsynet regulert i forskriftens § 15 - § 19.

Rett til innsyn i opplysninger om seg selv

Etter forskriftens § 16, har en part rett til å gjøre seg kjent med de deler av et dokument som inneholder omtale av vedkommende selv. Det gjelder både faktiske opplysninger og vurderinger, men med unntak for vurderinger som er gjort eller gitt av:

- a. *”tilsettingsorganet eller innstillingsmyndigheten eller noen som forbereder saken for disse eller uttaler seg i egenskap av særlig rådgiver eller sakkyndig for dem,*
- b. *partens nåværende eller tidligere arbeidsgiver eller overordnet eller noen som har handlet på vegne av disse,*
- c. *partens nåværende eller tidligere oppdragsgiver eller i særlige tilfelle person som parten har hatt nær yrkesmessig kontakt med.”*

Etter forskriftens § 18 har en part rett til å gjøre seg kjent med skriftlige referat som gjengir hva partene selv har sagt i intervju eller annen samtale med noen som deltar i forberedelse av saken, dersom slikt referat er ført. En part har ikke krav på å gjøre seg kjent med de vurderinger som er gjort i forbindelse med intervjuet eller samtalen. Etter § 19 har en part rett til å gjøre seg kjent med hvem som er innstilt, rangeringen og om det foreligger dissenser. I Innstillingsrådets saker er dette opplysninger som ikke bare er undergitt partsoffentlighet, men full offentlighet, jfr. pkt. 22 ovenfor. Etter § 19, 3. ledd har en part ikke krav på å få gjøre seg kjent med dokument som inneholder den begrunnelse som innstillingsmyndigheten har gitt for innstillingen. Dog med forbehold for deler som gjelder nye faktiske opplysninger eller anførsler.

Rett til opplysninger om andre søkere

En søker har etter forskriftens § 15 rett til å gjøre seg kjent med samtlige øvrige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis. Dette sammenfattes i den utvidete søkerlisten. Søkerne har videre etter forskriftens § 17 rett til å gjøre seg kjent med søknadene med vedlegg vedr. de som innstilles/utnevnes og i begrenset utstrekning også hva som ellers er nedtegnet av faktiske opplysninger om andre søkere som innstilles/utnevnes.

Partsoffentlighet ved klage

Ved klage til Likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemnda, har klageren vært gitt full innsynsrett i Innstillingsrådets vurderinger og referanseuttalelsene. Dette har vært problematisk siden Innstillingsrådet i utgangspunktet har opplyst referansepersonene om at referansene ikke blir gjort kjent for bl.a. søkerne. Ifølge diskrimineringsombudslovens § 11, pålegges offentlige myndigheter, uten hinder av taushetsplikt, å gi ombudet og nemnda nødvendige opplysninger. Det forutsettes fra ombudet og nemnda at alle dokumenter, inkl. innstillingen i sin helhet og referanseuttalelsene

oversendes. Etter at Innstillingsrådet har tatt opp dette med likestillingsombudet, er ombudet blitt noe mer restriktiv mht å gi referanseuttalelser videre til klageren.

24. INFORMASJON TIL SØKERNE

Potensielle søkere blir gjort kjent med ledige stillinger gjennom utlysninger i tidsskriftene Juristkontakt og Advokatbladet, samt på Internett. For jordskiftedommerstillinger skjer utlysningen i Meldingsbladet og en lokalavis. Av kunngjøringene fremgår at generell informasjon til søkerne finnes på Innstillingsrådets hjemmeside, www.domstol.no/Innstillingsradet. Her er lagt ut et særskilt informasjonskriv, med linker til relevante sider i praksis-/policynotatet. På hjemmesiden finnes også mye annen informasjon til søkerne og andre interesserte om Innstillingsrådet og innstillingsprosessen.

Informasjon om prosessen

Når søkere kommer til intervju, presenteres de for intervjugruppen og gjøres kjent med intervjuprosessen. Ved avslutningen av intervjuet orienteres de om den videre behandling frem til saken avgjøres av Kongen i statsråd. De informeres også om at Innstillingsrådets innstilling vil være offentlig tilgjengelig på Innstillingsrådets hjemmeside samme dag eller dagen etter Innstillingsrådets vedtak. Enkelte søkere har gitt uttrykk for at Justisdepartementet burde gi informasjon om sin saksbehandlingstid, særlig dersom behandlingen trekker ut. Dette er viderefremmet til departementet, men det ligger utenfor Innstillingsrådet/DA's område. Dersom noen av de innstilte trekker seg mens saken ligger i departementet, bør ev. informasjon om dette til de innstilte/søkerne gis av JD.

Informasjon om vurderingene

Noen søkere tar i ettertid kontakt med Innstillingsrådet for å bli orientert om hvordan de er blitt vurdert. Innstillingsrådet v/ intervjugruppens leder, rådets leder eller DA v/ avdelingsleder for juridisk enhet eller DA's deltaker i intervjugruppen, gir så langt mulig slike tilbakemeldinger. Det er imidlertid begrenset hva som kan sies, idet vurderinger til Innstillingsrådet, domstolleder og referanser ikke kan gjøres tilgjengelig. Dessuten er utfallet av saken like mye avhengig av vurderinger av konkurrentene. På generelt grunnlag er det dog mulig å gi en del tilbakemeldinger og det gjøres.

De vanskeligste spørsmål fra søkere er om det er håp for dommerstillinger ved senere søknader og om det gir mening fortsatt å søke. Det naturlige første svar er at alt avhenger av konkurransen og hvilke stillinger og søkere det vil dreie seg om ved en eventuell neste korsvei. For noen få søkere vil det være mulig å gi relativt klare tilbakemeldinger om at sjansen for dommerstilling uansett er meget liten, men for de fleste er det vanskelig. Det er også eksempler på at søkere som har vært igjennom flere søkerprosesser er blitt vurdert noe forskjellig, samt at søkere kan utvikle seg og kvalifisere seg. Skal det gis klart negative tilbakemeldinger, gjøres det av DA v/ avdelingsdirektøren for juridisk enhet eller DA's deltaker i intervjugruppen, etter forutgående drøfting med Innstillingsrådet.

Informasjon til spesielt interessante søkere

Dersom DA vurderer noen søkere, som ikke rekker helt opp til innstilling, likevel å være spesielt interessante som fremtidige søker, er det opp til DA på eget initiativ, og som en del av DA's rekrutteringsstrategi, å kontakte vedkommende med sikte på å påvirke han/henne til fortsatt å søke. Slike signaler vil imidlertid bare bli gitt til få, og søkere som ikke får slike signaler, må ikke tolke det som at de ikke vurderes som fortsatt interessante for dommerstilling.

25. HABILITET OG BESLUTNINGSDYKTIGHET I INNSTILLINGSRÅDET

Habilitet for medlemmene av Innstillingsrådet

Etter domstollovens § 55 b, reguleres Innstillingsrådets medlemmers habilitet av domstollovens § 106 og § 108 og ikke av forvaltningslovens habilitetsbestemmelser. Etter § 106 gjelder det bl.a. familietilknytning (slektskap/svogerskap) i opp- eller nedstigende linje eller i sidelinje så nært som søskenbarn. Etter § 108 gjelder inhabilitet når andre særegne omstendigheter foreligger, som er skikket til å svekke tilliten til vedkommende uhildethet. Bl.a. har det betydning hvordan dette tar seg utad.

Habilitet dersom medlemmer av IR søker dommerstilling

Dersom en av Innstillingsrådets faste medlemmer søker dommerstilling, reiser det habilitetsspørsmål og Innstillingsrådet har på dette punkt innhentet uttalelse fra Justisdepartementets lovavdeling. I tråd med tilrådning derfra, praktiseres at rådets øvrige faste medlemmer anses inhabile og varamedlemmene behandler saken. Videre praktiseres at vedkommende faste medlem som er søker, heller ikke deltar i andre saker, hvor hans/hennes konkurrenter måtte være involvert. Innstillingsrådet mener på denne måten å sikre seg god avstand til eventuelle inhabilitetsinnsigelser. Men så lenge det ikke anvendes setteinnstillingsråd, vil det alltid kunne spørres om det er tilstrekkelig avstand mellom en søker blant rådets faste medlemmer, og de varamedlemmene som da behandler saken, samt motsatt dersom det er et varamedlem som er søker.

Andre habilitetsspørsmål

Innstillingsrådet praktiserer videre at dersom et av rådets dommermedlemmer er dommer eller domstolleder i den domstol som utnevnelser gjelder, så fratrer vedkommende medlem ved behandling av saken.

Forøvrig vil det kunne oppstå inhabilitet for enkelte medlemmer i Innstillingsrådet, dersom det er nære relasjoner til søkere. At søkere tidligere har vært i samme domstol som et av medlemmene i Innstillingsrådet, eventuelt som dommerfullmektig, ble tidligere i utgangspunktet ikke generelt og alene ikke vurdert som tilstrekkelig grunn til inhabilitet. Her har Innstillingsrådet revurdert sin praksis noe, slik at dette nå lettere anses som en habilitetsgrunn, dersom vedkommende medlem selv vurderer det slik. Det samme gjelder dersom det utad kan reises spørsmål om habiliteten.

Beslutningsdyktighet

I forarbeidene til endringene i domstolloven vedr. Innstillingsrådet, er det ikke bestemt noe om hvorvidt rådet til enhver tid må være fulltallig for å treffe vedtak. Innstillingsrådets medlemmer har personlige varamedlemmer og Innstillingsrådet er sammensatt med tre som er i dommerstillinger, to i andre juriststillinger og to allmenne medlemmer. Ved behandling av jordskiftesaker, går to jordskiftemedlemmer inn i stedet for et dommermedlem og den offentlig ansatte juristen. Slik Innstillingsrådet har sett sin virksomhet i praksis, vil det ikke være mulig å kreve fulltallighet for å kunne være vedtaksført. Det vil være situasjoner hvor verken et medlem eller varamedlemmet kan møte. Innstillingsrådet følger den praksis at minst fem medlemmer (eventuelt varamedlemmer), må være tilstede for at rådet skal være beslutningsdyktig. Ved behandling av jordskiftesaker må minst et av jordskiftemedlemmene være til stede. I særlige tilfeller, for eksempel ved dissenser, vurderer Innstillingsrådet konkret, hvorvidt alle grupperingene bør være representert.

26. JOURNALFØRING, DOKUMENTHÅNDTERING, ARKIVERING, TAUSHETSPLIKT

Journal

I samsvar med offentleglova § 10 har Innstillingsrådet journal som føres av sekretariatet, se foran under pkt. 22. Hva som skal journalføres fremgår av arkivforskriftens § 2-6 som sier at alle inn- og utgående dokumenter, også e-poster, i utgangspunktet skal journalføres dersom de regnes som saksdokumenter for Innstillingsrådet og har verdi som dokumentasjon. Organinterne dokumenter journalføres så langt organet finner det hensiktsmessig.

Hva skal journalføres

Svært mye av Innstillingsrådets eksterne og interne kommunikasjon skjer via e-post. I journalen skal føres brev og e-poster mellom Innstillingsrådet og eksterne aktører som for eksempel søkere, Justisdepartementet og andre. Mye av e-postutvekslingen mellom medlemmer i intervjugruppene m.v., om møtetidspunkter, foreløpige utkast til innstillinger, ev. foreløpige diskusjonsnotater om saker som senere skal behandles og formaliseres i Innstillingsrådet, vil ikke ha verdi som dokumentasjon, ev. vil være organinterne dokumenter, og journalføres ikke. Motsatt vil gjelde domstolleders endelig uttalelse og notat med nedtegning av innhentete uttalelser fra referansepersoner.

Hvem har ansvar for at journalføring skjer

Post og e-post som skal journalføres, og som sendes til sekretariatet, har sekretariatet som oppgave å journalføre. Endel brev og e-poster fra eksterne som skal journalføres, kan bli sendt direkte til leder eller medlemmer i Innstillingsrådet. Da er det mottakers oppgave å videresende dette til sekretariatet med oppgave å foreta journalføring. Dersom slik post/e-post sendes både til f.eks. leder og sekretariatet/DA, er det begge mottakeres oppgave å ta ansvar for at dokumentet blir journalført.

Behandling av personopplysninger

Personopplysningsloven stiller krav om at all behandling av personopplysninger skal være *nødvendig* i forhold til formålet med behandlingen. Personopplysningsloven § 11 første ledd bokstav e, jfr § 28, krever sletting av dokumenter som inneholder personopplysninger når fortsatt lagring ikke lenger er nødvendig. Loven setter ikke konkrete grenser for hvor lenge dokumenter kan lagres før de slettes, men bygger på et nødvendighetskriterium. Loven definerer heller ikke nærmere hvilke tiltak den behandlingsansvarlige skal iverksette i forhold til internkontroll.

Opplysninger til Innstillingsrådets medlemmer

Alle Innstillingsrådets medlemmene (faste medlemmer og evt. møtende varamedlemmer) får tilsendt søknadene og referanseuttalelsene og denne praksis anses å være saklig begrunnet, jfr personopplysningslovens § 11. Innstillingsrådets medlemmer må selv sørge for at dokumentene ikke blir tilgjengelig for andre og må etablere rutiner som gjør at dokumentene skjermes både i elektronisk format og i papirformat. Nødvendighetskriteriet tilsier videre at dokumentene ikke kan oppbevares av medlemmene, etter at den aktuelle saken er avsluttet. Medlemmene må derfor fortløpende makulere dokumenter og slette elektroniske dokumenter. Medlemmene får imidlertid periodevis et innbundet eksemplar av innstillingene, med domstolleders uttalelser og referanser. Dette er et nødvendig arbeidsredskap i rådets løpende arbeid med nye saker, bl.a. for å sikre konsistens i innstillingene over tid. Ved et medlems fratreden innsendes disse eksemplarer til DA.

Taushetsplikt

Innstillingsrådet har ikke utarbeidet retningslinjer eller taushetserklæringer, men krav til taushetsplikt og dokumenthåndtering, er behandlet i Innstillingsrådet, bl.a. gjennom dette praksis-/policynotat. Medlemmene har taushetsplikt i medhold av forvaltningsloven, og sammensetningen og størrelsen av rådet tilsier at innhenting av taushetserklæringer ikke er påkrevd. Denne behandlingsmåte har vært drøftet av DA med Datatilsynet.

Arkivering

Dersom medlemmer av Innstillingsrådet eller intervjugrupper, har samtaler/telefonsamtaler med søkere eller andre av innholdsmessig viktighet, enten underveis i prosessen, eller i etterkant, skrives som hovedregel et kort notat om samtalen som gjøres kjent for Innstillingsrådets øvrige medlemmer (for eksempel ved e-post), og arkiveres av sekretariatet.

Sekretariatet/DA og andre instansers behandling og oppbevaring av personopplysninger

DA/sekretariatet har et eget ansvar i relasjon til personopplysningsloven, for sin oppbevaring av dokumenter, og dette faller utenfor Innstillingsrådets ansvarsområde. Innstillingsrådets innstillinger, referanser og domstolledernes uttalelser, arkiveres av sekretariatet/DA.

Domstolledere som får tilsendt søknadene og referansene, har en selvstendig taushetsplikt og plikt til å makulere/slette dokumenter etter at saken er ferdigbehandlet. Justisdepartementet har på samme måte et selvstendig ansvar for sin dokumenthåndtering.

27. STATISTIKK

Statistikk om søkerne

Det skjer i dag en enkel statistisk bearbeiding av noen hovedtall fra innstillingssakene, særlig om antall saker og søknader og fordeling på kjønn og alder. Etter hvert foreligger så vidt mange saker, at det er aktuelt i større grad å gå inn i materialet for å se på utviklingstrekk. Dette gjelder opplysninger om de som utnevnes, om de som innstilles uten å bli utnevnt, og om søkermassen som helhet, samt domstolleders forslag. Det kan videre gjelde for mer detaljerte data og oppsplittet for tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett, samt geografiske forskjeller.

Innstillingsrådet har i flere møter med DA's styret utfordret DA på nærmere å gå inn i det materiale som foreligger, og påpekt at dette kan være med å danne et fakta-/kunnskapsgrunnlag for DA's rekrutteringsstrategier og tiltak.

Statistikk om utnevnte dommere

Det er videre ønskelig med bedre statistiske opplysninger om nåværende dommere. Det finnes mye informasjon om alder, kjønn, tidligere yrkesmessig bakgrunn m.v., men disse er ikke i en statistisk bearbeidet form og er derfor ikke umiddelbart tilgjengelig og anvendelig for Innstillingsrådet. Her vil det være aktuelt at DA tar i bruk et personaldatasystem som vil gi bedre mulighet for statistisk behandling.

28. KLAGER OG SYNSPUNKTER PÅ INNSTILLINGSRÅDETS VIRKSOMHET

Etter domstollovens § 55 i, gjelder forvaltningslovens regler for Innstillingsrådets virksomhet. Det kan være grunn til å anse både Innstillingsrådets innstillinger og vedtak (i konstitusjonssaker) som vedtak. Etter forvaltningslovens § 3, 2. ledd gjelder imidlertid ikke forvaltningslovens regler om klage i ansettelsessaker.

Klager

Klager fra søkere på Innstillingsrådets virksomhet i enkeltsaker, eventuelt klager på enkeltmedlemmers håndtering av saker, går til Justisdepartementet. Noen formelle klager er fremsatt, enkelte på Innstillingsrådets innstilling og en på et medlems forutinntatthet/habilitet. Klager over innstillingen er ikke realitetsbehandlet av departementet med henvisning til forvaltningslovens § 3, 2. ledd. Klagen over forutinntatthet/habilitet fant departementet ikke grunnlag for å gå videre med, etter at det var innhentet uttalelse fra den som var innklagd.

Uenighet med rådet om avgjørelser og behandlingsform i enkeltsaker, har også vært fremsatt av søkere, domstolledere og andre ansatte i domstolen, uten at de har vært formalisert som klager. Slike tilbakemeldinger har vært behandlet av rådet selv. Noen slike innspill har vært rettet til Justisdepartementet. Klager på manglende innsyn etter forvaltningsloven og offentlighetsloven har også vært fremsatt, og etter anmodning er de videresendt departementet som klageinstans.

Tilbakemeldinger

Generelt inviterer Innstillingsrådet domstolledere, søkere og andre, til å gi tilbakemeldinger, med sikte på stadig å forbedre Innstillingsrådets virksomhet. Samtidig er det viktig å gjøre Innstillingsrådets praksis og policy kjent, slik at misforståelser kan oppklares og slik at det kan skapes større forståelse for Innstillingsrådets generelle behandlingsform, samt avgjørelser i enkeltsaker. Både Justisdepartementet, Domstoladministrasjonen, dommerforeningen, domstolene og andre, vil naturlig ha en viss oppmerksomhet rettet mot Innstillingsrådets virksomhet. Blant annet av disse grunner er dette praksis-/policynotat lagt ut på Internett.

Kontakt med berørte organer og instanser

Kontakten med Domstoladministrasjonen er meget tett og løpende gjennom sekretariatet og fordi direktøren og flere andre fra DA møter i rådet. DA har derfor store muligheter for å gi tilbakemeldinger til Innstillingsrådet. Det er også kontakt med styret i DA. Det er videre kontakt med Justisdepartementet, delvis på toppnivå politisk og administrativt og med verdifulle erfaringsutvekslinger. Innstillingsrådets virksomhet har også vært presentert på domstolledermøte og i andre fora med domstolledere. Dommerforeningen kan være et naturlig kontaktpunkt samt Tekna som organiserer jordskiftedommere. I forbindelse med at Domstoladministrasjonen overtok ansvaret for jordskifterettene, var det et fellesmøte hvor også Innstillingsrådet deltok. Det vil etter hvert være aktuelt med økt kontakt også til disse miljøer.