

NOU

Norges offentlige utredninger **1999:19**

Domstolene i samfunnet

Administrativ styring av domstolene. Utnevnelser, sidegjøremål, disiplinærtiltak. Midlertidige dommere

Utredning fra Domstolkommisjonen oppnevnt ved kgl res 8 mars 1996.
Avgitt til Det kgl Justis- og politidepartement 20 april 1999.

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Til Det kgl Justis- og politidepartement

Domstolkommisjonen legger med dette fram sin utredning.

Kommisjonen ble oppnevnt ved kgl res 8 mars 1996 for å utrede domstolenes administrative stilling m m. Ved kgl res 11 oktober 1996 ble mandatet og sammensettingen av kommisjonen utvidet.

Kommisjonen er delt i spørsmålet om organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon og i enkelte andre spørsmål. En oversikt over dissensene er inntatt i sammendragkapitlet. For øvrig er forslagene enstemmige.

Oslo, 20 april 1999

Carsten Smith leder

Inge Lorange Backer

Olav Terje Bergo

Kirsti Strøm Bull

Arild O Eidesen

Sven Ole Fagernæs

Ingrid Røstad Fløtten

Else Bugge Fougner

Inger Lise Gjørv

Agnes Nygaard Haug

Björg Hermansen

Johan P Olsen

Oddvar Overå

Ing-Lill Pavall

Tine Sundtoft

Björg Ven

Jens-Sveinung Wegner

Andreas Rinnan

Kapittel 1

Kommisjonens sammensetning, mandat og arbeid**1.1 Kommisjonens oppnevning og sammensetning**

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 8 mars 1996. Mandatet og medlemstallet ble utvidet ved kongelig resolusjon 11 oktober 1996, og kommisjonen har etter utvidelsen hatt følgende sammensetning:

Leder:

Høyesterettsjustitiarius Carsten Smith

Medlemmer:

Ekspedisjonssjef Inge Lorange Backer

Redaktør Olav Terje Bergo

Førsteamanuensis (senere professor)

Kirsti Strøm Bull

Lagmann Arild O Eidesen

Konstituert regjeringsadvokat (senere departementsråd)

Sven Ole Fagernæs

Sorenskriver Ingrid Røstad Fløtten

Høyesterettsadvokat Else Bugge Fougner

Fylkesmann Inger Lise Gjørv

Førstelagmann Agnes Nygaard Haug

Trykkesjef Bjørg Hermansen

Professor Johan P Olsen

Avdelingssjef (senere assisterende direktør)

Oddvar Overå

Førstekonsulent Ing-Lill Pavall

Riksadvokat (senere høyesterettsdommer)

Georg Fredrik Rieber-Mohn

Regiondirektør Tine Sundtoft

Advokat (med møterett for Høyesterett) Bjørg Ven

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

Høyesterettsdommer Georg Fredrik Rieber-Mohn ble etter eget ønske løst fra vervet i oktober 1998. Nytt medlem i hans sted ble ikke oppnevnt.

Lederen av Domstolavdelingen i Justisdepartementet har deltatt i kommisjonens arbeid som observatør, først ekspedisjonssjef Gunnar Hanssen og senere ekspedisjonssjef Jon D Bech.

Herredsrettsdommer avdelingsleder Jens-Sveinung Wegner og fylkesnemndsleder Andreas Rinnan har vært kommisjonens sekretærer, med Wegner som leder for sekretariatet. Sekretariatet har hatt kontor i Høyesterett.

1.2 Mandatet

Kommisjonen fikk ved oppnevningen 8 mars 1996 følgende mandat:

1. «Grunnloven bygger på prinsippet om selvstendige domstoler som er uavhengige av de øvrige statsmakter i sin dømmende virksomhet. Det er bred enighet om at en slik selvstendig domsmakt er en av de viktigste garantier for rettssikkerhet i samfunnet. Prinsippet om selvstendige og uavhengige domstoler gjelder for de dømmende funksjoner og har ikke vært ansett som noe hinder for at administrasjonen av domstolene blir lagt til et organ utenfor domstolene. Den historiske tradisjonen i Norge er at regjeringen ved justisministeren har hatt ansvaret ikke bare for administrasjonen av domstolene, men for justisforvaltningen i videre forstand, som politi, påtalemyndighet, kriminalomsorg og regelverksutvikling. Samtidig er det Stortinget som etter forslag fra regjeringen fastsetter de årlige bevilgninger til domstolene. Kommisjonen skal utrede prinsipielle og faktiske fordeler og ulemper ved dagens organisering av den sentrale domstoladministrasjonen i forhold til alternative løsninger, herunder eventuelt fremme konkrete forslag til ny organisering. Kommisjonen skal under sitt arbeid blant annet vurdere de synspunkter som er fremmet under Stortingets behandling av Dokument nr. 8:67 for 1994-95. Administrasjonen og organiseringen av forliksrådene vil bli utredet som ledd i den gjennomgåelse av rettspleien på grunnplanet som Justisdepartementet vil starte opp våren 1996. Forliksrådene inngår derfor i utgangspunktet ikke i kommisjonens mandat. Avhengig av hvilket utfall den nevnte gjennomgåelse får, og hvilke løsninger kommisjonen fester seg ved, vil det imidlertid kunne vise seg å være naturlig for kommisjonen også å vurdere hvordan det administrative ansvaret for forliksrådene bør organiseres.
2. Utnevning av dommere tilligger etter Grunnloven Kongen. Dette er i tråd med ordningen i de fleste vestlige land. I Norge fungerer utnevningssprosessen slik at justisministeren fremmer forslag til utnevnelser etter råd fra embetsverket. I 1990 ble Det rådgivende organ for dommerutnevnelser opprettet som en ordning der domstolenes representanter avgir anbefaling i forbindelse med utnevning av dommere. Etter en forsøksperiode på tre år ble ordningen gjort permanent i 1993. Ordningen er ny og har ikke nødvendigvis funnet sin endelige form. Med utgangspunkt i erfaringene fra de fem årene med Det rådgivende utvalg for dommerutnevnelser skal kommisjonen vurdere hvordan utnevningssprosessen ved dommerutnevnelser kan videreutvikles og formaliseres.
3. Kravet om uavhengighet for dommere i utøvelsen av den dømmende virksomhet gjenspeiles i de eksisterende sanksjonsmuligheter overfor dommere. Dommere er vernet mot reaksjoner fra andre statsmakter ved et konstitusjonelt forbud mot alvorlige disiplinærforføyninger som oppsigelse og forflytting. Vernet er videre utbygget ved at dommere er unntatt fra ordensstraff etter tjenestemannsloven. Den disiplinærmyndighet overfor dommere Justisdepartementet har som fagdepartement for domstolene er således meget begrenset. Departementet har i tillegg være tilbakeholdent når det gjelder tilsyn og reaksjoner i samband med

uhøvisk opptreden fra dommeres side i deres dømmende virksomhet. Det har vært hevdet at domstolenes uavhengighet gjør det prinsipielt betenkelig at departementet har disiplinærmyndighet overfor dommere. På den annen side kan det virke uheldig dersom uakseptabel dommeratferd ikke blir påtalt eller tatt opp på annen måte. Kommisjonen skal vurdere behovet for en endret klage- og disiplinærordning overfor dommere. Det skal utredes hvordan en slik ordning eventuelt bør reguleres og organiseres, og hvilke reaksjoner som kan være aktuelle. Det bør overveies særskilt om ordningen bør omfatte en adgang til å vurdere klager over skjønnsmessige dommeravgjørelser i enkeltsaker som det ikke kan brukes rettsmidler mot.

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

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

1. «Et sentralt element i domstolenes uavhengige stilling er den enkelte dommers uavhengighet i forhold til forvaltningen, som er sikret ved at dommere ikke kan avskjediges, oppsies eller forflyttes mot sin vilje uten ved dom. Domstoloven gjør det i dag mulig å oppnevne, konstituere eller ansette dommere og dommerfullmektiger for en begrenset periode, uten at de får slikt vern. Kommisjonen skal kartlegge og vurdere de eksisterende ordninger og dagens praksis samt eventuelt foreslå endringer.
2. Et annet sentralt element i domstolenes uavhengige stilling er den enkelte dommers uavhengighet i forhold til enkeltpersoner, grupperinger, organisasjoner eller foretak. Slik uavhengighet er nødvendig for å sikre at dommeren kan utøve sin dømmende virksomhet på en upartisk måte, og at såvel parter som allmennhet har tillit til at så skjer. Dommeres adgang til å påta seg verv og andre tilleggsoppgaver faller inn under de alminnelige regler om statens tjenestemenn. Reglene skal sikre en lojal oppfyllelse av arbeidsavtalen. Slike regler innebærer bl a at dommere ikke kan påta seg oppgaver som hemmer eller sinker deres ordinære arbeid eller som er egnet til svekke deres uavhengighet og habilitet ved behandlingen av den enkelte sak. Innenfor de grenser som her er satt har norske dommere hittil kunnet påta seg lønnede og ulønnede verv av forskjellig karakter. Dommere er bl a medlemmer av forskjellige offentlige råd, nemnder og utvalg. Enkelte av disse vervene er lovpålagt. Videre har mange dommere undervisningsoppgaver og arbeid som sensorer ved universiteter og høyskoler. Enkelte påtar seg også oppdrag som dommere i voldgiftssaker. I noen tilfelle er dommere oppnevnt som medlemmer av styrever for statlig og kommunal virksomhet. Det er også kjent at dommere er medlemmer av styrever i private foretak og ellers er involvert i privat nærings-, forenings- og organisasjonsvirksomhet. Kommisjonen skal kartlegge art og omfang av slike verv og

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

Det er ikke satt noen frist for når kommisjonens arbeid skal være avsluttet.

Det følger av mandatet at de sentrale temaer som kommisjonen skal utrede er

- den sentrale domstoladministrasjon
- utnevning av dommere
- midlertidige dommere
- dommeres verv, engasjementer m v utenom dommerstillingen (sidegjøremål)
- disiplinærtiltak m v overfor dommere

Kommisjonen har vurdert enkelte presiseringer og avgrensninger av mandatet.

Særdomstolene er ikke uttrykkelig nevnt i mandatet, men kommisjonen mener at en naturlig forståelse av mandatet er at både de alminnelige domstoler og særdomstolene, og dommerne ved begge kategorier domstoler, inngår i det som kommisjonen skal utrede. Særdomstolene og dommerne ved disse domstolene behandles samlet i kapittel 12.

Den utredning om rettspleien på grunnplanet som omtales i mandatet, forelå 18 februar 1997. I denne utredningen behandles også det administrative ansvaret for *forliksrådene*. Det foreslås bl a at staten bør overta det økonomiske og administrative ansvaret for forliksrådene, sentralt og lokalt. Kommisjonen har derfor vurdert den sentrale administrasjon av disse domstolene, og også sett på den lokale administrasjon av det enkelte forliksråd, d v s organiseringen av rådets sekretariatsfunksjon.

Lekdommere - meddommere, lagrettemedlemmer, skjønnsmenn, medlemmer av forliksrådet - er ikke spesielt omtalt i mandatet. Kommisjonen har vurdert lekdommerne i forhold til temaene i mandatet, der det har vært ansett naturlig, men har ikke foretatt noen prinsipiell vurdering av lekdommerordningen. Se kapittel 11.

Det faller *utenfor* kommisjonens mandat å vurdere nærmere hvilke *oppgaver* som domstolene skal ha, både når det gjelder dømmende oppgaver og oppgaver av forvaltningsmessig karakter. Kommisjonen har imidlertid enkelte prinsipielle synspunkter på forholdet mellom alminnelige domstoler og særdomstoler, og - i noen grad - også på bruken av domstolliknende forvaltningsorganer og voldgiftsdomstoler som tvisteløsende organer utenfor domstolene. Kommisjonen viser for øvrig til at *Strukturutvalget for herreds- og byrettene*, oppnevnt ved kongelig resolusjon 10 oktober 1997, skal - i tillegg til å utrede domstolstrukturen - se nærmere på hvilke oppgaver som kan over-

føres fra domstolene til andre institusjoner, og om det eventuelt er oppgaver som kan tilføres domstolene.

Den kartlegging av *dommeres sidegjøremål* (biverv m v), som omtales i punkt 2 i tilleggsmandatet, er utført i form av en spørreundersøkelse, se punkt 1.3.4.

1.3 Kommisjonens arbeid

1.3.1 Møter i kommisjonen

Kommisjonen har hatt 31 møter - 15 en-dags møter, 11 to-dagers møter, tre tre-dagers møter og to fire-dagers møter, til sammen 54 møtedager. Bortsett fra to møter - som begge fant sted utenfor Oslo - har samtlige møter vært holdt i Høyesterett. Kommisjonen kom for alvor i gang med sitt arbeid først etter at etter at medlemstallet ble utvidet i oktober 1996.

1.3.2 Studiebesøk, møter og konferanser

Kommisjonens leder og sekretariat hadde i april 1996 en studiereise til København for å gjøre seg nærmere kjent med arbeidet i det danske Domstolsudvalget, som bl a hadde fått i mandat å utrede organiseringen av domstolenes sentraladministrasjon i Danmark. I mai året etter var lederen og sekretariatet på studiebesøk i Domstolsverket i Jönköping og i Justitiedepartementet i Stockholm. Domstolsverket har det daglige ansvaret for den sentrale administrasjon av de svenske domstoler. I kombinasjon med en reise for Høyesterett til USA hadde kommisjonens leder et møte i Administrative Office of the United States Courts i mars 1998. Dette organet er sekretariat for Judicial Conference of the United States, som har ansvaret for administrasjonen av USAs føderale domstoler.

Kommisjonens leder, flere av medlemmene og sekretariatet har deltatt på en del møter og konferanser og orientert om kommisjonens arbeid.

1.3.3 «Høringer»

Kommisjonen har til sammen holdt ni møter med ulike grupper av personer som på forskjellig måte har tilknytning til domstolene og administrasjonen av dem. Hensikten med møtene har vært å innhente opplysninger og synspunkter av interesse for kommisjonens arbeid. På grunn av opplegget for møtene, med forberedte innlegg fra og utspøringer av de inviterte deltakere, har kommisjonen valgt å bruke betegnelsen «høringer» på møtene. Det har vært holdt høringer med:

- Representanter for advokatene, 15 april 1997
- Førstelagmennene, 25 august 1997
- Representanter for domstolledere i herreds- og byrettene, 20 oktober 1997
- Representanter for Domstolsverket i Sverige, 17 februar 1998
- Representanter for pressen, 17 mars 1998
- Representanter for samene, 8 juni 1998
- Representanter for jordskifterettene og Landbruksdepartementet, 12 oktober 1998
- Representanter for Arbeidsretten, dens brukere og Kommunal- og region-

- departementet, 13 oktober 1998
- Representanter for Riksrevisjonen, 18 januar 1999.

Lederen av det danske Domstolsudvalget, højesterepresident Niels Pontopidan, deltok i et møte med kommisjonens medlemmer 16 juni 1997, hvor han redegjorde for Domstolsudvalgets og Regjeringens forslag til ny administrasjonsordning m v for de danske domstoler. Journalist Olav Njåstad fra TV 2 ga i kommisjonens møte 15 februar 1999 en orientering om en undersøkelse som han hadde foretatt om lekdommere og deres bakgrunn.

1.3.4 Spørreundersøkelse blant dommere

Mandatet gir en beskrivelse av forskjellige sidegjøremål som det er kjent at dommere har. På denne bakgrunn bes kommisjonen om «å kartlegge art og omfang av slike verv og tilleggsoppgaver som dommere har». Kommisjonen har løst denne oppgaven ved å foreta en bredt anlagt spørreundersøkelse blant landets fagdommere. Undersøkelsen fant sted sen vinteren 1997 og ble forberedt og gjennomført med bistand av professor Lawrence Rose og cand polit Audun Skare ved Institutt for statstvitenskap ved Universitetet i Oslo. Det har aldri tidligere vært gjennomført en tilsvarende spørreundersøkelse blant norske dommere.

1.3.5 Annet

Kommisjonens sekretariat har fått tilgang til arkivmateriale i Justisdepartementet knyttet til klagesaker mot dommere. Sekretariatet har også deltatt i et prosjekt ledet av Justisdepartementet hvor formålet var å kartlegge utviklingen og dagens situasjon når det gjelder rekruttering av dommere. Innsamlingen av opplysningene om administrasjonsordninger m v i andre land har kommisjonen hatt bistand av norske ambassader i en rekke land.

Kapittel 2

Sammendrag

2.1 Kommisjonens sammensetning, mandat og arbeid

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 8 mars 1996 med høyesterettsjustitiarius Carsten Smith som leder. Kommisjonen hadde opprinnelig 12 medlemmer. Ved kongelig resolusjon av 11 oktober 1996 ble kommisjonen utvidet med fem medlemmer. Ett medlem er senere trådt ut. Samtidig med utvidelsen av medlemstallet skjedde det også en utvidelse av kommisjonens mandat. - Det ble ikke satt noen tidsfrist for kommisjonens utredning.

Ifølge mandatet skal kommisjonen utrede fem temaer:

De to siste punktene kom inn ved tilleggsmandatet av 11 oktober 1996.

2.2 Oversikt over domstolordningen i Norge

Kommisjonen gir i "*Oversikt over domstolordningen i Norge*" i kapittel 3 først en oversikt over *de alminnelige domstolene* og deres geografiske og saklige kompetanse: Høyesterett og Høyesteretts kjæremålsutvalg, seks lagmannsretter og 93 domstoler på herreds- og byrettsplan. I tillegg til disse tre instansene kommer forliksrådene som er organisert i hver kommune. Her starter behandlingen av sivile saker. Mekling i forliksrådet er i utgangspunktet obligatorisk, men det er en rekke unntaksregler som medfører at mange saker starter i herreds- og byrett.

Forliksrådene er bemannet med tre lekdommere, valgt av kommunestyret, og har hittil spilt en viktig rolle i avviklingen av kurante gjeldskrav hvor det ikke er noen uenighet mellom partene om

at gjelden består. I 10-15 % av sakene går forliksrådet inn i sakens realitet, og resultatet blir en dom eller et forlik. Forliksrådene behandler årlig ca 100.000 (sivile) saker.

Herreds- og byrettene og lagmannsrettene er bemannet med fagdommere. I straffesaker hvor siktede ikke har tilstått - og i noen sivile saker - deltar også lekdommere valgt av kommunestyret. Lekdommerne er i flertall i forhold til fagdommerne. Herreds- og byrettene behandlet i 1998 bl a 14.000 straffesaker med meddommere og 12.000 sivile saker, mens lagmannsrettene behandlet bl a 1.700 sivile ankesaker og 1.100 anker i straffesaker.

Høyesterett er bemannet med fagdommere alene. I 1998 behandlet retten 94 sivile ankesaker og 61 anker i straffesaker.

Kommisjonen gir deretter en oversikt over *særdomstolene*: Arbeidsretten, jordskifterettene, vergemålsrettene (som i praksis er en del av herreds- og byrettene), egne skjønnsretter, «overordentlige domstoler» (hvor vi i dag har Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms), konsulrettene (som foretar bevisopptak m v i utlandet). Riksretten er også en særdomstol, men behandler bare spørsmål om straffansvar for Stortingets, Regjeringens og Høyesteretts medlemmer og faller utenfor rammen for kommisjonens arbeid.

Særdomstolene spiller en beskjedne rolle i rettspleien, bortsett fra Arbeidsretten og de 41 jordskifterettene og fem jordskifteoverrettene. Sær-

domstolene har sterke innslag av lekdommere. Bortsett fra Riksretten, jord-skifterettene og konsulretten ledes alle særdomstolene av en jurist.

Kommisjonen gir en oversikt over fagdommere og lekdommere, deres funksjoner, rettigheter og plikter. Se nærmere punkt 2.6-2.10. Kommisjonen gir også en oversikt over den sentrale administrasjonen av domstolene, se nærmere punkt 2.5 og 2.11.

2.3 Internasjonale og utenlandske ordninger

Generelt: "Internasjonale og utenlandske ordninger" i Kapittel 4 inneholder en beskrivelse av domstoler og dommere i en del andre land og i internasjonale konvensjoner m v. Kapitlet omtaler også de sentrale internasjonale domstoler.

Beskrivelsen er i det alt vesentlige konsentrert om de temaer som kommisjonen skal utrede - organiseringen av den sentrale administrasjonsordning for domstolene, utnevning av dommere, bruk av midlertidige dommere, dommers sidegjøremål og disiplinærtiltak m v - og om den stilling som prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet har. I tillegg gis det for de internasjonale domstolers vedkommende en kort oversikt over hvilke funksjoner som den enkelte domstol har og hvordan den er organisert. På tilsvarende måte omfatter beskrivelsen av de enkelte land en oversikt over domstolsystemet.

I kapitlene 6 - 12 er det gitt en sammenfattende beskrivelse og analyse av internasjonale og utenlandske ordninger i tilknytning til emnet for de respektive kapitler. Sammenfatningene bygger i det vesentlige på "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4.

Internasjonale konvensjoner m v: Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (1950) blir omtalt nærmere. Også andre, ikke-bindende internasjonale instrumenter blir omtalt, så som FN's Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985) og Europarådets Rekommandasjon nr R (94) 12 om Independence, efficiency and role of judges (1991). Disse internasjonale instrumentene viser bl a hvilken betydning uavhengighetsprinsippet tillegges, herunder at dommerne sikres et betryggende stillingsvern.

Internasjonale domstoler: Beskrivelsen omfatter Den internasjonale domstolen i Haag, Den europeiske domstolen for menneskerettigheter, Den permanente, globale straffedomstolen, EF-domstolen og EFTA-domstolen. Også for de internasjonale domstolers vedkommende er det lagt stor vekt på uavhengighetsprinsippet og dommernes stillingsvern. For øvrig kan det nevnes at dommerne ved disse domstolene i meget liten utstrekning har adgang til å påta seg sidegjøremål.

Utenlandske ordninger: De land som er tatt med i beskrivelsen er - i tillegg til alle de nordiske landene - England, Frankrike, Italia, Nederland, Polen, Russland, Tyskland og USA. Beskrivelsen viser at det til dels er store forskjeller mellom de ulike land, bl a når det gjelder organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon. Men i alle land framheves betydningen av domstolenes og dommernes uavhengighet, og dommerne er gjennomgående sikret et særskilt stillingsvern. Beskrivelsen er konsentrert om de alminnelige domstoler og de dommere som er tilknyttet disse.

I land i Vest-Europa er det generelt ganske vanlig at ansvaret for den sentrale administrasjon av domstolene er lagt til justisdepartementet, men domstolene eller representanter for domstolene er ofte gitt innflytelse på sentraladministrative spørsmål, f eks når det gjelder utformingen av budsjettforslaget

for domstolsektoren eller fordeling av bevilgede midler. Flere land - Danmark, Irland og Island - har i de senere år foretatt en omorganisering av den sentrale domstoladministrasjonen ved å overføre det administrative ansvaret fra justisdepartementet til et mer frittstående organ. I Sverige administreres domstolene av Domstolsverket, som i likhet med andre tilsvarende forvaltningsorganer utenfor departementene har en relativt selvstendig stilling. I Finland er det Justitieministeriet som administrerer domstolene. Også når det gjelder landene i Øst-Europa, er det vanlig at domstolene administreres av justisdepartementet. Men i Russland administreres domstolene av Høyesterett. Og i Ungarn er den sentrale administrasjon av domstolene lagt til Domstolrådet, som utelukkende består av dommere. Selv om Ungarn visstnok er det eneste øst-europeiske land som har en slik administrasjonsordning, forekommer det ofte at øst-europeiske land har rådsorganer med sterk dommerrepresentasjon som medvirker i den sentrale administrasjon av domstolene. I USA er det et rent domstolstyrt organ - Judicial Conference of Unites States - som har ansvaret for administrasjonen av de føderale domstoler (med unntak av Høyesterett).

I alle de nordiske land utnevnes dommere av statsoverhodet/regjeringen. Det er også vanlig i andre land, men dette gjelder ikke unntaksfritt. F eks utnevnes italienske dommere av det nasjonale Domstolrådet, hvor dommere utgjør flertallet av medlemmene. Også i de tilfelle hvor statsoverhodet/regjeringen utnevner, forekommer det ofte at dommere eller kollegiale organer hvor dommerne er i flertall, har en sterk innflytelse på dommerutnevnelser. En del land har egne systemer for dommerkarriere, d v s at det i liten utstrekning er mulig for jurister utenfor systemet å bli tilsatt som dommere.

Bruk av midlertidige dommere er alminnelig også i andre land enn Norge, i større eller mindre utstrekning. En særordning i enkelte land er en utstrakt bruk av deltidsdommere, f eks advokater som utfører dommerarbeid ved siden av sin advokatvirksomhet.

Alle de nordiske land har relativt liberale ordninger når det gjelder dommers adgang til å påta seg sidegjøremål, selv om ordningene er noe forskjellige. I en rekke andre land er man atskillig mer restriktivt innstilt til sidegjøremål, bl a i England og Frankrike.

I de land som kommisjonen har innhentet opplysninger om, er dommerne - i likhet med norske dommere - sikret et betryggende stillingsvern. Med noen få unntak kan dommere i alle disse landene ilegges disiplinære reaksjoner av mildere karakter. Finland er det eneste av de nordiske land som ikke har et slikt mildere disiplinærsystem. Reaksjonsformene varierer, men former for irrettesettelse og advarsel er vanlige. Et gjennomgående fellestrekk synes å være at søkelyset rettes mot dommere og deres kritikkverdige atferd i større utstrekning enn tidligere, og i flere land blir det også oftere enn før reagert med disiplinærtiltak.

2.4 Generelle hensyn og prinsipper

I "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5 gjennomgår kommisjonen sitt syn på generelle hensyn og prinsipper som er grunnleggende for kommisjonens drøftelser av spørsmålstillingene i mandatet. Hensynene og prinsippene knytter seg bl a opp mot grunnleggende spørsmål om vår statsforfatning og bevaringen av en demokratisk rettsstat.

Innledningsvis trekker kommisjonen frem noen forhold av betydning for den etterfølgende gjennomgang av hensyn og prinsipper. Et internasjonalt perspektiv trekkes inn ved at kommisjonen ser på utviklingslinjer når det gjelder internasjonale domstoler og overnasjonale organer og deres innflytelsesområde og - for noen domstolers vedkommende - økte politiske innflytelse. Kommisjonen trekker også inn utviklingen i en del andre lands domstoler, bl a når det gjelder at saker trekkes vekk fra domstolene, men også at domstolene i en del land har hatt økende innflytelse som reelt kontrollerende organer overfor de andre statsmaktene. I flere europeiske land er det gjennomført større utredninger om domstolenes plass i det forfatningsmessige system. Kommisjonen stiller spørsmål om i hvilken grad disse utviklingstrekk har relevans for norske domstoler.

Kommisjonen peker også på variasjonen i norske domstolers funksjoner. Hovedoppgaven er å løse rettslige tvister, som også har en adferdsregulerende effekt for andre enn partene i den konkrete saken. Domstolene har en rettsutviklende funksjon, som supplement til Stortingets lovgivning. Domstolene har en kontrollerende funksjon i forhold til lovgiver ved at domstolene tar standpunkt til lovers grunnlovmessighet når spørsmålet reises i konkret sak. Også den utøvende makts avgjørelser kan overprøves i domstolene, ved kontroll av at vedkommende forvaltningsorgan har holdt seg innenfor de rammer lovgivningen setter, at vedtaket baseres på et holdbart faktum og en korrekt saksbehandling, og at forvaltningens skjønnsutøvelse ikke er utilbørlig eller grovt urimelig. Endelig utøver domstolene samfunnsmessig tvang i form av å idømme straff og beslutte sivil tvangsfullbyrdelse.

Kommisjonens gjennomgang av de allmenne hensyn og prinsipper omfatter demokratihensynet, uavhengighetshensynet, hensynet til rettssikkerhet i domstolenes prosess og hensynet til at domstolene må ha folks tillit. Kommisjonen trekker endelig frem den samiske dimensjon.

Demokratihensynet tilsier at domstolene og domstoladministrasjonen må være i harmoni med vår demokratiske statsform, fordi domstolenes arbeid utgjør viktige sider av offentlig myndighetsutøvelse. Det er Stortinget som fastlegger de lover som domstolene skal dømme etter, og det er også Stortinget som skal bestemme hva slags domstoler vi skal ha, hvilket effektivitetsnivå og servicenivå de skal ligge på o s v. Det må også ligge en demokratisk innflytelse på utvelgelsen av dommerkorpset, iallfall i form av en etterfølgende, parlamentarisk kontroll av Kongens utnevnelser av dommere.

Ifølge vår forfatning er dommerne uavhengige i avgjørelsen av den enkelte sak. Verken den utøvende makt eller andre kan instruere en domstol om hvordan den skal avgjøre en konkret sak, og Høyesteretts avgjørelser kan ikke overprøves av andre myndigheter. Denne uavhengigheten bygger på at Norge er et *konstitusjonelt* demokrati. Grunnloven setter grenser for hva lovgiver eller den utøvende makt skal kunne bestemme, selv om deres bestemmelser bygger på flertallsviljen. Det er visse grunnleggende prinsipper - f eks om ytringsfrihet og at lover ikke skal gis tilbakevirkende kraft - som flertallet må akseptere blir håndhevet av domstolene, selv om det er et lite mindretalls interesser som gis beskyttelse til fortrenghet for flertallets interesser. Domstolenes dømmende uavhengighet bygger også på et krav om rettferdig rettergang i saker som ikke gjelder beskyttelse av mindretallsinteresser, herunder saker hvor det er private parter på begge sider. En rettferdig dom krever dommere som er uavhengige og upartiske i forhold til begge parter og de interesser de representerer.

Kommisjonen analyserer uavhengighetsbegrepet og peker på at uavhengighet først og fremst innebærer at domstolene og dommerne beskyttes mot irregulær påvirkning i sin dømmende gjerning; en påvirkning som kan tenkes i flere former.

Irregulær påvirkning av dømmende virksomhet har tre elementer eller forutsetninger. For det første må det foreligge en faktisk mulighet for påvirkning. F eks må vedkommende forvaltningsmyndighet ha til rådighet virkemidler som kan være egnet til påvirkning. Prinsippet om domstolenes dømmende uavhengighet kan etter omstendighetene tilsi at slike faktiske muligheter bør fjernes, men her må praktiske hensyn sammenholdes med hvilken reell fare det er for at muligheten vil bli benyttet. For det andre må en person være villig til å *benytte* muligheten til påvirkning. F eks må det være en ansvarlig medarbeider i vedkommende forvaltningsorgan som er villig til å sette til side prinsippet om domstolenes dømmende uavhengighet og den tjenesteplikt som vedkommende vil ha når det gjelder å respektere domstolenes uavhengighet. For det tredje må påvirkningsforsøket kunne lykkes; dommeren i saken må være villig til å la seg påvirke og dermed handle på tvers både av formelle regler og av grunnleggende dommeretiske regler.

De to siste elementene påkaller tiltak på holdningsplanet, altså tiltak som kan videreutvikle og styrke respekten for domstolenes dømmende uavhengighet og respekten for de grunnleggende dommeretiske regler. Men også tiltak som avskjærer for nære og tette personlige forbindelser mellom domstolene og krefter som kan øve påvirkning, kan etter omstendighetene være adekvate.

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

Kommisjonen understreker at domstoler i dagens samfunn ikke kan fylle sin oppgave dersom de ikke har folks *tillit*. Domstolenes autoritet og legitimitet forutsetter at brukerne og publikum for øvrig har respekt for deres virksomhet og kan stole på at virksomheten faglig holder mål. Det er derfor ikke tilstrekkelig at domstolene reelt sett er uavhengige og arbeider på et høyt faglig nivå. Dette må også være synlig utad som grunnlag for en tillit til domstolene.

Kommisjonen fremhever den *samiske dimensjon*. Når Grunnloven § 110 a gir statens myndigheter plikt til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, kultur og samfunnsliv, innebærer det også krav til domstolene og deres organisasjon og krav til dommernes kompetanse, innsikt og holdninger.

Endelig foreslår *et flertall* i kommisjonen at prinsippet om domstolenes uavhengighet får en uttrykkelig forankring i Grunnloven. Prinsippet har en sikker stilling i vår konstitusjon, men kommer ikke til uttrykk i noen bestemmelse i Grunnloven. *De øvrige medlemmene* ser ikke noe behov for en slik ytterligere synliggjøring av det sikkert fastlagte. Dette følger også av norsk tradisjonelt syn på grunnlovsendringer.

2.5 Den sentrale domstoladministrasjon

Beskrivelse av gjeldende ordning: En beskrivelse av den gjeldende ordning gis i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6. Den sentrale administrasjon av domstolene sorterer under Justisdepartementet. Tidligere var denne opp-

gaven kombinert med administrativt ansvar for andre statlige organer utenfor departementet, men i 1996 ble det opprettet en egen Domstolavdeling som har ansvaret for personaladministrasjonen for domstolene, for utarbeiding av domstolenes budsjett og fordeling av budsjettet på de enkelte domstoler, for at domstolene har tjenlige lokaler og hensiktsmessig utstyr, for opplæring og annen kompetanseutvikling og for utvikling av domstolenes organisasjon. Avdelingen har ca 30 ledere og saksbehandlere i tillegg til kontorpersonale. Utenfor departementet er det organisert en egen IT- og Fagtjeneste for domstolene. Den sentrale domstoladministrasjon og domstolene har i de senere årene gjennomført omfattende utviklingsprosjekter med hovedvekt på innføring av moderne datateknologi, ledelsesutvikling, effektivisering og nedkorting av saksbehandlingstiden, og fagopplæring av både dommere og funksjonærer. Man er også kommet langt i moderne økonomiforvaltning med utstrakt delegering av myndighet til den enkelte domstol.

Domstolavdelingen i Justisdepartementet har viktige funksjoner når det gjelder dommerutnevnelser, ved siden av ansvaret for bruken av midlertidige dommere, for den begrensede disiplinærordning for dommere som gjelder i dag, og for praktiseringen av gjeldende regler om dommers sidegjøremål. Disse oppgavene - som kan regnes som administrasjon i vid forstand - nevnes i egne punkter i mandatet, og behandles særskilt i de følgende deler av utredningen.

Sentral domstoladministrasjon i andre land: Man finner mange eksempler på domstoladministrasjon i frittstående organer såvel som administrasjonsansvar lagt til et departement, ofte i samarbeid med et mer frittstående rådgivende organ. Også blant våre nærmeste naboland har vi eksempler på begge hovedløsninger.

Kommisjonens forslag

Kommisjonens oppgave er å foreslå en organisering av den sentrale administrasjonen av domstolene. Den lokale administrasjonen er ikke uttrykkelig nevnt i mandatet, men i de senere år har betydningen av lokalt lederskap og av delegering av administrativt ansvar til de lokale enhetene kommet klart frem. Kommisjonen foreslår at viktige problemstillinger knyttet til domstollederrollen og domstolleders oppgaver og myndighet blir gjort til gjenstand for et eget utredningsprosjekt.

Spørsmålet om et tredje nivå, et regionalt administrativt nivå for domstolene, er heller ikke nevnt i mandatet. Kommisjonen ser en tredeling av domstolenes administrasjon som uaktuelt av praktiske og økonomiske grunner.

De allmenne hensyn: Med utgangspunkt i de allmenne hensyn og prinsipper (se punkt 2.4) trekker kommisjonen frem de hensynene som først og fremst må ivaretas ved utforming av organisasjonsløsning for domstolenes administrasjon. Det avgjørende ved valget mellom hovedløsningene er avveiningen mellom noen helt grunnleggende hensyn og prinsipper i en demokratisk rettsstat; demokratihensynet og prinsippet om domstolenes dømmende uavhengighet. Men også hensynene til høy kvalitet, åpenhet og innsyn er sentrale. Endelig må det legges vekt på ønsket om økt effektivitet og ressursutnyttelse, bedre produktivitet og publikumsservice og bedre evne til tilpassing og utvikling.

Demokratihensynet tilsier at Stortinget må ha det avgjørende ord ved fastleggelsen av hva slags domstoler vi skal ha i Norge, hvordan de utnytter sine ressurser, og kanskje også når det gjelder viktige prioriteringer vedr

behandlingstid og publikumsservice for øvrig. Styring fra den utøvende makt vil i noen grad kunne ha den samme begrunnelse, siden vårt styresett bygger på parlamentarismen.

Samtidig skal domstolene være uavhengige i sin dømmende virksomhet. Uavhengigheten er avgjørende for at domstolene skal kunne løse tvister på en troverdig og tillitsskapende måte, og fylle sin funksjon i prøving av den utøvende makts beslutninger og av lovers grunnlovmessighet.

Avveiningen mellom disse hensynene har en avgjørende, indirekte betydning for valget av organisasjonsløsning for domstoladministrasjonen. Dersom det er fare for at Justisdepartementets og Regjeringens administrative styring av domstolene kan gi grunnlag for en irregulær styring eller påvirkning av domstolenes *dømmende* virksomhet, må man sørge for større avstand mellom domstolene og domstoladministrasjonen på den ene side og den utøvende makt på den annen side. Dersom det *ikke* er noen fare for slikt overslag, kan man beholde den forbindelsen det er i dag mellom domstolene og Justisdepartementets domstoladministrasjon, og legge sterkere vekt på fordeler av praktisk art som måtte ligge i at domstoladministrasjonen inngår i en større faglig og organisatorisk sammenheng gjennom sin departementstilknytning.

Som et viktig prinsipielt spørsmål ligger også en vurdering av behovet for en parlamentarisk ansvarlig statsråd for domstoladministrasjonen.

De aktuelle organisasjonsløsninger: Kommisjonen går gjennom de organisasjonsløsningene som fremstår som aktuelle for den sentrale domstoladministrasjonen:

- Departementsmodellen, som vil være variasjoner over dagens ordning i Justisdepartementet
- Direktoratsmodellen, som vil innebære at man legger administrasjonen til et tradisjonelt sentralforvaltningsorgan utenfor departementet
- Norges Bank-modellen, som vil innebære at man oppretter et nytt organ som ligger under Regjeringens instruksjonsmyndighet, men hvor det til instruksjonsretten er knyttet slike prosedyrer og slik varslingsplikt i forhold til Stortinget at det nye organet i praksis vil få en meget høy grad av uavhengighet av Regjering og departement
- Frittstående domstoladministrasjon som har en begrenset tilknytning til Regjeringen, f eks ved at det er Regjeringen som vurderer og fremmer budsjettforslag for domstolene, og at en statsråd har et parlamentarisk ansvar for domstoladministrasjonen
- Frittstående domstoladministrasjon som har en begrenset tilknytning til Stortinget, f eks med et liknende forhold til Stortinget som det som gjelder mellom Stortinget og Riksrevisjonen eller sivilombudsmannen som er Stortinget egne organer
- Domstolmodellen, som vil innebære at Høyesterett eller organer valgt av dommere får ansvaret og myndigheten når det gjelder domstolenes administrasjon.

Kommisjonen har delt seg i et flertall og et mindretall i valget av organisasjonsløsning.

Flertallet foreslår en ny administrativ ordning, en egen Domstoladministrasjon som blir ledet av et styre, delvis valgt av Stortinget, delvis oppnevnt av Regjeringen, og der selve administrasjonen flyttes bort fra departementet.

Flertallet fremhever som selve kjernen i rettsstaten at domstolene ikke skal stå under noen politisk styring eller kontroll i sin domsfunksjon. Begrunnelsen for en større uavhengighet i administrativ henseende er først og fremst

at dette støtter opp om uavhengigheten i dommerarbeidet. Uavhengighet i den dømmende virksomhet lar seg ikke gjennomføre og opprettholde bare ved formelle regler om myndighet. Det er spørsmål om en holdning i dommerarbeidet som skapes og videreføres - svekkes eller forsterkes - over tid. En atskillelse av administrasjonen fra regjeringskontorene vil være et viktig element i det løpende holdningsarbeide.

Regjeringens forvaltning, herunder påtalemyndigheten, er part i et stort antall rettssaker, samtidig som forvaltningen er administrativt overordnet domstolene. Dette er i dårlig samsvar med de prinsipper for habilitet - for avstand til partene - som ellers gjelder for domstolenes virksomhet. Og det innebærer at domstolenes uavhengighet ikke fremtrer utad med den fulle klarhet.

Det er dessuten flere utviklingstrekk som nå forsterker begrunnelsen for å atskille domstolene fra Justisdepartementet administrativt.

Flertallet fremhever bl a den betydelige utbygging av Justisdepartementets administrasjon av domstolene, og utviklingen av Justisdepartementet fra å være i det vesentlige et fagdepartement til å bli et politisk sentralt departement. Disse omlegginger må sees i sammenheng med at økningen av statens samlede aktivitet også innebærer en større deltakelse i rettssaker, med at hensynet til borgernes tillit til rettsvesenet får stadig økende betydning, og med at en moderne og styrket administrasjon for domstolene skaper et behov for full legitimitet i utøvelsen av styringen.

Det skjer samtidig i vår tid en internasjonal endring, der flere land løsriver administrasjonen av domstolene fra regjeringskontorene.

Flertallets forslag innebærer at det bygges opp en administrativ stab, fortrinnsvis ved overføring av stillinger og personer fra Justisdepartementets Domstolavdeling. Styret for Domstoladministrasjonen skal bestå av syv medlemmer: To medlemmer valgt av Stortinget som allmennhetens representanter samt tre dommere og to advokater oppnevnt av Kongen i statsråd.

Departementet vil ifølge forslaget fortsatt ha budsjettbehandling og lovforberedelse også i domstolspørsmål. Kongen, eventuelt departementet, skal kunne instruere Domstoladministrasjonen om oppfølging av Riksrevisjonens kritikk. For øvrig skal sentrale organer bare kunne instruere Domstoladministrasjonen ved generell instruks i form av slike administrative regelverk som gjelder gjennomgående for statlige organer.

Styret vil etter dette stå meget fritt i sin administrasjon av domstolene. Budsjettforslag skal fremmes for departementet og inngå i Regjeringens samlede budsjettforslag på samme måte som i dag, men Domstoladministrasjonens budsjettforslag skal følge med som trykt vedlegg til budsjettproposisjonen når den fremmes for Stortinget. Stortinget vil også utenom budsjettets rapportering ha en kontroll med domstolene og Domstoladministrasjonen gjennom Riksrevisjonen, som i tillegg til regnskapsrevisjon også skal kunne gjennomføre forvaltningsrevisjon på domstolenes område.

Flertallet foreslår økt offentlighet ved at styrets beslutninger rettet mot den administrative stab bare kan unntas fra offentlighet dersom det følger av de særlige regler om innskrenkning i innsynsretten p g a beslutningens innhold el likn.

Flertallet foreslår at styret også skal være innstillingsorgan for dommerutnevnelser, se punkt 2.6 om dommerutnevnelser.

Flertallet ser ikke spesielle problemer med rekruttering og kompetanseoppbygging i den nye Domstoladministrasjonen.

Mindretallet foreslår at den sentrale domstoladministrasjon organiseres som en del av Justisdepartementet. Det opprettes et eget eksternt *råd* for departementets domstoladministrasjon.

Hvilke domstoler landet skal ha, hvor de skal lokaliseres og hvordan de skal finansieres, er for *mindretallet* spørsmål av allmennpolitisk karakter som bør behandles av Regjering og Storting i tråd med norsk statsskikk. Løsningen må i tillegg til å sikre uavhengighet og upartiskhet, også sikre demokratisk innsyn, debatt, styring og kontroll - og fremme administrativ produktivitet, effektivitet og samordning. *Mindretallet* vil unngå å rendyrke et enkelt hensyn ved valget av administrasjonsløsning, og finner at en rimelig *balanse* oppnås ved å videreføre den domstoladministrasjon i Justisdepartementet som både har vist evne og vilje til å respektere domstolenes dømmende uavhengighet og har bidratt til at domstolene har fulgt med i den teknologiutvikling, ledelseutvikling m v som har funnet sted innenfor offentlig administrasjon i de senere år. Departementet har også bidratt til at norske domstoler ligger langt fremme internasjonalt sett når det gjelder saksbehandlingstid.

Mindretallet avviser at Justisdepartementets administrative ansvar for politi og påtalemyndighet gir departementet noen form for partsinteresse i straffesakene. Justisdepartementet er part i sivile tvister for domstolene i relativt få saker og antallet vil bli ytterligere redusert gjennom ventede lovendringer.

Mindretallet finner at når beslutningene om lokalisering, finansiering, utstyring og bemanning av domstolene legges til et departement, innebærer det ingen fare for overslag som kan true domstolenes *dømmende* uavhengighet.

Mindretallet utdyper sitt syn på prinsippet om folkesuverenitet og konsekvensene på forholdet mellom statsinstitusjonene. Langt de fleste land i Vest-Europa har hatt - og har - sin domstoladministrasjon knyttet opp mot den utøvende makt (fortrinnsvis et justisdepartement), kombinert med et parlamentarisk ansvar for vedkommende statsråd.

Mindretallets forslag innebærer små endringer av organisatorisk art i Justisdepartementets domstoladministrasjon. Den avgjørende forskjell er etablering av et Domstolråd etter mønster fra en del andre land. Rådet vil innebære en kvalitetssikring gjennom faglige innspill og råd. Rådet skal føre oppsyn med at departementets administrasjon av domstolene ikke er problematisk for deres dømmende uavhengighet. Rådet vil også kunne bidra til økt oppmerksomhet og interesse fra allmennheten, og det vil være et viktig korrektiv i Stortinget budsjettbehandling ved at rådets kommentar til domstolbudsjettet skal legges frem for Stortinget.

Domstolrådet vil være sammensatt av to organer, det Tilsynsutvalget som kommisjonen foreslår opprettet i kapittel 10 om Disiplinærtiltak m v og det Innstillingsråd som *mindretallet* foreslår opprettet i "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7 om utnevnelser av dommere. Rådet vil dermed ha stor bredde både i domstolkompetanse, i erfaring i domstoladministrasjon og i samfunnsmessig innsikt og engasjement. Fire medlemmer vil være valgt av Stortinget og fem dommere og tre jurister utenfor domstolene vil være oppnevnt av Kongen i statsråd.

Mindretallet legger vekt på at Justisdepartementet etter deres forslag vil kunne videreføre en domstoladministrasjon uten økte problemer med hensyn til rekruttering av kvalifiserte medarbeidere, uten å falle utenfor det utviklingsrettede fagmiljø i den sentrale statsforvaltning og uten å stå overfor den usikkerhet som ligger i etableringen av et helt nytt administrativt organ som ikke

tidligere er utprøvet i norsk statlig administrasjon. På alle disse punkter skiller departementsløsningen seg - etter mindretallets vurdering - fra løsningen med en frittstående domstoladministrasjon.

2.6 Utnevnelse av dommere

Beskrivelse av gjeldende ordning: Kommisjonen gir i "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7 innledningsvis en oversikt over reglene for utnevnelse av dommere, først og fremst at fast tilsetning av dommere i de alminnelige domstoler skjer ved utnevnelse i statsråd. (Begrepet «tilsetning» blir i utredningen brukt som et samlebegrep som dekker såvel utnevnelse i statsråd som tilsetning foretatt av et departement, andre forvaltningsorganer eller egne tilsettingsorganer etter tjenestemannsloven.) Dommere er embetsmenn, og deres rettslige stilling er nærmere beskrevet i kapittel 10.

Etter offentlig kunngjøring av en ledig dommerstilling vurderes søkerne av et rådgivende organ for dommerutnevnelser med tre medlemmer oppnevnt av Justisdepartementet etter forslag fra Den norske Dommerforening, Den Norske Advokatforening og Norges Juristforbund. Det rådgivende organet gir en uttalelse til Justisdepartementet. Også lederen av vedkommende domstol får anledning til å gi uttalelse. I departementet foretas en fullstendig vurdering av søkerne med intervju og referanseinnhenting, før saken fremmes for statsråd. - Stillinger som høyesterettsdommere behandles ikke av det rådgivende organet, men det innhentes en muntlig uttalelse fra justitiarius i Høyesterett.

Kommisjonen gir også en oversikt over hvilke kriterier dommere velges ut etter. Utenom krav til alder, juridisk embetseksamen m v, er det ikke lovfestet spesielle kvalifikasjonskrav til dommere. I praksis stilles det høye krav til faglig dyktighet som jurist både når det gjelder eksamenskarakter og juridisk yrkesutøvelse. Det stilles også krav til personlige egenskaper og livserfaring. Statistikk fra de siste 10 år gir ikke klare indikasjoner på at bestemte kriterier er tillagt særlig stor eller særlig liten vekt ved utvelgelsen. Det har vært noe varierende holdning til «minstealder» for utnevnelse til dommer, og det kan ikke trekkes noen helt klar konklusjon i retning av at man i særlig grad har lagt vekt på å få dommere fra en bestemt yrkesgruppe, f eks advokatene, fremfor andre yrkesgrupper. Men det har antakelig vært lagt noe mindre vekt på små differanser i karakter til juridisk embetseksamen enn tidligere. - I noe under 90 % av alle utnevningssaker fulgte Regjeringen tilrådingen fra det rådgivende organ.

Det har vært et grunnleggende prinsipp i dommerrekrutteringen at dommerne samlet skal gjenspeile en bredest mulig juridisk yrkesmessig bakgrunn, slik at de representerer en variert og vid erfaringsbakgrunn. Norske dommere er derfor - i motsetning til dommere i en del andre land - ikke rekruttert inn i domstolene rett etter eksamen, til en domstolsintern karriere. De er heller ikke rekruttert ensidig fra en bestemt yrkesgruppe.

Kapittel 7 gir også en sammenfatning av statistiske data om dommerrekrutteringen de senere år. Gjennomsnittsalderen har i løpet av de siste 15 år sunket med ca syv år til 50 år, men alderssammensetningen tilsier at gjennomsnittsalderen vil øke noe i årene fremover. Kvinneandelen er ca 22 % og vil sannsynligvis øke i årene fremover i takt med økningen i kvinneandelen i de kandidatkullene som rekrutterer til førstegangs utnevnelse til dommer. Dommernes tidligere yrkeserfaring avspeiler juristenes fordeling på ulike

juristyrker på en relativt representativ måte, bl a var 44 % av dommerne advokat før utnevning til dommer, mens 32 % var tilsatt i offentlig forvaltning og 12 % i påtalemyndigheten. Fordelingen av yrkesaktive jurister på yrker viser 46 % advokater, 41 % i offentlig forvaltning og 6 % i påtalemyndigheten (når domstolansatte jurister holdes utenfor). I de senere år synes det relativt sett å ha vært utnevnt færre dommere fra offentlig sektor og flere advokater.

Dommerutnevnelser i andre land: Kommisjonen gir en oversikt over fremgangsmåten ved utnevnelser i en del andre land. Den vanlige ordningen er at dommere utnevnes av statsoverhodet etter en eller annen form for uttalelse, innstilling el lign fra et eksternt organ.

Kommisjonens forslag

De allmenne hensyn: Kommisjonen gjennomgår de allmenne hensyn og prinsipper som bør ligge til grunn for utformingen av en ny fremgangsmåte for dommerutnevnelser. Særlig gjelder dette hensynet til domstolenes dømmende uavhengighet og til en demokratisk utnevningssprosess. Selv om domstolene skal være uavhengige i avgjørelsen av den enkelte sak, er dommere tillagt en så viktig myndighet i samfunnet at det bør gjelde en demokratisk kontroll med utpekingen av dommere. Men en slik demokratisk kontroll behøver ikke skje ved at folkevalgte organer gis avgjørende innflytelse på den enkelte utnevning. Den kan også skje ved etterfølgende kontroll i Stortinget og ved en offentlig debatt som muliggjøres ved stor åpenhet omkring søkerliste og utnevningssprosess. Et annet viktig hensyn gjelder ønsket om faglig kvalitet og personlige egenskaper. Særlige kvalifikasjonskrav må stilles ved utvelgelse av domstolledere. Et avgjørende hensyn for at domstolene skal kunne fylle sin oppgave i samfunnet, er at domstolene og dommerne har folks tillit. Etter kommisjonens vurdering er folks kunnskap om en åpen, profesjonell og objektiv utvelgelse av dommere blant de viktigste faktorer i tilliten til domstolene. Endelig peker kommisjonen på hensynet til tillit hos potensielle søkere, som tilsier en mest mulig profesjonell utvelgelse, med anvendelse av kjente og klare kriterier. Men også personvern kommer inn i bildet. Blant annet vil offentliggjøring av søkerens navn være problematisk for en del søkere.

Ut fra disse hensynene har kommisjonen vurdert alternativene til dagens ordning. Utnevningene kan legges helt eller delvis under Stortinget, med en innebygget fare for partipolisering av utnevningene. De kan legges under domstolene selv, altså en form for selvrekruttering. Det er også mulig å opprette et nytt statlig organ som står fritt både i forhold til domstolene, Regjeringen og Stortinget, eller å la dommertilsetninger følge tjenestemannslovens vanlige system for tilsetting i staten, med tilsettingsråd sammensatt av arbeidstakernes og arbeidsgivers representanter, altså etter et korporativt system.

Etter kommisjonens vurdering er det ingen av disse alternativene som ivaretar alle hensynene ovenfor på en god måte. Kommisjonen foreslår derfor at dommere fortsatt utnevnes som embetsmenn av Kongen i statsråd, men etter at et eget innstillingsorgan har avgitt formell innstilling. Innstillingsorganet skal sammensettes av to representanter for allmennheten, dommere fra alle tre instanser, og to jurister utenfor domstolene med bred kontaktflate. Allmennhetens representanter skal velges av Stortinget mens de fem andre representantene skal oppnevnes av Kongen. Med en slik sammensetting er man sikret domstolfaglig kompetanse samtidig som man får ivaretatt brukernes inter-

esser og samfunnets interesser generelt. Balansen i organet innebærer at domstolenes uavhengighet blir styrket.

Det *flertallet* i kommisjonen som i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 går inn for at domstolene skal administreres av en Domstoladministrasjon ledet av et styre, foreslår at dette styret samtidig er innstillingsorgan. To av medlemmene av styret skal være advokater. Dette er etter flertallets vurdering et riktig valg også for behandling av utnevningssaker. Man bør således prioritere representanter for domstolenes brukere fremfor representanter for søkergruppene. Det *mindretallet* som i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 går inn for at domstolene skal administreres av Justisdepartementet, foreslår opprettet et eget Innstillingsråd for dommerstillinger som innstillingsorgan. Rådets sammensetting skal gi en bredest mulig kontaktflate mot aktuelle søkergrupper og kjennskap til hvilke kvalifikasjoner som ulike juridiske yrkesroller kan gi. Av de to juristmedlemmene utenfor domstolene skal derfor en være advokat og en komme fra offentlig sektor.

Innstillingsorganet skal behandle både søknader til herreds- og byrettene, lagmannsrettene og til Høyesterett. Det gjøres unntak for stillingen som justitiarius i Høyesterett. Innstillingen skal ha stor tyngde i Regjeringens endelige valg. Regjeringen skal ikke kunne velge en ikke innstilt søker med mindre den har bedt om innstillingsorganets særskilte vurdering av denne søkeren. Innstillingsorganets innstilling, men ikke begrunnelsen, skal være offentlig.

Kommisjonen finner at denne løsningen er i harmoni både med Grunnloven og med våre forpliktelser etter internasjonale konvensjoner.

Kommisjonen gir en nærmere skisse for innstillingsorganets oppgaver og arbeidsmåte. Det vises til at kommisjonen i "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8 om midlertidige dommere foreslår at innstillingsorganet også skal få i oppgave å ta endelig avgjørelse når det gjelder en del konstitusjoner, som er den viktigste form for tilsetting av erfarne jurister som midlertidige dommere.

Kommisjonen legger vekt på at prosessen frem til en dommerutnevning må være mest mulig åpen. I tillegg til at innstillingsorganets innstilling skal være offentlig, foreslås også at en mer utfyllende søkerliste enn i dag skal offentliggjøres. Både søkerliste og innstilling offentliggjøres så snart de foreligger.

2.7 Midlertidige dommere

Beskrivelse av gjeldende ordninger: Midlertidige dommere er, se "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8:

- Dommere som konstitueres for begrenset tid ved beslutning i statsråd, av Justisdepartementet eller av fylkesmannen
- Dommerfullmektiger som tilsettes av domstolens leder for inntil to år - med begrensede muligheter til forlengelse
- Ekstraordinære lagdommere som oppnevnes av Justisdepartementet for ett år av gangen blant pensjonerte dommere, for tilkalling av førstelagmannen i den enkelte sak
- Dommere fra herreds- og byrett som tilkalles til tjeneste i lagmannsrett
- Allerede utnevnte dommere som oppnevnes av Justisdepartementet eller fylkesmannen som settedommere i enkeltsaker ved andre domstoler.

Kommisjonen redegjør for omfanget av bruken av midlertidige dommere. Dommerfullmektigene utpeker seg ved å behandle ca en tredjedel av alle

saker ved herreds- og byrettene, men i enkelte lagmannsretter blir omtrent en like stor del av «arbeidstimer i rettsmøter» utført av ekstraordinære lagdommere og tilkalte herreds- og byrettsdommere. (I tillegg til møtetiden kommer saksforberedelse og domsskriving hvor de tilkalte og de ekstraordinære stort sett ikke er inne i bildet.)

Dommere som konstitueres av Kongen i statsråd, regnes som embetsmenn etter tjenestemannsloven og vil nyte godt av det særlige stillingsvernet for dommere, men bare innenfor konstitusjonsperioden. Det innebærer at de ikke kan sies opp eller forflyttes, og at de bare kan avskjediges ved rettergang og dom. Alle andre midlertidige dommere mangler dette stillingsvernet.

Midlertidige dommere har i hovedsak samme myndighet som fast tilsatte dommere. Det er noen få sakstyper som dommerfullmektiger ikke kan behandle. Tilkalte dommere og ekstraordinære lagdommere kan ikke administrere retten.

Kommisjonen har undersøkt regler og praksis for bruk av midlertidige dommere i andre land. Vikarordninger anses normalt ikke som problematiske. Ekstrahjelpordninger i moderat omfang blir vanligvis godtatt. Mange land har ordninger med midlertidige dommere som ledd i en intern dommeropplæring og dommerkarriere, selv om man ikke finner noen direkte parallell til den norske dommerfullmektigordningen.

Kommisjonens forslag

De prinsipielle og praktiske hensyn: Det viktigste problemet ved midlertidighet er at dommerens stilling er usikker og avhengig av arbeidsgivers holdning til forlengelse av tjenesten eller fast tilsetting. Arbeidsgiver vil være staten v/ Jus- tisdepartementet, og man får dermed den samme type avhengighet og fare for irregulær påvirkning som bl a beskrives i punkt 2.4 i omtalen av de allmenne hensyn. I en del tilfeller kan det også foreligge fare for irregulær påvirkning fra andre, dersom dommeren har permisjon eller annen nær tilknytning til privat arbeidsgiver før konstitusjonsperioden.

Dersom det blir vanlig at konstituerte dommere søker og får fast dommerstilling mens de er konstituert, kan en betydelig del av nyrekrutteringen av dommere komme til å skje via konstitusjoner. Kunngjøring av konstitusjoner gir ikke alltid like god søkning som kunngjøring av fast stilling. Bl a vil privatpraktiserende advokater sjelden forlate sin praksis for å gå inn i en tidsbegrenset dommerkonstitusjon uten sikkerhet for senere fast tilsetting.

Det er særlig *praktiske* hensyn som taler for bruk av midlertidige dommere. Domstolene må behandle alle saker som kommer inn, og kan ikke prioritere ned eller helt legge til side enkelte saker for at andre saker skal få en grundig og rask behandling. Domstolene har derfor et særlig behov for løpende å kunne tilpasse kapasiteten for saksavvikling til saksmengden. Midlertidige dommere er også ønskelig for å dekke opp sykefravær, permisjoner og andre former for ledighet i faste dommerstillinger. Endelig kan det være behov for særlig smidighet i bemanningen når domstoler skal omorganiseres.

Med den bruk som gjøres av dommerfullmektiger, tilkalte dommere og ekstraordinære dommere, står midlertidige dommere også for en betydelig del av den ordinære saksavvikling. Avvikling av ordningene vil skape behov for mange nye, faste dommere. En slik nyrekruttering vil være vanskelig og må iallfall foregå over flere år. - Avvikling av dommerfullmektigordningen vil også kunne ha negativ innvirkning på interessen for å søke dommerstillinger,

fordi mange dyktige jurister gjennom dommerfullmektigtjenesten får innsikt i domstolarbeid.

Kommisjonens vurdering av den enkelte ordning: Mulighet for å konstituere *dommervikar* må opprettholdes. I en del tilfeller må en vikar konstitueres dersom man vil unngå avlysinger av rettsmøter, utsettelse og lengre saksbehandlingstid. Men en del av vikarbehovet må kunne dekkes ved å opprette nye dommerstillinger, eventuelt dommerstillinger felles for flere domstoler, ved å trekke på ledig dommerkapasitet ved domstoler i nærheten, og ved å opprette stillinger som flyttbar dommer i den grad det er mulig å rekruttere til slike stillinger.

Det må fortsatt være mulighet for *konstitusjon av ekstra dommer* for å ta forbigående topper i arbeidsbelastningen. Men særlig dersom det er aktuelt å konstituere en jurist utenfor domstolene, bør man i praksis stille strengere krav til at andre muligheter må være utprøvet før man går til konstitusjon.

Endelig må det være mulighet til å bruke konstitusjon i stedet for fast utnevning i tilfelle av *omorganisering*. F eks vil det være praktisk å foreta konstitusjon i en ledig domstollederstilling når to domstoler er planlagt sammen slått til én domstol med én lederstilling. Muligheten må også opprettholdes for å konstituere i dommerstilling, særlig domstollederstilling, når en domstol er vedtatt eller planlegges omorganisert.

Konstitusjoner kan i dag besluttes også for *konkret angitte saker*, både vikarkonstitusjoner (oppnevning som settedommer) og ekstrahjelpkonstitusjoner. Ordningen innebærer at konstitusjonsmyndigheten - Kongen i statsråd, Justisdepartementet og fylkesmannen - i realiteten bestemmer hvilken dommer som skal behandle en konkret sak. Vanligvis er saksfordeling et område for domstolenes uavhengighet av den utøvende makt. Kommisjonen går derfor inn for at konstitusjon i enkeltsak skal avskjæres. Behovet kan dekkes ved en kort, tidsbegrenset konstitusjon hvor domstolens leder kan avgjøre hvem som skal behandle hvilken sak. Dersom denne løsningen ikke er hensiktsmessig, kan saken i stedet overføres til annen domstol. Dette er aktuelt hvis alle dommere ved en domstol er inhabile i saken.

Myndigheten til å konstituere foreslås overført fra den ordinære utøvende makt (Justisdepartementet) til det frittstående innstillingsorganet for dommere som kommisjonen foreslår opprettet. Men en del av de lengste konstitusjonene og konstitusjonene i Høyesterett bør fortsatt behandles av Kongen i statsråd.

Hittil har man skilt mellom «egentlige» og «uegentlige» konstitusjoner, det vil i praksis si et skille mellom vikarkonstitusjoner og ekstrahjelpkonstitusjoner. Betegnelsene er ikke gode, og kommisjonen kan heller ikke se at selve skillet behøver opprettholdes. I kommisjonens forslag til lovregulering av konstitusjonsadgangen skilles det ikke mellom de ulike behovene som kan ligge bak en konstitusjon, se lovsykkissen i kapittel 14, §§ 9-10.

Kommisjonen har ikke vurdert *dommerfullmektigordningen* generelt, bare om ordningen *p g a stillingenes midlertidighet* bør avvikles eller sterkt begrenses. Kommisjonen besvarer spørsmålet benektende. Verken etter Grunnloven eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er ordningen ulovlig med det omfang bruken har i dag. Kommisjonen ser klare betenkeligheter ved en såvidt utstrakt bruk av midlertidige dommere. Etter avveining mot de praktiske hensynene konkluderer kommisjonen likevel med at ordningen ikke bør avvikles, men at man må ha oppmerksomhet rettet mot omfanget av bruken. Bl a bør det ikke være flere dommerfullmektiger enn faste dommere ved noen domstol. Man bør dessuten vurdere forbedring-

stiltak, f eks mer systematisk opplæring og tilsyn. Tilsettingsmyndigheten for dommerfullmektiger foreslås overført til et lokalt tilsettingsråd for domstolene.

For alle disse kategorier av midlertidige dommere foreslår kommisjonen innført det særlige stillingsvern for dommere som de fleste av dem mangler i dag, og som anses som et av de viktigste vern for dommeres dømmende uavhengighet. Vernet vil bare gjelde innenfor den aktuelle tidsperioden. Likeledes foreslår kommisjonen at alle midlertidige dommere skal omfattes av den felles disiplinærordning, jf kapittel 10.

Ordnningen med *ekstraordinære lagdommere* bidrar både til vanlig saksavvikling og til å ta topper i arbeidsbelastningen. Dette er rimelig for staten. Ordningen bør likevel utvikles ut fra betraktninger om uavhengighet og hensynet til publikums tillit. Avviklingen må antakelig gjennomføres over en femårsperiode.

Ordnningen med at *herreds- og byrettsdommere tilkalles til tjeneste i lagmannsrett* administreres fullt ut av domstolene, slik at noe spesielt forhold til den utøvende makt ikke kommer inn i bildet. Dommerne har dessuten det særlige stillingsvern gjennom sine stillinger i herreds- og byrettene. Ordningen innebærer imidlertid at førsteinstansdommere er med på å vurdere ankesaker over andre førsteinstansdommeres avgjørelser, og ordningens bakgrunn er bl a at ankeinstansen ikke er gitt en tilstrekkelig bemanning til at ankesakene kan avvikles av rettens egne dommere. Hensynet til en smidig saksavvikling og hensynet til førsteinstansdommernes utbytte av tjenestegjøring i lagmannsrett medfører at kommisjonen ikke vil foreslå ordningen avvirket. Men det foreslås begrensning i bruken ved at alle saker i lagmannsrett skal behandles av minst to ordinære lagdommere. På lengre sikt bør man arbeide mot en avvikling av ordningen.

2.8 Sidegjøremål

Hva som menes med sidegjøremål: Slik kommisjonen nytter begrepet sidegjøremål, se "*Sidegjøremål*" i kapittel 9, omfatter det medlemskap, verv og andre engasjementer i eller for foretak, organisasjoner, foreninger, eller organ for stat, fylkeskommune eller kommune.

Beskrivelse av gjeldende ordninger: Etter gjeldende rett er det få lovbestemmelser som innskrenker dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål. Den viktigste bestemmelsen er domstolloven § 229, som forbyr dommere å utøve advokatvirksomhet. Hovedtariffavtalen har i pkt 1.1.4 en generell bestemmelse, som også gjelder for dommere, om at det må innhentes samtykke fra kompetent myndighet når det er tale om et sidegjøremål som kan «hemme eller sinke» en tjenestemann/embetsmann i arbeidet i hovedstillingen.

Spørreundersøkelse m v: Kommisjonen har foretatt en bredt anlagt spørreundersøkelse blant samtlige dommere i landet, faste som midlertidige. Hovedformålet med undersøkelsen har vært å kartlegge dommeres sidegjøremål, både med hensyn til typer gjøremål, antall gjøremål og inntekter. Dommerne ble også stilt en del andre spørsmål, bl a om deres bakgrunn. - Spørreskjemaet er tatt inn som *Vedlegg 2*. En sammenfatning av resultatet av spørreundersøkelsen for så vidt gjelder sidegjøremål, er gitt i *Vedlegg 3*.

Kommisjonens forslag

Hovedproblemstillingen for kommisjonen har vært å vurdere nærmere om og i hvilken utstrekning sidegjøremål lar seg forene med arbeidet i dommerstillingen. Forskjellige hensyn gjør seg gjeldende her, og kommisjonen drøfter disse. Hensyn som kan tale imot at dommere har sidegjøremål, er bl a hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet og folks alminnelige tillit til domstolene og dommerne. På den annen side representerer dommerne en viktig ressurs som samfunnet kan ha god nytte av utenfor domstolene, f eks som medlemmer av utredningsutvalg og andre statlige forvaltningsorganer. Dommerne kan også gjennom sine sidegjøremål skaffe seg samfunnsinnsikt av betydning for dommerarbeidet. Kommisjonen peker videre på at innskrenkninger i adgangen til å påta seg visse former for sidegjøremål kan bryte med grunnleggende statsborgerlige rettigheter.

Basert på en avveining av de ulike hensyn er kommisjonen kommet fram til at det bør utformes et samlet opplegg for lovregulering av sidegjøremål, som omfatter alle dommere. Tre former for regulering anses aktuelle - forbud, godkjenning og registrering.

Registrering av sidegjøremål: Kommisjonen mener at det i stor grad er tilstrekkelig med en relativt omfattende registreringsordning, som gir alle som ønsker det tilgang til de registrerte opplysninger. Hovedformålet med registreringen vil være å skape økt forutberegnelighet omkring dommers habilitet i de enkelte rettsaker. Ifølge kommisjonens forslag skal alle sidegjøremål registreres, bortsett fra medlemskap i politiske partier, i trossamfunn, i interesseorganisasjoner og i ideelle foreninger. Verv o l i ideelle foreninger som har færre enn 100 medlemmer, er også unntatt fra registrering. Unntatt fra registrering er dessuten enkeltstående forelesninger, foredrag o l. Et *mindretall* i kommisjonen foreslår at det skal gjelde en særregel for medlemskap i ideelle foreninger hvor medlemmene har spesielle forpliktelser overfor hverandre. Det siktes her til såkalte «brorskapsforbund», f eks frimurere. Mindretallet foreslår at også medlemskap i slike foreninger skal registreres, og uavhengig av antall medlemmer som foreningen har. *Flertallet* vil ikke ha noen særregel for denne type foreninger. Kommisjonen foreslår videre at investeringer som en dommer foretar i selskaper skal registreres, men her vil registreringen bare gjelde investeringer som overstiger en viss minimumsgrense, fastsatt i forskrift.

Registrering er basert på at en dommer som påtar seg sidegjøremål, skal melde fra om dette til den registeransvarlige enhet. Det som skal registreres, er dommerens navn, tittel og domstolstilknytning, hva gjøremålet består i, hvem som eventuelt er oppdragsgiver, og tidspunktet for eller varigheten av gjøremålet. Dommeren må dessuten opplyse om gjøremålet er inntektsbringende, men meldeplikten omfatter ikke inntektens størrelse. For øvrig skal registeret inneholde visse opplysninger som ikke har tilknytning til sidegjøremål, idet det skal registreres hvilket yrke eller hvilken stilling som dommeren hadde før hun/han ble tilsatt i dommerstillingen. - Etter forslag fra *flertallet* i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 skal den nye Doms-
toladministrasjonen ha ansvaret for å føre registeret og holde det à jour. *Mindretallet* foreslår at dette ansvaret skal påhvile Justisdepartementet.

Forbud mot sidegjøremål: Etter kommisjonens oppfatning er det bare i begrenset oppfatning behov for regulære forbud mot at dommere har sidegjøremål. De forbud som kommisjonen går inn for, omfatter for det første opprettholdelse av de gjeldende forbud, bl a forbudet mot å utøve advokatvirksomhet. For det andre foreslår kommisjonen at det også skal være forbudt for

dommere å drive rettshjelpvirksomhet etter domstoloven § 218, og for det tredje at en dommer ikke skal kunne være medlem av en voldgiftsrett etter oppnevning av en av partene i voldgiftssaken.

Godkjenning av sidegjøremål: Det finnes enkelte typer av sidegjøremål som etter kommisjonens oppfatning kan være vanskelig å forene med dommerstillingen, men uten at kommisjonen har funnet grunn til å forby dem. Disse gjøremålene står i en slags mellomstilling, og kommisjonen mener at den beste løsning her er å vurdere det enkelte gjøremål konkret gjennom en godkjenningsordning. Denne ordningen innebærer at en dommer må søke om og innvilges godkjenning, før hun/han kan påta seg et bestemt gjøremål. Inn under godkjenningsordningen går sidegjøremål som medfører at en dommer mer enn leilighetsvis kan bli inhabil, og arbeidstygende gjøremål som medfører at arbeidet i dommerstillingen hemmes eller sinkes. Godkjenningsordningen er i disse tilfellene ikke knyttet til bestemte typer av sidegjøremål; det er ikke gjøremålets art, men den virkning det har for dommerens habilitet eller arbeidet i dommerstillingen som er avgjørende. Kommisjonen foreslår videre at dommere må søke om godkjenning i forbindelse med sidegjøremål i privat eller offentlig næringsvirksomhet, oppnevning som medlem av voldgiftsrett (d v s i de tilfelle hvor oppnevning foretas av andre enn den ene av partene i voldgiftsvisten, se ovenfor), og for sidegjøremål i kollegiale forvaltningsorganer hvor man må regne med at organets avgjørelse kan bli overprøvd av domstolene. Unntatt fra godkjenning er valg som Stortinget foretar. Det samme gjelder når en dommer oppnevnes i statsråd som medlem av en granskningskommisjon. Ved andre oppnevninger som foretas i statsråd, skal det på forhånd innhentes uttalelse fra det organ som har godkjenningsmyndigheten. Etter *flertallets* forslag skal Domstoladministrasjonen ha godkjenningsmyndigheten, mens *mindretallet* foreslår at myndigheten skal tilligge Tilsynsutvalget for dommere, se nedenfor.

Det er for øvrig kommisjonens oppfatning at dommere generelt bør være tilbakeholdne med å påta seg mer framskutte politiske verv, både i parti og i folkevalgte organer. Det samme gjelder betydningsfulle verv og i typiske interesseorganisasjoner. Kommisjonen peker videre på at oppnevningsmyndigheten bør være tilbakeholden med å oppnevne høyesterettsdommere som medlemmer av private tvisteløsende nemnder og som medlemmer av forvaltningsorganer som treffer enkeltvedtak.

Permisjoner. Lønn fra tidligere eller framtidig arbeidssted: Dommeres permisjoner har en viss sammenheng med sidegjøremål, og ut fra hensynet til dommeres uavhengighet foreslår kommisjonen i "*Sidegjøremål*" i kapittel 9 at dommere ikke kan ha permisjon fra tidligere stilling når de tiltrer som fast utnevnt dommer. Kommisjonen foreslår derimot ikke forbud mot at midlertidige dommere har permisjon fra sin tidligere stilling mens de fungerer som dommere, og heller ikke at det skal innføres forbud mot at dommere gis permisjon fra dommerstillingen for å gå over i annen stilling. Kommisjonen foreslår for øvrig at det innføres et alminnelig forbud mot at dommere skal kunne motta lønn eller annen godtgjøring fra et tidligere eller framtidig arbeidssted.

2.9 Disiplinærtiltak og god dommerskikk

Beskrivelse av gjeldende ordninger: Kommisjonen foretar innledningsvis i kapittel 10 en nærmere gjennomgang av dommeres rettslige stilling, og peker bl a

på at rettsstillingen er noe forskjellig for faste dommere og for midlertidige dommere. Faste dommere har i egenskap av embetsmenn et særskilt stillingsvern etter Grunnloven § 22. De er «uavsettelige», i den forstand at de ikke kan sies opp fra sin stilling eller forflyttes mot sin vilje og kan bare avskjediges etter rettergang og dom. Faste dommere kan suspenderes, men avgjørelse om dette må treffes av Kongen i statsråd, og rettssak om å fjerne dommeren fra stillingen - ved sivil dom eller straffedom - må reises umiddelbart. Som andre statstilsatte kan faste dommere straffes for lovovertrædelser i eller utenfor tjenesten, men spørsmålet om det skal reises tiltale mot en dommer for straffbare handlinger i tjenesten, må avgjøres av Kongen i statsråd. Fast utnevnte dommere kan heller ikke ilegges ordensstraff etter tjenestemannslovens regler. En høyesterettsdommer kan bare fjernes fra sin stilling ved dom i Rikretten, og også ellers gjelder det enkelte særregler for høyesterettsdommere.

Midlertidige dommere - se nærmere "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8 - har ikke det samme stillingsvernet som de faste dommerne, og deres sivilrettslige og strafferettslige stilling er som for andre statstilsatte. Dette gjelder imidlertid ikke unntaksfritt. Midlertidige dommere som er konstituert av Kongen i statsråd, antas å ha det samme stillingsvern og den samme rettsstilling som faste dommere har.

Kapittel 10 inneholder en kortfattet sammenfatning av disiplinærordninger og etikksystemer for enkelte andre stillings- eller yrkesgrupper.

Kommisjonens forslag

Dommeres rettslige stilling. Stillingsvernet: Kommisjonen foreslår at de grunnleggende regler om dommeres rettslige stilling blir opprettholdt. Men kommisjonen går inn for at alle dommere skal ha det samme stillingsvernet. Det innebærer at midlertidige dommere i sin funksjonstid - i likhet med faste dommere - ikke skal kunne oppsies eller forflyttes mot sin vilje, og at de bare skal kunne avskjediges etter rettergang og dom. Bakgrunnen for forslaget er særlig hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet.

Ny klage- og disiplinærordning: Selv om faste dommere ikke kan ilegges ordensstraff, er det antatt at Justisdepartementet har en viss disiplinærmyndighet overfor dem. Bakgrunnen er den tilsynsmyndighet som departementet utøver overfor domstolene - og dommerne - på vegne av Regjeringen. Det er imidlertid noe uklart hva disiplinærmyndigheten består i. Det eksisterer ingen nærmere regler i tilknytning til disiplinærordningen, f.eks. er det ikke utarbeidet noe formalisert system med adgang for parter, advokater eller andre rettsaktører til å klage en dommer inn for departementet. Praksis synes å vise at departementet gjennomgående er tilbakeholden med å gripe inn overfor kritikkverdig atferd hos dommere. Utsagn tyder på at det forekommer kritikkverdig atferd blant dommere, men det foreligger ikke mer eksakte data som viser hvilket omfang det er tale om.

For kommisjonen er spørsmålsstillingen om det skal innføres en nærmere regulert, lovbestemt klage- og disiplinærordning for dommere, hvor det åpnes adgang for at en dommer kan klages inn for et disiplinærorgan og ilegges disiplinære reaksjoner av «mildere» karakter, d v s mildere enn avskjed, straff, suspensjon.

Kommisjonen har på forskjellig grunnlag vurdert behovet for en klage- og disiplinærordning, blant annet om det er aktuelt å ha en slik ordning ved siden av det system man har i dag for å fjerne en dommer fra stillingen og for å

ilegge straff. Kommisjonen har også vurdert om det er andre virkemidler, f eks etablering av et eget etisk råd for dommere, utvikling av profesjonsetiske regler m v, som kan erstatte en klage- og disiplinærordning. Konklusjonen er at det er behov for en helt ny og godt organisert klage- og disiplinærordning, som i størst mulig grad kan fange opp kritikkverdig atferd og sørge for at det reageres overfor slik atferd med hensiktsmessige, mildere tiltak. Et viktig formål med den ordning som kommisjonen foreslår, er at den ikke bare skal omfatte behandling av konkrete saker om disiplinære reaksjoner overfor enkelte dommere, men også bidra til å utvikle dommeretikken og holdningene hos dommere på forskjellige måter.

Atferd som kan lede til disiplinære reaksjoner: Kommisjonen legger opp til at en dommer skal kunne ilegges disiplinære reaksjoner først og fremst for forhold i tjenesten. Alle former for kritikkverdig atferd i tjenesten skal etter omsindighetene kunne medføre en disiplinær reaksjon, i første rekke utilbørlig opptreden overfor parter, vitner m fl og sendretighet med hensyn til saksforberedelse og domsskriving. Det vil her dreie seg om atferd som mer allment kan oppfattes å være i strid med «god dommerskikk». I tillegg foreslår kommisjonen at også overtredelse av plikter som gjelder selve tilsettingsforholdet skal kunne medføre disiplinærtiltak.

Man vil kunne stå overfor atskillig vanskeligere vurderinger når det er spørsmål om å reagere overfor dommers atferd *utenfor* tjenesten, siden man her griper inn i dommers private sfære. Disiplinærtiltak vil her bare være tenkelig i ekstraordinære situasjoner.

Reaksjonsformer: Hvis disiplinærorganet kommer til at en dommer har opptrådt kritikkverdig på en uaktsom eller forsettlig måte, kan det anvendes to typer av tiltak eller reaksjonsformer overfor dommeren - «kritikk» eller «advarsel». Kritikk er det mildeste tiltak, advarsel det strengere.

Initiering av disiplinærsaker/klagerett: Kommisjonen foreslår at alle som har vært utsatt for en dommers kritikkverdige atferd i tjenesten, f eks parter, vitner, advokater, skal kunne klage dommeren inn for disiplinærorganet. Følgen av en slik klagerett er at disiplinærorganet er pliktig til å behandle klagen. Kommisjonen foreslår videre at bl a domstolleder, Domstoladministrasjonen (etter *flertallets* forslag i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6) og Justisdepartementet skal ha klagerett. En dommer skal selv kunne bringe inn en sak for disiplinærorganet, og organet vil også av eget tiltak kunne ta opp en sak - f eks basert på henvendelser fra personer som ikke har klagerett. For forhold *utenfor* tjenesten mener kommisjonen at det er tilstrekkelig med en begrenset krets av klageberettigede - domstolleder, Domstoladministrasjonen (etter *flertallets* forslag i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6) og Justisdepartementet - i tillegg til disiplinærorganets egen initiativrett.

Den alminnelige fristen for å klage er tre måneder etter at det kritikkverdige forhold fant sted, men kommisjonen foreslår enkelte modifikasjoner og unntak, bl a når det gjelder fristens utgangspunkt.

Klage- og disiplinærorganet; Tilsynsutvalget: Kommisjonen har vurdert ulike modeller for organiseringen av klage- og disiplinærordningen. Kommisjonen har ansett domstolene, eventuelt en særdomstol, og et eget administrativt organ som de eneste aktuelle alternativene. Avveiningen mellom disse to modellene har ført til at kommisjonen har valgt et eget administrativt organ. Bakgrunnen for dette har bl a vært at et slikt organ lettere vil kunne fange opp tilfeller av kritikkverdig atferd, og også fungere som utvikler av dommeretikken på et bredere grunnlag. Kommisjonen har valgt å kalle organet «Tilsynsutvalget for dommere», særlig fordi organet vil ha en form for overvåknings-

funksjon når det gjelder dommeratferd. Etter *mindretallets* forslag skal Tilsynsutvalget i tillegg til de nevnte oppgaver behandle og avgjøre alle saker som gjelder godkjenning av dommeres sidegjøremål, se ovenfor.

Etter kommisjonens forslag skal Tilsynsutvalget ha fem medlemmer, og bestå av to representanter for almenheten, to dommere og en advokat, alle med personlige varamedlemmer. De to representantene for almenheten velges av Stortinget, mens de øvrige blir oppnevnt av Regjeringen. Sekretariatsfunksjonen for Tilsynsutvalget foreslås lagt til den sentrale domstoladministrasjon, d v s Domstoladministrasjonen etter *flertallets* forslag og Justisdepartementet etter *mindretallets* forslag, jf "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6.

Saksbehandlingsregler. Overprøving av Tilsynsutvalgets vedtak i disiplinær-saker: Når det gjelder saksbehandlingen i disiplinær-saker, foreslår kommisjonen som utgangspunkt at bestemmelsene i forvaltningsloven og offentlighetsloven skal legges til grunn. Tilsynsutvalgets avgjørelser i disiplinær-saker anses som enkeltvedtak, slik at forvaltningslovens særlige regler om slike vedtak kommer til anvendelse. På enkelte punkter foreslår kommisjonen at det lovfestes visse avvik fra/supplementer til forvaltningsloven.

Avvikene/supplementene innebærer bl a at

- Domstollovens habilitetsregler kommer til anvendelse
- Etter forslag fra et *flertall* i kommisjonen har dommer og klager en alminnelig rett til å avgi muntlig forklaring for Tilsynsutvalget, hvis ikke utvalget finner det åpenbart unødvendig av hensyn til sakens opplysning. *De øvrige medlemmer* foreslår at Tilsynsutvalget kan tillate klager og dommer å avgi muntlig forklaring, når utvalget finner at hensynet til sakens opplysning tilsier det. *Kommisjonen* foreslår at Tilsynsutvalget skal kunne pålegge en part å avgi muntlig forklaring dersom utvalget kommer til at dette vil være av vesentlig betydning for sakens opplysning
- Tilsynsutvalget kan innkalle vitner, og vitneforklaring kan eventuelt avgis ved fjernavhør
- Tilsynsutvalgets vanlige arbeidsform vil være møter, men det gis adgang til skriftlig saksbehandling når forholdene ligger til rette for det. Det nærmere opplegg av møtene, også når det er muntlige forhandlinger, overlates det til utvalget selv å bestemme
- Møtene i Tilsynsutvalget holdes i alminnelighet for lukkede dører
- Tilsynsutvalgets vedtak kan ikke påklages, men partene i forvaltningssaken kan bringe utvalgets avgjørelse inn for retten til overprøving ved søksmål. Søksmålsfristen er to måneder. Et annet *flertall* i kommisjonen foreslår at retten bare skal kunne prøve vedtakets lovlighet, saksbehandling og faktiske grunnlag, mens *de øvrige medlemmer* går inn for at retten skal kunne prøve alle sider av vedtaket. Kommisjonen går for øvrig inn for at tvistemålsloven skal gjelde tilsvarende, men ikke unntaket i § 438 første ledd om fravik fra instansrekkefølgen når det reises sak mot en dommer - d v s at alle rettssaker mot dommere som gjelder disiplinærtiltak, starter i herreds- og byretten. - Ett medlem har en særmerknad til spørsmålet om partenes rett til å avgi muntlig forklaring og om rettslig overprøving av Tilsynsutvalgets vedtak.

Kommisjonen mener det er viktig å skape åpenhet om de avgjørelser som Tilsynsutvalget treffer i disiplinær-saker, og foreslår at avgjørelsene skal kunne offentliggjøres i anonymisert form.

Kommisjonen vurderer avslutningvis om forslaget til en *administrativ* klage- og disiplinærordning er i strid med dommeres stillingsvern etter Grunnloven. Bl a på bakgrunn av disiplinærtiltakenes art og de saksbehandlingsregler som fastsettes, er kommisjonen kommet til at forslaget ikke er i strid med Grunnloven. Det er kommisjonens oppfatning at Grunnloven heller ikke er til hinder for at høyesterettsdommere kan ilegges disiplinære reaksjoner.

2.10 Lekdommere. Særskilt om forlikrådene

Beskrivelse av gjeldende ordninger: Som lekdommere anses i denne utredningen meddommere i herreds- og byretten, i lagmannsrettene og i særdomstolene, lagrettemedlemmer, skjønnsmenn og medlemmer av forlikrådene. Kommisjonen gir i kapittel 11 en beskrivelse av de gjeldende ordninger med hensyn til valg/oppnevning og til bruken av lekdommere i de alminnelige domstoler i ulike typer av saker. Kommisjonen peker videre bl a på at det ikke er fastsatt nærmere regler om deres sidegjøremål eller om disiplinærtiltak, men at de kan straffes for tjenesteforsømmelser og fratas vervet ved dom.

Organiseringen av forlikrådet og dets funksjon som det første leddet i domstolskjeden beskrives særskilt.

Kommisjonens forslag

Kommisjonen går inn for at lekdommere ved herreds- og byrettene og lagmannsrettene - som nå - administreres av den sentrale domstoladministrasjon som en integrert del av administrasjonen av de alminnelige domstoler, dvs av den nye Domstoladministrasjonen (etter *flertallets* forslag i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6) eller av Justisdepartementet (etter *mindretallets* forslag i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6).

Når det gjelder den sentrale administrasjonen av forlikrådene, slutter kommisjonen seg til forslaget i utredningen om den framtidige organisering av den sivile rettspleie på grunnplanet, en utredning avgitt til Justisdepartementet 18 februar 1997. Dette innebærer at staten overtar det fulle økonomiske og administrative ansvaret for administrasjonen av forlikrådene, både sentralt - ved den sentrale domstoladministrasjonen - og lokalt. En følge av dette forslaget er at kommunene fritas for sine administrative og økonomiske forpliktelser overfor forlikrådene. Kommisjonen tar ikke standpunkt til hvordan sekretariatsfunksjonen for de enkelte forlikråd nærmere skal organiseres, men ber om at dette blir utredet. Kommisjonen er skeptisk til forslaget i utredningen om at politiet skal ha ansvaret for sekretariatsfunksjonen, og vil at også andre alternativer skal vurderes, bl a felles sekretariatsordning med konfliktrådene. Tre av kommisjonens medlemmer har en felles særmerknad.

Regelverket for fagdommeres sidegjøremål foreslås ikke gjort tilsvarende gjeldende for lekdommere, hovedsaklig fordi lekdommerne ikke har den dømmende funksjon som sin (hoved)stilling. På den annen side går kommisjonen inn for at lekdommerne skal integreres i den disiplinærordning som foreslås for fagdommerne, idet det av hensyn til folks alminnelige tillit til domstolene bør reageres overfor kritikkverdig dommeratferd - uavhengig av hvilken dommer som har opptrådt kritikkverdig.

Kommisjonen foretar ingen prinsipiell vurdering av selve lekdommerordningen. Det foreslås imidlertid at en del sider av denne ordningen blir nærm-

ere vurdert i forbindelse med den gjennomgang av dagens praksis ved utvelging av lekdommere som Stortinget nylig har bedt om.

2.11 Særdomstoler

Beskrivelse av gjeldende ordninger: Kommisjonen gjør i kapittel 12 innledningsvis rede for de særdomstoler som vi har i dag, hvordan de er organisert, hvilke funksjoner de har, administrasjonsordningen, utnevnesordningen for dommerne, bruk av midlertidige dommere, dommeres sidegjøremål og stillingsvern/disiplinærtiltak. Særdomstolene kan defineres som institusjoner utenom de alminnelige domstoler, som er tillagt dømmende funksjoner på et avgrenset rettsområde, og som i domstolloven eller i annen lov er betegnet som domstol. Særdomstolene er få i antall og har begrenset betydning sammenliknet med de alminnelige domstolene. I mange andre land spiller særdomstolene en viktig rolle, bl a i Sverige. De sentrale særdomstoler er de 41 jordskifterettene og fem jordskifteoverrettene og Arbeidsretten. De øvrige særdomstoler er vergemålsretter, skjønnskommisjoner, Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, konsulrettene i utlandet og Riksretten.

Kommisjonen gir dessuten en beskrivelse av domstolliknende forvaltningssorganer. Disse organene har visse likhetstrekk med domstolene, og særlig med særdomstolene på grunn av deres avgrensede virkeområder. De er imidlertid organer for den statlige forvaltning og anses ikke som domstoler.

Kommisjonens forslag

Særdomstoler kontra alminnelige domstoler: Kommisjonen foretar en prinsipiell drøftelse av bruken av særdomstoler og konkluderer med at all dømmende virksomhet som utgangspunkt bør legges til de alminnelige domstoler. Særdomstoler bør bare opprettes når det foreligger helt særegne forhold. Bakgrunnen for kommisjonens preferanse av de alminnelige domstoler er først og fremst hensynet til rettsenhet. Kommisjonen stiller seg også skeptisk til bruken av domstolliknende organer i de tilfelle funksjonene kan ivaretas av domstolene.

Jordskifterettene har - ved siden av sine dømmende oppgaver - sentrale forvaltningsoppgaver. Denne kombinasjonen av oppgaver kan være uheldig, bl a ut fra prinsippet om domstolenes uavhengighet. Kommisjonen foreslår at jordskifterettens stilling og funksjoner blir utredet av et bredt sammensatt utvalg. Utredningen bør bl a omfatte arten og omfanget av jordskifterettens forvaltningsoppgaver, deres forhold til landbruksmyndighetene og kommunale og andre berørte myndigheter, og - på bakgrunn av dette - en drøftelse av forholdet mellom jordskifterettens dømmende funksjoner og forvaltningsfunksjoner.

Administrasjonsordningen for særdomstoler: Det er kommisjonens utgangspunkt at prinsipielle, men også praktiske hensyn, taler for at administrasjonen av særdomstolene bør legges inn under det forvaltningsorgan som har ansvaret for den sentrale administrasjon av de alminnelige domstoler. For nye særdomstoler som måtte bli opprettet, bør dette være nokså uproblematisk. For de eksisterende særdomstoler er bildet litt mer nyansert.

Et flertall i kommisjonen mener at de prinsipielle synspunkter som dette flertallet anfører i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 for en mer frittstående sentral domstoladministrasjon, gjør seg gjeldende med samme

styrke for jordskifterettene. Flertallet foreslår derfor at spørsmålet om å overføre administrasjonen av jordskifterettene fra Landbruksdepartementet til den nye Domstoladministrasjonen blir vurdert separat uten å avvente utredningen om jordskifterettens stilling og funksjoner. *De øvrige medlemmer* er enige i at administrasjonsordningen for jordskifterettene bør vurderes nærmere, men mener at dette spørsmålet bør vurderes samtidig med utredningen om jordskifterettens stilling og funksjoner, og tas inn som en del av dette utredningsarbeidet. Disse medlemmene viser til at spørsmålet om administrasjonsordning ligger i utkanten av kommisjonens mandat, at kommisjonen ikke har den ønskede sammensetning for å kunne foreta en vurdering av dette spørsmålet, og at kommisjonen heller ikke har hatt anledning til å samle inn det nødvendige grunnlagsmaterialet.

Kommisjonen går inn for at administrasjonsordningen for Arbeidsretten vurderes særskilt, men gir en klar føring i retning av at også denne domstolen bør omfattes av den sentrale domstoladministrasjon. Arbeidsretten administreres i dag av Kommunaldepartementet. Kommisjonen ser ikke noe behov for en tilsvarende vurdering når det gjelder de spesielle skjønnsrettene etter plan- og bygningsloven, og mener at disse kan overføres fra Kommunaldepartementet til den sentrale domstoladministrasjonen. Forslaget fra kommisjonens flertall i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 innebærer at administrasjonen av vergemålsrettene og Utmarkskommisjonen overføres fra Justisdepartementet til Domstoladministrasjonen. Etter *mindretallets* forslag skal Justisdepartementet fortsatt administrere disse domstolene. Konsulrettene utgjør ingen fast organiserte domstolsenheter og framstår som en integrert del av utenriktjenesten, slik at det etter kommisjonens oppfatning synes urasjonelt å overføre administrasjonen av dem til den sentrale domstoladministrasjon.

Utnevnelse av dommere, sidegjøremål m v: Kommisjonen mener at prinsipielle og praktiske hensyn taler for at utnevnesordningen bør være felles for dommere ved de alminnelige domstoler og ved særdomstoler, at reglene om bruk av midlertidige dommere skal være de samme ved de to hovedkategorier av domstoler og likeledes de ordninger som gjelder eller fastsettes om dommers stillingsvern, sidegjøremål og disiplinærtiltak. Kommisjonen forutsetter at det kan fastsettes visse tilpasningsregler, slik at det tas hensyn til den enkelte særdomstols karakter og funksjoner.

Det er kommisjonens syn at dette i utgangspunktet bør gjelde også for dommere ved de *eksisterende* særdomstoler. Kommisjonen foreslår imidlertid at dette vurderes nærmere for dommerne ved Arbeidsretten, og at man for dommerne ved de øvrige særdomstoler avventer resultatet av denne vurderingen. *Flertallet* i spørsmålet om administrasjonsordningen for jordskifterettene mener at en tilpasning av reglene om utnevnesordning m v for dommerne ved jordskifterettene bør vurderes samtidig med spørsmålet om overføring av administrasjonen av jordskifterettene til den nye Domstoladministrasjonen. *Mindretallet* vil at dette spørsmålet blir vurdert samtidig med utredningen av jordskifterettens stilling, funksjoner og administrasjonsordning, slik at man får en samlet vurdering av alle disse spørsmålene.

2.12 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kommisjonen gir i kapittel 13 en kortfattet analyse av de administrative og økonomiske konsekvensene.

Kommisjonen fremmer i sin utredning en rekke forslag. Dels foreslås en betydelig omorganisering av den sentrale domstoladministrasjon, og dels gjelder forslagene konkrete administrative ordninger. Noen ordninger foreslås endret, først og fremst endret fremgangsmåte for utnevnelser av dommere og en omlegging og en begrensning i bruken av midlertidige dommere. Andre ordninger er i det vesentlige nye ordninger: En helhetlig disiplinærordning for dommere og en regulering av dommeres sidegjøremål inkludert opprettelsen av et register for sidegjøremålene.

En del av forslagene innebærer bare små behov for nye stillinger eller andre ressurser. På noen områder er det f eks tale om at de samme funksjoner skal utføres under en annen ledelse, uten at det medfører medarbeid. Andre forslag medfører behov for ressurstilførsel. F eks vil etablering av en Domstoladministrasjon utenfor Justisdepartementet medføre behov for noe flere stillinger og vil innebære noe høyere driftsutgifter enn det tilfellet er i dag innenfor Justisdepartementets organisasjon.

Kommisjonen har ikke oppfattet det som sin oppgave å utarbeide forslag til hvordan ordningene skal utformes i detalj - eller til en detaljert organisasjonsplan for den sentrale Domstoladministrasjon og en plan for den organisasjonsutvikling som er nødvendig for å gjennomføre den nye løsningen. Dette har den konsekvens at det ikke er grunnlag for kommisjonen for å foreta en grundig analyse av de administrative og økonomiske konsekvensene av forslagene. Det er f eks ikke hensiktsmessig at kommisjonen går inn på IT-løsninger og omkostninger for etablering og drift av det sentrale register for dommeres sidegjøremål. Kommisjonen og dens sekretariat er heller ikke sammensatt med sikte på å foreta slike beregninger, og fagfolk på dette området kan lettere trekkes inn i den videre oppfølging etter at kommisjonen har avgitt sin utredning.

Kommisjonen anfører generelt at de forslag som fremmes ikke vil ha omfattende økonomiske konsekvenser. Også de administrative konsekvensene er beskjedne utover de som ligger i forslagene. Forslagenes begrunnelser bygger i det vesentlige på grunnleggende hensyn og prinsipper i en demokratisk rettsstat, og de økonomiske og administrative konsekvensene bør etter kommisjonens vurdering ikke være noen viktig del av premissmaterialet.

2.13 Oversikt over dissensene i kommisjonen

Kommisjonen gir i det følgende en samlet oversikt over de spørsmål hvor det er dissenser i kommisjonen. Dissensen som gjelder organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon, får virkninger i flere sammenhenger, men oversikten omfatter ikke dissenser som er en direkte følge av denne dissensen.

Oversikten gir en kort beskrivelse av hva de enkelte dissenser går ut på, hvem som utgjør flertall og mindretall, henvisning til de aktuelle kapitler, inkludert lovskissen i kapittel 14.

1. *"Generelle hensyn og prinsipper"* i *Kapittel 5 Generelle hensyn og prinsipper* – *Grunnlovfesting av domstolenes uavhengighet*, se *"Generelle hensyn og prinsipper"* i kapittel 5.8 og kapittel 14.2, Grunnloven § 89.

Flertallet (lederen og medlemmene Bergo, Bugge Fougner, Fagernæs, Gjorv, Hermansen, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen, Overå, Røstad Fløtten, Sundtoft og Ven) foreslår at domstolenes dømmende uavhengighet kommer til uttrykk i en egen bestemmelse i Grunnloven.

Mindretallet (medlemmene Eidesen, Pavall og Strøm Bull) finner det unødvendig og ikke ønskelig med en grunnlovsendring.

2. *"Den sentrale domstoladministrasjon" i Kapittel 6 Den sentrale domstoladministrasjon*

- *Organisasjonsløsning for den sentrale administrasjon av domstolene*, se *"Den sentrale domstoladministrasjon"* i kapittel 6.6-6.9 og §§ 30-33 i kapittel 14

Flertallet (lederen og medlemmene Bergo, Eidesen, Hermansen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull og Sundtoft) foreslår en ny administrativ ordning, en egen Domstoladministrasjon ledet av et styre som er delvis valgt av Stortinget og delvis oppnevnt av Kongen i statsråd.

Mindretallet (medlemmene Bugge Fougner, Fagernæs, Gjorv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen og Ven) foreslår at domstoladministrasjonen fortsatt skal være organisert som en del av Justisdepartementet, men slik at det opprettes et råd for departementets domstoladministrasjonen, Domstolrådet.

3. *"Utnevnelse av dommere" i Kapittel 7 Utnevnelser av dommere*

- *Innstillingsorgan for dommerutnevnelser*, se *"Innstillingsorganets sammensetting og valg/oppnevning av medlemmer mv"* i kapittel 7.5.3.1 og §§ 5-6 i kapittel 14

Flertallet (som er identisk med flertallet i punkt 2) foreslår at styret for Domstoladministrasjonen skal ha innstillingsfunksjonen, med den administrative stab i Domstoladministrasjonen som sekretariat. De to medlemmene i styret som skal være jurister utenfor domstolene, foreslås begge hentet fra advokatene.

Mindretallet (som er identisk med mindretallet i punkt 2) foreslår opprettet et eget Innstillingsråd for dommere, med domstoladministrasjonen i Justisdepartementet som sekretariat. De to medlemmene i rådet som skal være jurister utenfor domstolene, skal være henholdsvis en advokat og en jurist tilsatt i offentlig forvaltning.

4. *"Midlertidige dommere" i Kapittel 8 Midlertidige dommere*

- *Myndighet til å konstituere dommere og tilsette dommerfullmektiger*, se *"Nærmere om kommisjonens forslag til konstitusjonsordninger, den praktiske gjennomføringen og hvordan konstitusjonsbehovet kan reduseres"* i kapittel 8.4.4.4 og 8.4.4.5.2 og §§ 9-11 i kapittel 14

Flertallet (som er identisk med flertallet i punkt 2) foreslår at de konstitusjoner som ikke avgjøres av Kongen i statsråd, besluttes av styret for Domstoladministrasjonen. Anke fra mindretall i tilsettingsråd for tilsetting av dommerfullmektiger foreslås også behandlet av styret.

Mindretallet (som er identisk med mindretallet i punkt 2) foreslår at denne konstitusjonsmyndigheten og behandlingen av mindretallsanke ved tilsetting av dommerfullmektig legges til Innstillingsrådet for dommere.

5. "Sidegjøremål" i Kapittel 9 Sidegjøremål

- Registrering av medlemskap i ideelle foreninger hvor medlemmene har særlige forpliktelser overfor hverandre («brorskapsforbund»), se "*Interesseorganisasjoner*" i kapittel 9.7.8.6 og § 17 i kapittel 14

Flertallet (lederen og medlemmene Eidesen, Hermansen, Nygaard Haug, Overå, Pavall, Strøm Bull, Sundtoft og Ven) foreslår at medlemskap i ideelle foreninger ikke skal være gjenstand for registrering.

Mindretallet (medlemmene Bergo, Bugge Fougner, Fagernæs, Gjørsv, Lorange Backer, Olsen og Røstad Fløtten) foreslår en særregel for sidegjøremål i brorskapsforbund, som innebærer at medlemskap i slike forbund skal registreres, og uavhengig av antall medlemmer.

- Godkjenning av søknader om sidegjøremål, se "*Nærmere om opplegget for godkjenning av sidegjøremål*" i kapittel 9.7.9 og § 16 i kapittel 14

Flertallet (som er identisk med flertallet i punkt 2) foreslår at saker om godkjenning av søknader om sidegjøremål skal avgjøres av Domstoladministrasjonen.

Mindretallet (som er identisk med mindretallet i punkt 2) foreslår at godkjenningssakene skal avgjøres av Tilsynsutvalget for dommere.

6. Kapittel 10 Disiplinertiltak og god dommerskikk

- Partenes rett til å forklare seg muntlig for Tilsynsutvalget, se "*Nærmere om forslag til en særskilt klage- og disiplinærordning for dommere*" i kapittel 10.6.3.9 og § 27 i kapittel 14

Flertallet (lederen og medlemmene Bergo, Eidesen, Fagernæs, Hermansen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull og Sundtoft) foreslår at en part skal ha rett til å forklare seg muntlig for Tilsynsutvalget, hvis ikke utvalget finner at dette er åpenbart unødvendig av hensyn til sakens opplysning.

Mindretallet (medlemmene Bugge Fougner, Gjørsv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen og Ven) foreslår at en part kan gis rett til å forklare seg muntlig for Tilsynsutvalget dersom utvalget finner at slik forklaring vil være av betydning for sakens opplysning.

- Rettslig overprøving av Tilsynsutvalgets vedtak, se "*Nærmere om forslag til en særskilt klage- og disiplinærordning for dommere*" i kapittel 10.6.3.9 og § 28 i kapittel 14

Flertallet (medlemmene Fagernæs, Gjørsv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull og Ven) foreslår at retten bare skal kunne prøve Tilsynsutvalgets vedtak når det gjelder rettsanvendelsen, saksbehandlingen og det faktiske grunnlaget for vedtaket, d v s etter de vanlige regler som gjelder for rettslig overprøving av forvaltningsvedtak.

Mindretallet (lederen og medlemmene Bergo, Bugge Fougner, Eidesen, Hermansen og Sundtoft) foreslår at retten skal kunne prøve alle sider av Tilsynsutvalgets vedtak og eventuelt treffe nytt realitetsvedtak.

7. Kapittel 12 Særdomstoler

- *Jordskifterettene - administrasjonsordning, utnevning av dommere, midlertidige dommere, sidegjøremål, stillingsvern og disiplinærtiltak, se "Administrasjonsordningen for særdomstolene" i kapittel 12.5.4.2 og 12.5.5.2*

Flertallet (som er identisk med flertallet i punkt 2) foreslår at spørsmålet om å vurdere en overføring av administrasjonen av jordskifterettene til den nye Domstoladministrasjonen blir vurdert separat og uavhengig av kommisjonens forslag om utredning av jordskifterettens stilling og funksjoner. Flertallet foreslår videre at spørsmålet om felles regler for dommere ved jordskifterettene og de alminnelige domstoler om utnevning av dommere, midlertidige dommere, sidegjøremål, stillingsvern og disiplinærtiltak, blir vurdert samtidig med vurderingen av administrasjonsordningen for jordskifterettene.

Mindretallet (som er identisk med mindretallet i punkt 2) foreslår at de spørsmål som gjelder administrasjonsordning for jordskifterettene, felles regler om utnevning av dommere m v skal utredes sammen med utredningen av jordskifterettens stilling og funksjoner, og som en del av denne utredningen.

2.14 Kommisjonens forslag til videre utredning

Kommisjonen foreslår at følgende temaer blir nærmere utredet:

1. Domstolleders oppgaver og myndighet (kapittel 7.5.1.3)
2. Dommeres deltakelse i Det særskilte etterforskningsorgan (SEFO) (kapittel 9.7.8.3)
3. Sekretariatsfunksjonen for forlikrådet (kapittel 11.3.1.2)
4. Lekdommere - kvalifikasjonskrav til meddommere, opplæring m v (kapittel 11.3.2)
5. Bruk av domstolliknende forvaltningsorganer - forholdet til domstolene (kapittel 12.5.3)
6. Jordskifterettene - stilling og funksjoner (kapittel 12.5.2.3 og 12.5.5.2)
7. Arbeidsretten - administrasjonsordning m v (kapittel 12.5.5.2)

Kapittel 3

Oversikt over domstolordningen i Norge

Hovedtyngden av domstolene i Norge utgjøres av de alminnelige domstolene:

- Høyesterett og Høyesteretts kjæremålsutvalg - for hele landet
- Lagmannsrettene - én i hvert av våre seks lagdømmer
- Herreds- og byrettene - som hovedregel én i hvert av våre 87 domssokn
- Forliksråd - som hovedregel ett i hver av våre ca 450 kommuner

De alminnelige domstolene administreres av Justisdepartementet.

I tillegg til de alminnelige domstolene har vi særdomstoler, som Arbeidsretten og jordskifterettene. Særdomstolene administreres av forskjellige departementer.

Den dømmende virksomheten utføres både av fagdommere (juridiske dommere) og lekdommere. I Høyesterett er det bare juridiske dommere, og forliksrådene er sammensatt av lekdommere alene.

3.1 Innledning

I den sjette av konstitusjonskomitéens grunnsetninger i 1814 heter det at «Den dømmende Magt bør være adskilt fra den lovgivende og udøvende». Tilsvarende formulering ble ikke tatt inn i Grunnloven, men Grunnlovens del D har overskriften «Den dømmende Magt». Grunnloven nevner «Riksretten» og «Høiesteret», men for øvrig er det *funksjonen* og ikke domstolenes *oppbygning* med inndeling i instanser, geografisk spredning m v som behandles i Grunnloven.

Med det materielle begrepet «dømmende funksjon» mener kommisjonen det å avgjøre rettsspørsmål på bindende måte (d v s slik at avgjørelsen ikke kan omgjøres av andre organer) ved anvendelse av rettsnormer på kjensgjerninger. Dette er den vanlige begrepsbruken i juridisk teori.

Man kunne kanskje i praksis vente å finne samsvar mellom det materielle begrep «den dømmende funksjon» og det formelle begrep «domstoler», altså at det bare er domstoler som utøver dømmende funksjon, og at domstolene bare har dømmende funksjoner. Dette er ikke tilfelle. Vi har domstoler som også har funksjoner som ikke omfattes av det materielle begrepet dømmende funksjon. Som eksempel kan nevnes vigsler og registrering av partnerskap i herreds- og byrett. Likeledes finner man statsorganer som *ikke* er betegnet domstol, men som likevel har klare dømmende funksjoner, f eks Trygderetten og fylkesnemndene for sosiale saker.

Når kommisjonens mandat nevner «domstolenes administrative stilling», «utnevning av dommere», «dommeres uavhengighet» o s v, oppstår det avgrensningsspørsmål knyttet til forskjellen mellom de materielle og formelle begrepene ovenfor. Foran i "[Kommisjonens sammensetning, mandat og arbeid](#)" i kapittel 1 har kommisjonen redegjort for hvilke avgrensninger som det har vært naturlig og nødvendig å foreta. Det følger av det som der er sagt at kommisjonen vil konsentrere seg om spørsmål knyttet til de *formelle* domstoler og deres dommere. Domstoler i formell forstand er uttømmende oppregnet i domstoloven §§ 1-2, hvis man i tillegg tar med Arbeidsretten. Andre organer som har dømmende funksjoner i materiell forstand - domstolliknende organer - må stort sett falle utenfor mandatet, selv om kommisjonen gir uttrykk for enkelte synspunkter knyttet til disse organene. Kommisjonen har heller ikke

til oppgave å vurdere om domstolene fortsatt skal ha en del ikke-dømmende oppgaver i form av forvaltningsfunksjoner, som vigsler, registrering av partnerskap, deler av arbeidet med registreringen av rettigheter i fast eiendom (tinglysing), innkreving av dokumentavgift og arveavgift og deler av forvaltningsarbeidet under skifte av boer. Dette utredes av Strukturutvalget for herreds- og byrettene som vil avgi sin utredning i mai 1999. Men i en oversikt over domstolordningen i Norge må man ha i mente at domstolene også har slike ikke-dømmende oppgaver.

I denne oversikten vil kommisjonen først og fremst rette søkelyset mot de *alminnelige* domstolene i domstoloven § 1: Høyesterett og Høyesteretts kjæremålsutvalg, lagmannsrettene og herreds- og byrettene. Også forliksrådene hører med blant de alminnelige domstolene, men skiller seg klart ut fra de øvrige domstoler både i sammensetting og funksjon. Det er de alminnelige domstolene som behandler det store antall og den store bredde av rettslige tvister, med både private borgere, foretak og statlige og kommunale organer som parter. Og idømmelse av straff kan *bare* foretas av de alminnelige domstolene. De alminnelige domstolenes oppbygning og organisering beskrives i punkt 3.2 nedenfor.

Særdomstolene er domstoler som er opprettet for å behandle spesielle, avgrensede sakstyper. Særdomstolenes oppbygning og organisering beskrives nedenfor i punkt 3.3.

3.2 De alminnelige domstolene

3.2.1 Instansordningen. Geografisk og saklig kompetansefordeling

De alminnelige domstolene er

- Høyesterett og Høyesteretts kjæremålsutvalg på toppen
- seks lagmannsretter, en i hvert lagdømme
- 93 domstoler i gruppen herreds- og byretter, betegnet herredsrett, byrett, sorenskriverembete, byfogd, byskriver eller skifterett, fordelt på 87 distrikter - «domssokn» - som landet er delt inn i
- ca 440 forliksråd, vanligvis ett i hver kommune.

Domstolshierarkiet kan etter dette beskrives som et system med *fire nivåer*. Men fordi forliksrådene ikke er inne i bildet i straffesaker overhodet, og fordi det er en rekke unntak fra den formelle hovedregel om at sivile saker starter i forliksrådet, har det vært vanlig å betegne *herreds- og byrettene* som domstolenes *første instans*, *lagmannsrettene* som *annen instans* og *Høyesterett* som *tredje instans*. Denne terminologien vil bli brukt i det følgende.

Hvert av de fire nivåene dekker hele riket. På nederste trinn (forliksrådene) og på tredje trinn (lagmannsrettene) er det ingen domstolers områder som overlapper hverandre, verken geografisk eller saklig. På trinn nr 2 (herreds- og byrettene) finner vi noe *geografisk* overlapping, ved at det i de fire største byene er organisert separate domstoler for avgrensede deler av domstoloppgavene selv om hver av byene bare utgjør ett domssokn. I Oslo er herreds- og byrettsoppgavene fordelt mellom en byrett, et byskriverembete for tinglysing, et byfogdembete for namssaker og en skifterett. I Bergen, Trondheim og Stavanger er oppgavene delt mellom to domstoler: Byrett og byfogdembete.

Som hovedregel kan en høyere instans ikke gi instruks til lavere instans om behandlingen av en konkret sak. Det er heller ingen *administrativ* instruks-

sjonsrett fra én domstol til en lavere domstol. Administrativt går linjen direkte fra den enkelte domstol ved domstolleder til domstoladministrasjonen i Justisdepartementet. Det er få unntak fra dette hovedmønsteret. Det viktigste unntaket er at lagmannsrettens ledere kan tilkalle dommere fra førsteinstansdomstoler til å gjøre tjeneste i enkeltsaker. Sikkerhetsklarering av dommere foregår innenfor domstolshierarkiet, ikke under Forsvarssjefens øverste ledelse slik tilfellet er for personellsikkerhetstjenesten i den sivile forvaltning.

Svært mange *sivile* saker starter i forliksrådet, til obligatorisk mekling, og med en relativt omfattende mulighet for forliksrådet til å avsi dom dersom mekling ikke lykkes og rådet ikke finner saken for komplisert. Enhver sak kan bringes videre inn for herreds- og byrett, mens ankeadgang til lagmannsrett er begrenset til saker som gjelder spørsmål av en viss verdi. Høyesterett dømmer i siste instans, men Høyesteretts kjæremålsutvalg - som formelt er en egen domstol - kan innen vide rammer nekte å fremme en anke for Høyesterett. Sivile anker kan f.eks. nektes dersom utvalget «enstemmig finner det klart, at anken ikke vil føre frem» (tvistemålsloven § 373 tredje ledd nr 1) «eller finner at anken ikke vil kunne gis medhold uten at Høyesterett fraviker den påankede avgjørelse i et punkt hvor det antas å ha vært av vesentlig betydning, at retten har hatt høve til umiddelbart å høre forklaringer av parter eller vidner eller til å foreta en granskning, som ikke kan foretas av Høyesterett» (§ 373 tredje ledd nr 2) - men også dersom man finner at «verken avgjørelsens betydning utenfor den foreliggende sak eller andre forhold gir grunn til at anken blir prøvd av Høyesterett» (§ 373 tredje ledd nr 4). Dessuten gjelder også for Høyesterett en begrensning etter hvilken økonomisk verdi saken gjelder.

Samtlige *straffesaker* starter i herreds- og byrettene som første instans. Bevisvurderingen under skyldspørsmålet kan maksimalt bli prøvet i to instanser, her er Høyesteretts kompetanse begrenset. Derimot kan straffutmåling, saksbehandling og lovanvendelse bringes videre inn for Høyesterett som tredje instans. Ankeadgangen til lagmannsrett er begrenset, bl.a. etter hvilken påstand om straff som er nedlagt. Høyesteretts kjæremålsutvalget kan dessuten nekte en anke til Høyesterett fremmet dersom den ikke gjelder spørsmål som har betydning utenfor den foreliggende sak, med mindre det av andre grunner er særlig viktig å få saken prøvet i Høyesterett.

I tillegg til muligheten for overprøving av en underordnet domstols realitetsavgjørelse - ankeadgangen over dommer - kan enkeltstående prosessuelle avgjørelser underveis i en domstols behandling av en sak bringes inn for overordnet domstol - kjæremålsadgangen over kjennelser. Dette kan f.eks. gjelde kjennelse om plikt til å legge frem et spesielt bevis eller kjennelse om adgang til varetektsfengsling.

3.2.2 Nærmere om organiseringen innen den enkelte instans.

3.2.2.1 Forliksrådene

Det er vanligvis ett forliksråd i hver kommune, og forliksrådet består av lekfolk valgt av kommunestyret. Forliksrådsmedlemmene får i liten utstrekning tilbud om opplæring i prosess eller i materiell juss. Vanligvis vil heller ikke forliksrådets sekretariat disponere formell, juridisk kompetanse. Men fordi sekretariatet normalt består av en eller flere fast tilsatte medarbeidere, ofte med lang erfaring med forliksrådets saksbehandling, vil sekretariatene tilføre forliksrådene verdifull kompetanse. Til en viss grad gjelder det også de små kommunene hvor sekretærfunksjonen bare utgjør en mindre del av en stilling.

Forlikrådene behandler et meget stort antall saker hvert år, med en hovedvekt på kurante gjeldskrav hvor det egentlig ikke er noen uenighet mellom partene om at gjelden består. For å oppnå tvangsinndrivelse av kravet er det imidlertid ofte nødvendig at kravet er fastslått i en dom. Når skyldneren ikke har innvendinger mot kravet, vil han eller hun normalt unnlate å møte opp i forliksrådet, og en såkalt uteblivelsesdom er da et raskt og rimelig grunnlag for tvangsinndrivelse. I NOU 1992:35 Effektivisering av betalingsinnfordring m v er det foreslått at uimotsagte gjeldskrav kan tvangsinndrives med faktura o l som tvangsgrunnlag. Hvis dette forslaget gjennomføres, vil forlikrådenes saksmengde bli betydelig redusert.

Forlikrådenes saksmengde ligger rundt 100.000 saker årlig, etter at saksmengden sank betydelig i perioden 1988 til 1994. Ca 65 % av sakene pådømmes ved uteblivelsesdom, mens 10-15 % av sakene får en endelig løsning ved at forliksrådet går inn i *sakens realiteter*, og resultatet blir en realitetsdom eller forlik.

En nærmere beskrivelse av forlikrådene er gitt i kapittel 11.

3.2.2.2 Herreds- og byrettene

I 83 av de 87 domssoknene for herreds- og byrett finner man én herreds- eller byrett. Slike domstoler behandler alle typer saker og kalles fullfaglige domstoler. I de største byene er organiseringen annerledes. Som nevnt foran er det på herreds- og byrettsnivå organisert fire domstoler i Oslo og to i Bergen, Trondheim og Stavanger. Disse domstolene har ulike oppgaver som innen hver by til sammen utgjør ansvarsområdet til en fullfaglig domstol.

Domstolene på herreds- og byrettsnivå varierer sterkt i størrelse, med fra fem til over 130 tilsatte. Dette har først og fremst sammenheng med befolkningsmengden i domssoknet. Vi har sorenskriverembeter som dekker et innbyggertall på under 10.000, og vi har syv domssokn som dekker 100-500.000 innbyggere. Også geografisk varierer domstolenes domssokn sterkt i størrelse.

Herreds- og byrettene var 1 januar 1999 *bemannet* med 307 ordinære, faste dommere og 151 dommerfullmektiger. Ved siden av disse dømmende stillingene var det 863 ikke-juridiske stillinger som vanligvis betegnes funksjonærstillinger, selv om de omfatter både kontorstillinger, saksbehandlerstillinger og administrative lederstillinger. Av lederstillinger på kontorsjef/administrasjonssjefnivå er det bare opprettet ca ti, lagt til de største domstolene. Ved mindre domstoler er det i varierende grad lagt både formelle og reelle arbeidslederfunksjoner til høyere saksbehandlerstillinger.

Når det gjelder den *interne* organisering av den enkelte herreds- og byrett, er det karakteristisk at disse domstolene gjennomgående har en meget flat struktur. En dommer er alltid domstolens leder. Oslo byrett, Asker og Bærum herredsrett og Bergen byrett er organisert i flere *avdelinger* som hver ledes av en dommer/avdelingsleder, underordnet domstolens leder. Men for øvrig er det ingen form for mellomlederstillinger utenom de få kontorsjef/administrasjonssjefstillinger og noen saksbehandlerstillinger som er tillagt enkelte arbeidslederfunksjoner.

Domstolens leder (eller avdelingslederen) fordeler sakene mellom dommerne, men har ingen form for *instruksjonsmyndighet* i forhold til de enkelte dommere om hvordan de skal behandle og pådømme sine saker. Dette er en følge av at prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet i den dømmende virksomhet ikke bare retter seg mot påvirkning utenfra, men også

innebærer at den enkelte dommer skal være uavhengig i forhold til sin domstolleder og sine kollegaer. Derimot har domstolleder/avdelingsleder en *tilsynsplikt* når det gjelder dommernes saksavvikling, i tillegg til et alminnelig administrativt ansvar for riktig avvikling av ferie, tilstrekkelig tilstedeværelse på kontoret o s v.

Når det gjelder dommerfullmektigene - som man finner ved så og si alle domstoler i første instans - er forholdet til domstollederen noe annerledes på enkelte punkter. Noen instruksjonsrett om hvordan den enkelte sak skal avgjøres, foreligger ikke. Heller ikke kan det sies å være noen etterfølgende tilsyns- eller kontrollplikt når det gjelder avgjørelsene. Domstollederen har imidlertid en opplærings- og veiledningsplikt, og det antas at fordeling av saker til dommerfullmektiger kan og skal skje under hensyn til dommerfullmektigens erfaring, faglige dyktig og modenhet o s v - i motsetning til fordeling av saker til dommere som vanligvis skal skje etter et tilfældighetsprinipp.

Særlig etter at Justisdepartementet iverksatte et ledelsesutviklingsprogram i herreds- og byrettene, har det vært atskillig diskusjon innad i domstolene om hvilken myndighet en domstolleder har - og *bør* ha - overfor dommerne. Man kan tenke seg flere muligheter, helt fra en posisjon som «primus inter pares» som bare fordeler nye saker mellom dommerne og ellers beskjefter seg med slike administrative saker som ikke har med den enkelte dommer å gjøre - og over til en mer tradisjonell lederrolle, bare avgrenset mot instruksjon om hvordan den enkelte retts sak skal avgjøres. Utviklingen synes å gå i retning av at domstolledernes rolle får flere elementer av den tradisjonelle lederrollen. - Dette er et viktig spørsmål for domstolenes *lokale* administrasjon. Det er bare den sentrale domstoladministrasjon som nevnes uttrykkelig i mandatet, og domstolledernes posisjon blir derfor bare behandlet under synsvinkelen disiplinærmyndighet, i kapittel 10. I "*Hensynet til faglig kvalitet og personlige egenskaper*" i kapittel 7.5.1.3 foreslås en egen utredning om domstolledernes oppgaver og myndighet.

Overfor funksjonærene har domstolleder vanlig instruksjonsmyndighet og tilsynsplikt. Dette er ikke minst viktig når det gjelder arbeidet med tinglysning, skifte og tvangsfullbyrdelse, der funksjonærene utfører mye arbeid av selvstendig og kvalifisert art, og hvor det bare i begrenset utstrekning er gitt sentrale retningslinjer for hvordan dette arbeidet skal utføres. Det varierer imidlertid fra domstol til domstol i hvilken grad domstolleder har gitt detaljerte retningslinjer for funksjonærarbeidet, utarbeidet standardbrev til parter o s v.

Nedenfor gjengis de viktigste kategorier av saker og andre arbeidsoppgaver ved herreds- og byrettene. I tillegg oppgis ca sakstall (innkomne saker), hentet fra Forretningsstatistikken for 1998:

Sivile saker	12.300
Skjønnsaker	900
Straffesaker i forhørsrett (enkel behandling)	31.200
Straffesaker i vanlig meddomsrett	13.900
Konkursboer	3.400
Dødsboer og felleseieboer	1.300
Namsrettssaker (tvangsfullbyrdelse og gjeldsordningssaker)	15.900
Dokumenter til tinglysning (ekskl Løsøreregistret)	848.000

På en del felter er herreds- og byrettene avhengig av et hjelpeapparat utenfor domstolene. Forkynning av rettsdokumenter som domstolene ikke selv ordner via post, utføres av stevnevitner som vanligvis er tilsatt ved lensmannskontor, men som utenfor lensmannsdistriktene er kommunalt tilsatte. Innen skifte blir dødsfallsmeldinger mottatt av lensmannen i lensmannsdistrikter, og lensmannen står også for en del veiledning til etterlatte. Innen tvangsfullbyrdelse er det namsmannen (vanligvis lensmannen) som tar hånd om de fleste utleggsforretninger, gjennomfører tvangsforretninger i form av utkastelse o s v. Det er også lensmannen som har den forberedende behandling av gjeldsordningssaker.

3.2.2.3 Lagmannsrettene

Landet er som nevnt delt i seks lagdømmer som funksjonelt er identiske. Funksjonene må regnes som rent dømmende. De ikke-dømmende delene av herreds- og byrettens arbeid med viglser, registrering, skiftarbeid m v finner man ikke igjen i lagmannsrettene.

I størrelse er det ikke så stor variasjon mellom lagmannsrettene som mellom domstolene i første instans, selv om én lagmannsrett - Borgarting - har mer enn tre ganger så mange dommere som Eidsivating, Agder, Frostating og Hålogaland. Borgarting hadde 1 januar 1999 50 dommere, mens de fire andre lå mellom 10 og 15 dommere. Gulating kom i en mellomstilling med 26 dommere. - Lagmannsrettene er ikke organisert med dommerfullmektigstillinger, men enkelte lagmannsretter har særlig fra slutten av 80-årene periodevis hatt midlertidige dommerstillinger for å nedarbeide restanser.

I tillegg til de 125 lagdommerstillingene hadde lagmannsrettene 84 funksjonærstillinger. Fordi lagmannsrettene ikke har like arbeidsintensive oppgaver på funksjonærnivå som herreds- og byrettene, er det forholdsmessig færre funksjonærstillinger pr dommerstilling enn i herreds- og byrettene.

Når det gjelder den indre organisering, har også lagmannsrettene tradisjonelt hatt en meget flat struktur. I tillegg til førstelagmennene som lagmannsrettens ledere, er det opprettet lagmannsstillinger som opprinnelig ikke hadde lederfunksjoner, men som førstelagmennene i de senere år i varierende grad har trukket veksler på ved å delegere enkelte administrative oppgaver. I en særstilling kommer Borgarting lagmannsrett som i 1997 ble inndelt i tre avdelinger, ledet av en avdelingsleder/lagmann etter mønster av avdelingsinndelingen i Oslo byrett, Asker og Bærum herredsrett og Bergen byrett. På det administrative plan er det opprettet stilling som administrasjonssjef ved samtlige lagmannsretter.

Forholdet mellom førstelagmannen og dommerne når det gjelder saksfordeling m v, er organisert på samme måte som foran beskrevet for herreds- og byrettene.

Nedenfor nevnes de viktigste kategorier saker ved lagmannsrettene. Tallene for innkomne saker er gjengitt fra Forretningsstatistikken for 1998:

Sivile ankesaker	1.700
Sivile kjæremål	1.600
Overskjønn	100
Ankeprøving i straffesaker (vurdering av om vilkårene for ankebehandling er oppfylt)	2.900
herav til ankebehandling	1.100
Kjæremål i straffesaker	3.200

3.2.2.4 Høyesterett

Høyesterett dømmer i tredje og siste instans.

Høyesterett har 19 dommere inkludert justitiarius. Det er organisert et juridisk sekretariat med 14 stillinger for utredere, i tillegg til to protokollsekretærstillinger og ca 20 ikke-juridiske kontor/saksbehandlerstillinger. En direktørstilling for administrasjon er lagt direkte under justitiarius.

Forholdet mellom justitiarius og de øvrige dommere kan sammenliknes med de underordnede domstoler når det gjelder dommernes uavhengighet.

Saksstatistikken for Høyesterett for 1998 viser følgende:

Høyesteretts kjæremålsutvalg:

Sivile anker innkommet	425
Sivile kjæremål innkommet	427
Straffesaker innkommet	268
Straffekjæremål innkommet	443

Høyesterett:

Sivile saker henvist	91
Sivile saker avgjort	94
Straffesaker henvist	62
Straffesaker avgjort	61

3.3 Særdomstolene

De fleste særdomstoler fremgår av domstoloven § 2. Riksretten faller utenfor utredningens ramme. De andre særdomstolene omfatter svært ulike organer: *Vergemålsrettene* er i praksis en del av herreds- og byrettene. Særskilte *skjønnsretter*, opprettet for enkeltstående kommuner, er det ikke mange igjen av. Av «overordentlige domstoler» (ekstraordinære domstoler) har vi bare Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. *Konsulrettene* foretar bevisopptak m v i utlandet, og har ikke dømmende oppgaver i egentlig forstand. *Arbeidsretten* og *jordskifterettene* er de viktigste særdomstolene i praksis. Arbeidsretten, som behandler saker som gjelder kollektiv arbeidsrett, bl a tariffvister, er opprettet i medhold av arbeidstvistloven. Jordskifterettens hovedoppgave er å finne tjenlige løsninger på u hensiktsmessige eiendoms- og

bruksforhold i et område. Adgangen til å opprette særskilte husleieretter er nylig opphevet.

I motsetning til en del andre land, bl a Sverige, spiller særdomstolene en beskjeden rolle i den norske rettspleien. Unntakene er Arbeidsretten og jordskifterettene/jordskifteoverrettene. Antall jordskifteretter er 41, mens det er fem jordskifteoverretter.

De meget forskjellige funksjonene som særdomstolene har, gjenspeiles bl a i deres geografiske virkeområder. Arbeidsrettens virkeområde omfatter hele landet. Jordskifterettene/ jordskifteoverrettene dekker til sammen hele landet, men den enkelte domstol har et begrenset, regionalt virkeområde. Særskilte skjønnsretter opprettes bare for en enkelt kommune, men kan etter loven omfatte flere kommuner. Virkeområdet for Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms er begrenset til disse fylkene. Konsulrettene er spesielle, idet deres virkeområde knytter seg til områder utenfor norsk territorium, nærmere fastsatt av Utenriksdepartementet.

Typisk for særdomstolene er at de har sterke innslag av lekdommere. Det gjelder bl a jordskifterettene/jordskifteoverrettene og Arbeidsretten. Men bortsett fra jordskifterettene/jordskifteoverrettene - som ifølge jordskifte-loven skal ledes av personer med utdanning fra Norges Landbrukshøgskole - og konsulrettene, ledes alle særdomstoler av en jurist.

En konsekvens av at en institusjon er rubrisert som domstol i § 2, er at domstollovens regler kommer til anvendelse i den utstrekning det ikke er fastsatt særregler. Det er også vanlig at tvistemålslovens bestemmelser i stor utstrekning får tilsvarende anvendelse for særdomstolenes saksbehandling, selv om det her er ganske store variasjoner mellom de ulike særdomstoler. Overprøving av særdomstolenes avgjørelser skjer i hovedsak innenfor det ordinære domstolshierarkiet, og slik at særdomstolene fungerer som første instans. Det vil si at lagmannsretten kommer inn som annen instans. Men det er flere unntak her, bl a kan Arbeidsrettens dommer som utgangspunkt ikke påankes. Jordskifterettens dommer og rettsforlik kan påankes til lagmannsretten, og en del andre rettslige avgjørelser kan påkjæres til lagmannsretten, mens overprøving av andre avgjørelser som jordskifteretten treffer - og det er de fleste - skjer ved jordskifteoverretten. Jordskifteretten er den eneste særdomstol som er organisert i to instanser.

Det var tidligere langt flere særdomstoler enn i dag. Før domstolloven trådte i kraft, eksisterte det f eks særlige sjøretter, handelsretter og håndverk-sretter. En del særdomstoler forsvant ved innføringen av domstolloven, men mange ble avvirket senere.

En nærmere redegjørelse for særdomstolene er gitt i kapittel 12.

3.4 Domstolliknende forvaltningsorganer

Det er vanlig å karakterisere enkelte forvaltningsorganer som *domstol-liknende*, fordi de har særtrekk som minner om domstolene, bl a at de har som hovedoppgave å løse rettslige tvister, at deres avgjørelser er rettslig bindende, og at de i sin faglige virksomhet i betydelig grad er uavhengige i forhold til andre (overordnede) forvaltningsorganer. Men de avgjørelser som domstol-liknende forvaltningsorganer treffer, kan overprøves av de alminnelige domstoler, vanligvis med herreds- og byretten som første instans. For saksbehandling ved de domstolliknende organer gjelder i stor grad forvaltningslovens

bestemmelser, mens domstolenes saksbehandling er regulert gjennom prosesslovgivningen.

Som eksempler på domstolliknende organer kan Trygderetten nevnes og dessuten fylkesnemndene for sosiale saker og Forbrukertvistutvalget.

I en del sammenhenger er domstolliknende organer opprettet for å løse rettslige konflikter innenfor et spesielt område, som et *alternativ* til behandling ved de alminnelige domstoler og som alternativ til å opprette en særdomstol. Årsaken har bl a vært hensynet til rask saksbehandling og ønske om å utvikle spesialkompetanse.

En nærmere omtale av domstolliknende organer er gitt i kapittel 12.

3.5 Dommere

3.5.1 Innledning

Når kommisjonen bruker betegnelsen dommere, vil det normalt gjelde de som i lovgivningen er betegnet dommere og som er utnevnt, oppnevnt, tilsatt o s v på den måte som loven krever. Etter domstolloven § 52 omfatter dommerbegrepet de som har dømmende myndighet i en domstol, jf ovenfor i punkt 3.1.

Man skiller gjerne mellom *fagdommere* og *lekdommere*.

I utredningen blir betegnelsen «dommer» brukt i betydningen «fagdommer» dersom det ikke uttrykkelig er sagt eller fremgår av sammenhengen at man mener både fagdommere og lekdommere.

Grensen mellom fagdommere og lekdommere er ikke definert i domstolloven. Fagdommere i de alminnelige domstoler vil alltid være jurister, mens det i særdomstolene finnes dommere med annen faglig bakgrunn enn den juridiske, som er naturlig å regne med som fagdommere. Ofte vil man kunne regne alle fast tilsatte eller utnevnte dommere som fagdommere, mens de som trekkes eller oppnevnes til å gjøre tjeneste i en bestemt sak, er lekdommere - selv om enkelte av dem gjør tjeneste som lekdommer i kraft av faglig bakgrunn, f eks som sakkyndig meddommer. Men det finnes også fagdommere som er oppnevnt for en enkelt sak eller for en begrenset tid, jf domstollovens regler om Kongens adgang til å konstituere (fag)dommere i §§ 10, 20 og 55.

Felles for fagdommerne og lekdommerne gjelder domstollovens regler om habilitet, om taushetsplikt og om rettergangsansvar. Men det er til dels betydelige forskjeller mellom fagdommere og lekdommere i funksjon, måten de utpekes på m v. Kommisjonen har derfor funnet det riktig å behandle de to typer dommere hver for seg.

De spørsmålene vedrørende lekdommere som kommisjonen vil drøfte, er gitt en samlet behandling i kapittel 11.

3.5.2 Fagdommere

Hovedgruppen av fagdommere er de som utnevnes av Kongen i statsråd i fast, heldags dommerstilling, i tid bare avgrenset av reglene om aldersgrenser i staten. De får status som embetsmenn og nyter godt av vernet i Grunnloven § 22 mot oppsigelse og mot forflytning mot sin vilje - og av vernet mot avskjed på annen måte enn etter rettergang og dom. Disse rettighetene er det viktigste formelle vernet for dommernes uavhengighet av den utøvende makt. De

utnevnte fagdommerne gjør tjeneste i herreds- og byrett, lagmannsrett og Høyesterett.

Det er også en gruppe heldags fagdommere som ikke er utnevnt i statsråd. *For det første* finner man i de alminnelige domstoler dommere som er *konstituert i statsråd* for en begrenset periode, som vikarerer for faste dommere p g a sykdom, skifte i stilling o s v, eller som ekstra dommere i en begrenset periode, p g a topper i arbeidsbelastningen eller ønske om nedarbeiding av restanser. Disse statsrådskonstituerte dommerne har status av embetsmenn etter tjenestemannsloven og antas å ha fullt stillingsvern innenfor sin periode. I de alminnelige domstolene er det *for det andre* dommere som er *konstituert av Justisdepartementet eller av fylkesmannen* for en begrenset periode, og som derfor har status av tjenstemenn og ikke embetsmenn. *For det tredje* er det i særdomstolene heldags dommere som er *oppnevnt i statsråd* for en begrenset periode (Arbeidsretten) eller *tilsatt i statsråd* i fast stilling (jordskifterettene). Disse har ikke status som embetsmenn og har neppe det spesielle stillingsvern som tilkommer utnevnte og statsrådskonstituerte dommere.

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

I tillegg til heldags dommere finnes det fagdommere som gjør tjeneste i enkeltsaker, eller hvor vedkommende domstol har en saksportefølge som innebærer at domstolen trer sammen etter behov:

- Ekstraordinære lagdommere, som i praksis er pensjonerte dommere som for ett år av gangen oppnevnes av Justisdepartementet til å gjøre tjeneste i en lagmannsrett i de saker som førstelagmannen bestemmer. De har ikke krav på å gjøre tjeneste i noe bestemt antall saker.
- Fagdommerne i Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, oppnevnt av Kongen i statsråd.

Felles for de fleste fagdommere gjelder at de arbeidsrettslig er statstilsatte. Arbeidsgiveransvaret ligger dels i Justisdepartementet og dels i andre fagdepartementer. Fagdommerne faller inn under en rekke lover og forskrifter som gjelder for alle arbeidstakere og under flere kollektive avtaler.

Dommeres utnevning/tilsetting m v gjennomgås nærmere i "[Utnevning av dommere](#)" i kapittel 7 om utnevning av dommere og "[Midlertidige dommere](#)" i kapittel 8 om midlertidige dommere.

I sin dømmende virksomhet nyter dommerne en viss immunitet mot krav om mortifikasjon av ærekrenkende uttalelse i dom eller kjennelse. Dessuten kan erstatningskrav som er knyttet til en dommers avgjørelse, ikke reises så lenge avgjørelsen ikke er opphevet eller forandret eller dommeren er kjent skyldig i straffbart forhold ved avgjørelsen, tvistemålsloven § 436. Men for øvrig kan dommere straffes for straffbare forhold i og utenfor tjenesten, og de kan bli erstatningsansvarlige for embetshandlinger og handlinger foretatt utenfor tjenesten, så lenge vilkåret i tvistemålsloven § 436 er oppfylt. - For høyesterettsdommere gjelder særregler ved at straffbare handlinger som disse dommere «som saadanne maatte gjøre sig skyldige i» skal avgjøres av Riksrett. Det er også antatt at erstatningskrav som er knyttet til en høyesterettsdommers dømmende virksomhet, bare kan fremmes for Riksrett, og bare i kombinasjon med påstand om straff.

I tillegg til de ordinære strafferettslige og sivile tiltak, gir domstoloven særregler om såkalt rettergangsstraff og erstatningsansvar for aktører i rettsvesenet, herunder dommere. Bot kan idømmes for forsømmelig eller annet utilbørlig forhold under rettergang, domstoloven § 200. Domstoloven gir også særregler for dommeres erstatningsansvar, §§ 200-201.

Dommere kan som nevnt avskjediges ved dom, og både avskjed i sivil sak og fradømmelse av stilling i straffesak er aktuelt, straffeloven § 29 nr 1. Etter Grunnloven § 22 annet ledd kan Kongen i statsråd suspendere en dommer. Dette er i praksis et innledende tiltak før avskjedssak anlegges dersom forholdene gjør det påkrevet at dommeren fratrer stillingen umiddelbart.

Tjenestemannsloven gir regler om ordensstraff for statens tjenestemenn og embetsmenn. En ordensstraff er en disiplinærreaksjon som ikke er straff i Grunnlovens forstand, f.eks. nedsettelse i lavere stilling. Disse reglene er ikke anvendelige overfor dommere som er embetsmenn, tjenestemannsloven § 14. Dommere som *ikke* er embetsmenn, antas derimot å falle inn under tjenestemannslovens bestemmelser om ordensstraff.

Etter Grunnloven har Justisdepartementet på vegne av Regjeringen en tilsynsrett og -plikt overfor dommere ved de alminnelige domstoler og også overfor dommere ved de særdomstoler som administreres av dette departementet, men denne retten/plikten avgrenses av hensynet til dommernes uavhengighet i deres dømmende funksjon. Det er alminnelig antatt at Justisdepartementet i kraft av sin tilsynsfunksjon har en viss disiplinærmyndighet overfor dommere, f.eks. i form av tilrettevisning. Departementet vil også kunne gi en dommer advarsel. - Det må antas at de departementer som administrerer særdomstoler, har en tilsvarende tilsynsrett, tilsynsplikt og disiplinærmyndighet overfor dommerne ved disse domstolene.

Reglene om straff, erstatning, avskjed og disiplinærtiltak mot dommere er nærmere gjennomgått i kapittel 10 om disiplinærtiltak og god dommerskikk.

Dommere har en stor grad av frihet til å påta seg *sidegjøremål*, d v s verv, oppdrag og andre engasjementer utenom dommerstillingen, så lenge det ikke går utover arbeidet i denne stillingen. Dommere kan imidlertid ikke utøve advokatvirksomhet. Ved en del domstoler er det praksis at en dommer forespør domstolens leder før hun/han påtar seg sidegjøremål. Høyesterett har utarbeidet egne, midlertidige regler om høyesterettsdommeres sidegjøremål, som bl a har bestemmelser om registrering av slike gjøremål.

En mer utførlig redegjørelse for gjeldende rett og for praksis med hensyn til sidegjøremål er gitt i "*Sidegjøremål*" i kapittel 9.

3.5.3 Lekdommere

Lekdommerinnslaget er betydelig i *de alminnelige domstoler*, særlig i strafferettspleien: *Medlemmer av forliksrådet, meddommere* i herreds- og byretten, i lagmannsretten og i særdomstolene samt *skjønnsmenn*. Formelt er ikke *lagrettemedlemmene* dommere etter domstoloven, men reelt sett må også lagrettemedlemmene betraktes som lekdommere.

Forliksrådet består utelukkende av lekdommere. Hovedregelen er at *meddommere* deltar i sivile saker i herreds- og byretten og i lagmannsretten, dersom partene krever det eller retten finner det ønskelig. Meddommerne er alltid i flertall. Meddommerne er også i flertall når de deltar ved behandling av straffesaker ved disse domstolene. I herreds- og byretten deltar alltid meddommere ved behandling av ordinære straffesaker (d v s saker som ikke behandles i forhørsretten), og meddommere deltar også i de fleste straffe-

saker som behandles i lagmannsretten. I visse alvorlige straffesaker settes lagmannsrett med ti *lagrettemedlemmer* i tillegg til fagdommerne, og denne lagretten avgjør skyldspørsmålet alene. Fire av de ti lagrettemedlemmene gjør deretter tjeneste som ordinære meddommere ved straffutmålingen. *Skjønnsmenn* skal delta i alle skjønn. - I Høyesterett behandles alle saker uten lekdommere.

Felles for lekdommere ved de alminnelige domstoler er at de vanligvis er *folkevalgte*, dvs at meddommere, lagrettemedlemmer og medlemmer av forliksrådet velges av kommunestyret, mens skjønnsmennene velges av fylkestinget. Valgperioden er fire år. I utgangspunktet har alle personer både rett og plikt til å påta seg vervet som lekdommer, forutsatt at de fyller lovens vilkår for å bli valgt. Valgbarhetsvilkårene er stort sett de samme for de ulike kategorier av lekdommere.

En lagmannsretts embetskrets, lagdømmet, er delt i flere lagsokn. Embetskretsen for en herreds- eller byrett er domssoknet. For lagmannsrettssaker velges det to utvalg av meddommere og lagrettemedlemmer i lagsoknet for henholdsvis kvinner og menn, og to tilsvarende utvalg i hvert domssokn for herreds- og byrettssaker. Skjønnsmennene velges til fylkesvise utvalg. Kongen kan bestemme at det i en kommune også skal være et eget utvalg av meddommere som besitter særlig sakkyndighet på visse områder.

De meddommere og lagrettemedlemmer som skal tjenestegjøre i en bestemt sak, tas ut ved loddtrekning, som foretas av vedkommende domstol. Men lovens ordning er at medlemmer av eventuelle sakkyndige utvalg som hovedregel oppnevnes etter tur. I praksis oppnevnes de sakkyndige medlemmer som anses best kvalifisert til å delta i den enkelte sak. Skjønnsmenn oppnevnes av vedkommende domstol fra skjønnsmannsutvalget. Forliksrådets medlemmer er faste gjennom hele funksjonsperioden. I motsetning til meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn oppnevnes/trekkes de ikke i tilknytning til den enkelte sak.

Fordi lekdommere er folkevalgte, og ikke tilsatte, har de ikke det samme stillingsvernet som fagdommere har. Siden vervet er et *ombud*, innebærer dette at lekdommere i utgangspunktet har rett til å fungere i vervet ut den periode de er valgt for. Men hvis de f eks taper et av valgbarhetsvilkårene, har de ikke lenger adgang til å fungere. At lekdommerne er ombud, innebærer også at de som hovedregel har plikt til å fungere ut valgperioden. De kan ikke - som fagdommere - gå til oppsigelse/søke avskjed i nåde.

Lekdommere kan, i likhet med fagdommere, *straffes* for lovbrudd som de begår som dommere. De samme straffebestemmelser gjelder, også regelen i straffeloven § 29 om tap av stilling ved straffedom og om rettergangsbot i domstoloven § 200. Lekdommere kan dessuten pådra seg *erstatningsansvar*, og står også her i prinsippet i samme stilling som fagdommere.

Lovgivningen har en del *spesielle* regler om bruk av meddommere ved de alminnelige domstoler, relatert til bestemte sakstyper, bl a i arbeidsrettssaker, jf arbeidsmiljøloven §§ 61 B og C. Meddommere som skal delta i en arbeidsrettssak, oppnevnes av retten blant personene i et utvalg som er oppnevnt av departementet. I motsetning til de forannevnte meddommere er disse altså ikke folkevalgte. Det finnes også spesielle regler om bruk av skjønnsmenn, jf bl a kommuneinndelingsloven § 8.

Særdomstolene har også et stort innslag av lekdommere, jf punkt 3.3 foran. Deres rettslige stilling er i det alt vesentlige den samme som for lekdommere ved de alminnelige domstoler. Reglene om oppnevningen av lekdommere kan imidlertid bryte noe med de generelle regler som gjelder for de alminnelige

domstoler, bl a ved at det i noen tilfelle ikke eksisterer noe utvalg av meddommere. F eks består vergemålsretten av fagdommer pluss to av forliksrådets medlemmer.

En nærmere redegjørelse for valg/oppnevning av lekdommere og deres rettigheter/plikter er gitt i kapittel 11.

3.6 Den sentrale administrasjonen av domstolene

3.6.1 Administrasjon av de alminnelige domstolene

Ansvar for den sentrale administrasjon av domstolene er lagt til Justisdepartementet for de alminnelige domstolenes del. Det er fra 1996 organisert en egen Domstolavdeling for å ta seg av disse oppgavene. Domstolavdelingen er organisert som en ordinær avdeling i departementet, slik at en del fellesfunksjoner og det koordinerende budsjettansvaret er lagt til Plan- og administrasjonsavdelingen, og slik at de prinsipielt viktigste saker avgjøres lenger opp i linjen, av departementsråd eller politisk ledelse.

I det følgende nevnes hovedelementene i den sentrale administrasjon av domstolene. En mer detaljert fremstilling er gitt i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6.2.

Økonomiforvaltning. Budsjettarbeidet utgjør en viktig del av økonomiforvaltningen. Man følger den vanlige budsjettprosessen i staten, og domstolenes budsjett inngår i forslaget til samlet statsbudsjett i St prp nr 1. Oppfølgingen består bl a i fordeling av den samlede bevilgning til den enkelte domstol og bearbeidelse av regnskapsrapporter fra domstolene gjennom budsjettåret. I noen utstrekning foretas justeringer eller tilleggsbevilgninger, men dette skjer i vesentlig mindre utstrekning enn tidligere. En del av oppfølgingen er også innhenting og bearbeidelse av statistikk for saksmengden og saksavviklingen i domstolene. Data for saksbelastning og saksavvikling er viktige data ved vurderingen av ressursanvendelsen og av riktig fordeling av stillinger og andre ressurser. Disse dataene er også viktige i den administrative styringen generelt. Nedenfor gir kommisjonen en særskilt omtale av målstyring, planlegging og effektivisering - Departementet utgjør også bindeleddet mellom Finansdepartementet og domstolene når det gjelder det generelle regelverket for regnskapsføring og lokal økonomiforvaltning.

Med dagens domstolstruktur med mange små domstoler, har man valgt å legge det vesentlige av arbeidet med anskaffelse/leie av *kontorlokaler* til den sentrale domstoladministrasjon i Justisdepartementet. Forvaltningen av statseide lokaler ligger under Statsbygg.

Når det spesielt gjelder *EDB*-siden er det organisert en egen forvaltningssenhet utenfor departementet, RIFT (Rettsvesenets IT- og fagtjeneste), som har det operative ansvaret både når det gjelder anskaffelser, installasjoner, systemutvikling og -forvaltning/vedlikehold, sikkerhetsopplæring og brukerstøtte. (I tillegg har RIFT overtatt et sentralisert regnskapsføreransvar for de domstolene som ikke har eget regnskapsføreransvar etter det nye økonomireglementet.) Den sentrale grunnboksdatabasen drives av et eget statseiet selskap, Norsk Eiendomsinformasjon AS.

Personalforvaltning. På dette feltet arbeider departementet dels med generelle oppgaver, først og fremst utvikling av en personalpolitikk, utvikling av tekniske systemer for avlønning, utvikling av personalreglement m v - og dels med enkeltsaksbehandling. Når det gjelder tilsettingssaker, er saksbehandlingen begrenset til dommerstillingene, mens tilsetting i andre stillinger

skjer lokalt. Lønnsforhandlinger gjennomføres sentralt for alle arbeidstakergrupper for de aller fleste domstolers vedkommende.

Organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling. Den sentrale domstoladministrasjon tar initiativ til og sørger for oppfølging av organisasjonsutvikling ved enkeltdomstoler og utvikling av organisasjon, geografisk struktur og arbeidsområde for domstolene. I de senere år har man i den statlige sektor sett klarere den betydning som organisering og ledelse har for måloppnåelse og ressursutnyttelse i en virksomhet. Også den sentrale domstoladministrasjonen har gitt prioritet til organisasjonsutvikling og ledelsesutvikling og har på flere punkter gitt til dels omfattende tilbud til domstolene om deltakelse i prosjekter, om bistand og om økonomisk støtte. Når det gjelder ledelsesutvikling og utvikling av domstolenes indre organisasjon, har det vært en markert satsing siden midten av 80-årene, mens arbeidet med utvikling av den ytre organisasjon m h t regulering av domssokn m v har pågått med varierende styrke i mange år. Når det for øvrig gjelder kompetanseutvikling, er et hovedansvar lagt til opplærings/etterutdanningsråd for henholdsvis dommere og funksjonærer. Rådene har medlemmer både fra domstolene/organisasjonene og fra departementet.

Målstyring, planlegging og effektivisering er det siste element i administrasjon. Mål- og resultatstyring har fremstått som stadig viktigere både for domstolene og for annen statlig virksomhet. Utgangspunktet har vært en økende bevissthet i Stortinget og i Regjeringen når det gjelder en bedre ressursutnyttelse. Både statlige virksomheters ambisjonsnivå og publikums ønsker og behov har økt fra år til år innenfor de fleste deler av offentlig sektor. Dette har gjort det stadig mer nødvendig å sikre at offentlige midler brukes på en optimal måte. Dette innebærer at offentlig virksomhet generelt må drives på en mest mulig økonomisk måte. Men like viktig er det å ha et bevisst forhold til *hvilke mål* virksomheten skal arbeide mot og til at det arbeid som utføres, *realiserer målene* på den beste og mest kostnadseffektive måte.

Med dette utgangspunktet har Stortinget fra midten av 80-årene forutsatt at alle statlige virksomheter skal utarbeide *virksomhetsplaner* som omfatter presisering av virksomhetens mål, analyse og valg av virkemidler, konkret plan for hvilke tiltak som skal iverksettes, hvem i organisasjonen som er ansvarlig og hvor store ressurser som skal settes inn. Virksomhetsplanlegging eller målstyring omfatter også jevnlig oppfølging underveis i planperioden samt evaluering av måloppnåelse og ressursbruk etter utløpet av perioden. Som grunnlag for et budsjettvedtak for et virksomhetsområde krever Stortinget en vurdering av virksomhetens mål for den kommende budsjettermin og en redegjørelse for oppnådde resultater i den forrige terminen.

Kravet om virksomhetsplanlegging ble også gjort gjeldende for domstolene, men Justisdepartementet la opp til en noe forenklet form, kalt *driftsplanlegging*. I dag brukes ofte begrepet virksomhetsplanlegging også for domstolsområdet, men forutsetningene - og praktiseringen - er ikke endret i forhold til det opprinnelige driftsplanleggingsbegrepet.

Stortinget har selv vurdert og sluttet seg til de overordnede mål for *saksavviklingen* i domstolene, og følger dem opp i den årlige behandlingen av budsjettet.

I et samarbeid mellom domstolene og Justisdepartementet er det i tillegg fastsatt mer *generelle målsettinger* for kvalitet, rettssikkerhet m v. For Høyesterett gjelder Høyesteretts eget hovedmål; å arbeide for rettsenhet, rettsavklaring og rettsutvikling. Det slås fast i de årlige tildelingsbrev at Høyesterett

ett selv formulerer mål og resultatkrav og planlegger driften innenfor de gitte budsjetttrammer.

De beskrevne hovedelementene i den sentrale administrasjon må for øvrig ses på bakgrunn av den omfattende delegering av administrative oppgaver og myndighet til den enkelte domstolleder som har funnet sted de siste 10-15 årene. Tilsetting av dommerfullmektiger besluttet fra 1990 av domstolleder alene, og tilsetting av funksjonærer skjer i regionale tilsettingsråd etter innstilling fra domstolleder. Domstolleder har etter budsjettreformen i staten i 1986 fått betydelig frihet til å disponere årets bevilgning etter eget skjønn, i samarbeid med lokale tillitsvalgte. Budsjettmidler til lønn og drift fordeles nå i form av ett samlet beløp uten øremerking. Det kan foretas overføring av midler til neste budsjettår med inntil 5 % av årets bevilgning, og det kan forskutteres tilsvarende fra kommende budsjettår. I samarbeid med lokale tillitsvalgte kan domstolleder fastsette lønnplassering for funksjonærstilling ved ledighet. Avgjørelser etter ferieloven, innvilgelse av permisjon til andre enn dommere m m er også delegert. Sikkerhetsklarering av dommere skjer innenfor domstolene, med justitiarius i Høyesterett som øverste klareringsmyndighet.

Det er ikke organisert noe egentlig *regionalt ledd* i domstoladministrasjonen. Fylkesmannen hadde tidligere en del administrative funksjoner for domstolene. Noe av dette er bortfalt, f eks formannsvervet i tilsettingsråd for domstolenes funksjonærer. Andre oppgaver er knyttet til myndighet som har ligget ubenyttet i en årrekke, f eks myndighet til å innvilge feriepermisjon for domstolledere og til å konstituere dommere for inntil tre måneder. I forhold til forliksrådene gjelder fortsatt domstoloven § 58 annet ledd om at «fylkesmannen fører tilsyn med forliksrådets virksomhet». Noe tilsyn i egentlig forstand har knapt vært ført i de senere år, men i enkelte fylker organiserer eller samordner fylkesmannen et visst opplæringsstilbud for forliksrådene.

Lagmannsrettene har noen få funksjoner i forhold til herreds- og byrettene i lagdømmet, men kan ikke regnes som et regionalt, administrativt ledd.

3.6.2 Administrasjon av særdomstolene

Det administrative ansvaret for særdomstolene følger ingen enhetlig modell. *Vergemålsrettene* er som nevnt en del av herreds- og byrettene og omfattes av det ansvaret som er lagt til Justisdepartementets Domstolavdeling. Den «overordentlige domstol» *Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms* administreres også av Domstolavdelingen i Justisdepartementet. Når det gjelder *skjønnsrettene*, blir de juridiske fagdommerne (formennene) oppnevnt av Justisdepartementet. Et statlig administrativt ansvar for øvrig ivaretas av Kommunal- og regionaldepartementet, men i praksis er det også et lokalt, kommunalt ansvar. *Konsulrettene* har som nevnt en ren bevisopptaksfunksjon som utføres av ordinære ledd i utenriksstjenesten, underlagt Utenriksdepartementets administrative myndighet. Dermed er det bare *Arbeidsretten* og *jordskifterettene* som er organisert med et enhetlig sentraladministrativt organ, henholdsvis i Kommunal- og regionaldepartementet og Landbruksdepartementet. På antall enheter og antall tilsatte er det først og fremst jordskifterettsadministrasjonen som et stykke på vei har utbygd spesialfunksjoner på linje med Domstolavdelingen i Justisdepartementet.

Kapittel 4

Internasjonale og utenlandske ordninger**4.1 Innledning**

Kommisjonen gir i dette kapitlet en oversikt over internasjonale forhold av betydning for de temaer som kommisjonen skal utrede - organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon, utnevning av dommere, midlertidige dommere, dommeres sidegjøremål og disiplinærtiltak mot dommere. Kommisjonens tilnærming er tredelt. Først gis det en omtale av sentrale internasjonale prinsipper, nedfelt i konvensjoner m v, som gir føringer for hva de nasjonale systemer bør, kan eller skal inneholde, jf punkt 4.2. Deretter redegjøres det for utnevning m v av dommere ved internasjonale domstoler, jf punkt 4.3, og til slutt ser kommisjonen på nasjonale ordninger i de nordiske land, i en del andre europeiske land og i USA, jf punkt 4.4. Hovedvekten i punkt 4.4 er lagt på de nordiske land. - For de internasjonale domstolers vedkommende inneholder kapitlet også en kort beskrivelse av den enkelte domstols sammensetning og oppgaver. Beskrivelsen av de nasjonale ordninger inneholder likeledes en kort beskrivelse av domstolstrukturen i vedkommende land.

Dette kapitlet representerer en *samlet* oversikt over de aktuelle temaer, knyttet til henholdsvis internasjonale prinsipper, internasjonale domstoler og nasjonale ordninger i en del land. I de enkelte spesialkapitler vil kommisjonen, på grunnlag av dette materialet, foreta en sammenfatning og analyse i forhold til temaet i spesialkapitlet - se "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6.3, "*Utnevning av dommere*" i kapittel 7.4, "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8.3, "*Sidegjøremål*" i kapittel 9.5, kapittel 10.5 og kapittel 12.4.

4.2 Internasjonale prinsipper

4.2.1 Innledning

De temaer som kommisjonen skal utrede, er behandlet i en rekke internasjonale dokumenter og med prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet som basis. Sett i forhold til kommisjonens arbeid er disse dokumenter de mest sentrale:

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

Den fundamentale bestemmelsen er artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 1950, som trekker opp grunnleggende rettssikkerhetsgarantier i forbindelse med behandling av rettsaker - både sivile saker og straffesaker. En av rettssikkerhetsgarantiene i artikkel 6 er det enkelte individs rett til å få avgjort saken av «en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov», slik den lyder i den offisielle norske versjon. Det er opprettet en egen

domstol - Den europeiske domstol for menneskerettigheter - som skal sikre at medlemstatene overholder konvensjonen. Ved siden av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter det eneste av de nevnte dokumenter som er folkerettslig bindende. Dette gir disse to konvensjonene en særlig betydning. FN-konvensjonens artikkel 14 er i sin utforming og fokusering på uavhengige domstoler meget lik artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, og kommisjonen har derfor valgt å nøye seg med en nærmere beskrivelse av den sistnevnte bestemmelse, se punkt 4.2.2. Den aktuelle bestemmelsen i artikkel 14 lyder slik i den offisielle norske versjonen: «Enhver har ved behandlingen av en siktelse mot ham for en straffbar handling eller av spørsmål om hans rettigheter og forpliktelser i et tvistemål, rett til upartisk og offentlig rettergang ved en kompetent, uavhengig og upartisk domstol som er opprett i henhold til lov.»

Både FNs Basic Principles og Europarådets Rekommendasjon kan sies å ha sitt utspring i den siterte bestemmelse i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6, og representerer en videreutvikling og klargjøring av hva prinsippet om uavhengige domstoler - og uavhengige dommere - bør inneholde. De har også nærmere bestemmelser om bl a utnevning av dommere og om disiplinærtiltak. Basic Principles har vært retningsgivende for utarbeidningen av Rekommendasjonen, men ingen av dem er folkerettslig bindende. De er formet som anbefalinger til medlemstatene om å integrere dem i de nasjonale rettssystemene.

I tillegg til de dokumenter som er nevnt ovenfor, vil kommisjonen vise til artikkel 10 i den universelle menneskerettighetserklæringen som FN vedtok 10 desember 1948. Artikkel 10 lyder slik: «Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him».

Det er også flere andre internasjonale dokumenter som behandler de temaer som kommisjonen skal utrede, og som det kan grunn til å omtale kort.

Kommisjonen vil for det første nevne *European Charter on the statute for judges*. Dette charteret er utarbeidet på en internasjonal konferanse i regi av Europarådet 8 - 10 juli 1998, men er ikke formelt vedtatt av Europarådet. Charteret angir rammene for hva nasjonal lovgivning om dommere optimalt bør inneholde. Charteret er basert på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6, på FNs Basic Principles og på Europarådets Rekommendasjon nr R (94) 12. Det omfatter både fagdommere og lekdommere, men enkelte bestemmelser gjelder bare for fagdommere. Utformingen av charteret er ellers i sterkere grad basert på og tilpasset de gjeldende systemer i land i Syd-Europa og Øst-Europa, enn de nordiske land - ikke minst gjelder dette for Norge. Charteret består av syv punkter. Punkt 1 inneholder de generelle prinsipper. Det framgår her at formålet med nasjonal lovgivning om dommere skal være å sikre den kompetanse, uavhengighet og upartiskhet som den enkelte samfunnsborger har rett til å forvente å bli møtt med i domstolene og av den enkelte dommer. De grunnleggende prinsipper forutsettes fastlagt i konstitusjonen, mens de nærmere regler fastsettes i vanlig lov. Det preger charterets punkt 1 og de øvrige punkter at formålet nås ved å gi dommerne sterk innflytelse på alle avgjørelser som gjelder domstolene og - særlig - dem selv direkte. En helt sentral bestemmelse i punkt 1 er f eks kravet om at det skal eksistere et eget organ, uavhengig av så vel den utøvende som den lovgivende makt, som skal kunne influere på alle avgjørelser som har sammenheng med

utnevning av dommere og med opphør av funksjonen som dommer. Minst halvparten av organets medlemmer skal bestå av personer valgt av og blant dommere. Dette organet har klare likhetspunkter med de sentrale domstolsråd som er etablert i en del europeiske land. - De øvrige punktene i charteret gjelder rekruttering, utnevning og forfremmelse av dommere, sidegjøremål, disiplinærtiltak m v og økonomisk trygghet for dommere.

European Association of Judges utarbeidet i 1993 *Judges Charter in Europe*. Charteret ble endret i 1996. Det består av en introduksjon og tretten korte artikler. Dette dokumentet går særlig langt i å trekke konsekvenser av prinsippet om dommernes uavhengighet. Av introduksjonen til Judges Charter framgår det at FNs Basic Principles bare representerer et utgangspunkt, et rammeverk, og at det derfor er nødvendig med de utfyllende og presiserende bestemmelser som fastsettes i charteret. En slik utfyllende bestemmelse er at den sentrale administrasjonen av domstolene må skje gjennom et organ som er uavhengig av de øvrige statsmyndigheter, og som representerer dommerne.

Også andre deler av den juridiske profesjon har engasjert seg på det internasjonale plan, når det gjelder domstolene og deres uavhengighet. F eks har Centre for the Independence of Judges and Lawyers (som er en del av International Commission of Lawyers) i 1994 utarbeidet visse prinsipper som skal gjelde i forholdet mellom massemediene og domstolenes uavhengighet. Det slås innledningsvis fast at mediens frihet anses å være essensiell i et demokratisk samfunn og en integrert del av ytringsfriheten. I korte trekk innebærer prinsippene for øvrig at domstolene på den ene side skal anerkjenne og virkeliggjøre mediens frihet til å samle inn og videreformidle opplysninger om domstolenes virksomhet samt kommentere denne. På den annen side skal mediene være forpliktet til å respektere menneskerettighetene og domstolenes uavhengighet. Mediens frihet kan i visse tilfelle begrenses, bl a av hensyn til beskyttelse av minoritetsgrupper og for å hindre at vitner m fl utsettes for utilbørlig press. Alle begrensninger må være i samsvar med FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966. I tillegg skal den nærmere utforming av begrensningene være lovfestet i den nasjonale rett.

4.2.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, artikkel 6

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen av 4 november 1950 ble ratifisert av Norge 15 januar 1952, og trådte i kraft 3 september 1953. Som tidligere nevnt danner artikkel 6 på en måte utgangspunktet for de senere internasjonale dokumenter om domstolenes/dommernes uavhengighet. Den sentrale, og i denne forbindelse aktuelle bestemmelse i artikkel 6, lyder i sin helhet slik:

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

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

fra 1 november 1998 har Menneskerettighetsdomstolen overtatt Kommisjonens funksjoner, se punkt 4.3.3 nedenfor.

Artikkel 6 omfatter både sivile saker («borgerlige rettigheter») og straffesaker, men er særlig rettet inn mot straffesakene, idet annet og tredje ledd i utgangspunktet bare gjelder disse. Svaret på spørsmålet om et forhold er å anse som strafferettslig i konvensjonens forstand, vil være avhengig av hva slags type handling/unnlattelse det gjelder, eller hvilket reaksjonsmiddel som kan anvendes overfor handlingen/unnlattelsen, eller om den enkelte stat selv definerer forholdet som strafferettslig. Når det gjelder sivile saker, må det dreie seg om en tvist om rettigheter/plikter. Det er noe usikkert hvilke typer av sivile saker som går inn under artikkel 6, men det er utvilsomt at alle rettsforhold mellom private omfattes.

Uttrykket «tribunal» i den engelske konvensjonsteksten er oversatt til «domstol». Dette er ikke helt dekkende. For det første kan et organ anses som «tribunal», selv om det ikke er kalt domstol. For det andre er det ikke gitt at kriteriet «tribunal» er oppfylt, selv om organet kalles domstol. Avgjørende er særlig om organet har kompetanse til å treffe bindende avgjørelser, basert på rettsregler og etter nærmere fastsatte regler for saksbehandlingen. Det er dessuten et krav om at organet må være opprettet ved lov.

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

Menneskerettighetsdomstolen synes i sin praksis å ha knyttet kravet om uavhengighet til særlig tre forhold; utnevnesprosedyren for dommere, varigheten av dommernes utnevning og om det foreligger garantier for press fra utenforstående. Domstolen har ikke ansett det å være i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen at dommere - som i Norge - utnevnes av den utøvende makt, og slik det er vanlig i andre europeiske land, forutsatt at utnevningen er saklig og basert på en betryggende prosedyre. Et helt sentralt element i uavhengighetskravet er at den utøvende makt ikke skal kunne fjerne en dommer, med mindre helt spesielle forhold foreligger. Det avgjørende er om denne rettigheten for dommeren er sikret i praksis, ikke om den er fastsatt i konstitusjonen eller i lov.

I Norge er stillingsvernet fastsatt i Grunnloven § 22 annet ledd og forutsetter at dommere bare kan avskjediges etter dom, se "*Avskjed*" i kapittel 10.2.3. Tidsbestemte utnevninger av dommere kan være i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, og jo kortere perioden for utnevningen er, desto lettere vil motstrid kunne oppstå. Uavhengighetsprinsippet i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen forutsetter videre at den utøvende makt ikke kan gi instruks til domstolene om hvorledes de skal utføre sin rent dømmende virksomhet i konkrete saker.

Kravet om upartiskhet omfatter bl a krav til dommernes *habilitet*; absolutte inhabilitetsgrunner i tråd med bestemmelsene i domstoloven §§ 106 og 107 og relative inhabilitetsgrunner, jf samme lovs § 108. Menneskerettighetsdomstolens praksis viser at også andre forhold kan spille en rolle i relasjon til kravet om upartiskhet. F eks vil forhåndsomtale i massemediene, som kanskje vil være særlig aktuelt i straffesaker, etter omstendighetene kunne påvirke en dommer på en måte som svekker hennes/hans upartiskhet. I straffesaker vil videre dokumentasjon av tidligere straffedommer under behandlingen av sky-

ldspørsmålet kunne være egnet til å påvirke en dommer på uheldig måte. Det samme gjelder dersom en dommer har hatt befatning med saken tidligere, f eks at en dommer pådømmer saken, til tross for at hun/han på tidligere stadier kanskje flere ganger har tatt standpunkt til spørsmålet om varetektsfengsling av den tiltalte/siktede.

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

«Det paaligger Statens Myndigheter at respektere og sikre Menneskerettighetene.

Nærmere bestemmelser om Gjennomførelsen av Traktater herom fastsettes ved Lov.»

Stortinget har nylig vedtatt en egen lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven), jf Grunnloven § 110 c annet ledd. Loven medfører at de tre sentrale konvensjonene i den europeiske og globale menneskerettighetsbeskyttelsen, nemlig Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter av 16 desember 1966 og FN-konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter av 16 desember 1966, blir integrert i norsk lovgivning. Ifølge § 2 i loven skal disse konvensjonene med nærmere fastsatte tilleggsprotokoller «gjelde som norsk lov i den utstrekning de er bindende for Norge». I tilfelle motstrid mellom konvensjonene/protokollene og annen lovgivning, skal de førstnevnte gå foran, jf § 3 i loven. På straffeprosessens område er dette prinsippet innført tidligere, jf straffeprosessloven § 4.

4.2.3 FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary

FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary, vedtatt av FNs generalforsamling 13 desember 1985, fastsetter nærmere bestemmelser om de nasjonale domstolenes uavhengighet, om dommeres yringsfrihet og forholdet til andre menneskerettigheter, om kvalifikasjonskrav til dommere og utnevning av dommere, om dommeres arbeidsvilkår og om disiplinære forføyninger overfor dommere. Prinsippene er fastsatt med henblikk på profesjonelle dommere (fagdommere), men de er ment å gjelde tilsvarende - så langt de passer - for leke dommere, der slike dommere anvendes.

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

Dommeres uavhengighet

I Basic Principles slås det innledningsvis fast at domstolenes uavhengighet skal garanteres av staten, enten i konstitusjonen eller i lov, og respekteres av den utøvende makt og øvrige samfunnsinstitusjoner. Staten skal også være forpliktet til å stille de nødvendige ressurser til disposisjon for domstolene, slik at de kan utføre sine funksjoner på en tilfredsstillende måte.

Domstolene skal ha kompetanse til å treffe avgjørelser i alle spørsmål av rettslig karakter, og eksklusiv kompetanse til å avgjøre om en sak hører inn under deres virkeområde, slik det er definert i lov. Fordeling av saker på dommere internt i den enkelte domstol avgjøres av vedkommende domstol selv. Når domstolene treffer sine avgjørelser, må dette skje på en upartisk måte med grunnlag i sakens fakta og i samsvar med loven. Det framheves at dette

skal skje uten restriksjoner, press, trusler m v fra noe hold. Domstolenes avgjørelser skal ikke være gjenstand for endring, bortsett fra - i samsvar med loven - ved overprøving av overordnet domstol, eller - i forbindelse med straffesaker - ved benådning av kompetent myndighet.

Utnevnelse av dommere - kvalifikasjonskrav

Basic Principles stiller visse kvalifikasjonskrav til dem som utnevnes som dommere. De må bl a ha den nødvendige personlige integritet og være skikket for stillingen gjennom kvalifisert juridisk yrkespraksis eller kvalifiserte juridiske kunnskaper. Diskriminering av potensielle dommere på grunn av rase, kjønn, religion m v må ikke finne sted. Det anses imidlertid ikke som diskriminering dersom det kreves at en dommer må være statsborger i vedkommende land.

Stillingsvern

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

Generelle og spesielle rettigheter for dommere. Lovfesting

Dommere skal nyte godt av de vanlige menneskerettigheter, så som ytringsfrihet, trosfrihet. Ved utøvelsen av disse rettighetene må dommerne imidlertid ta hensyn til den verdighet som er knyttet til deres stilling, og til domstolens upartiskhet og uavhengighet. Dommere skal ha full frihet til å etablere eller slutte seg til organisasjoner som kan ivareta deres interesser som dommere, fremme deres faglige utvikling og trygge deres uavhengighet. Basic Principles fastsetter dessuten visse spesielle rettigheter for dommere, f eks at dommere ikke skal ha plikt til gjennom vitnemål å gi taushetsbelagte opplysninger. En annen spesiell rettighet er retten til fritak for rettsforfølgning i forbindelse med krav om skadeserstatning for tjenestehandlinger.

Som tidligere nevnt forutsetter Basic Principles at dommeres uavhengighet lovfestes. Likeledes skal det - på tilfredsstillende måte - skje lovfesting av dommernes arbeidsvilkår, deres fysiske sikkerhet, rett til passende avlønning, rett til pensjon og av deres pensjonsalder. Faste dommere skal ha et lovbasert vern mot oppsigelse/avskjed fram til inntrådt pensjonsalder, medmindre det foreligger særlige omstendigheter som kan kvalifisere for å fjerne en dommer fra stillingen. Midlertidige dommere skal ha et tilsvarende vern i den periode som de er oppnevnt for. I Norge er det bare midlertidige dommere som er konstituert av Kongen i statsråd, som antas å ha et slikt vern.

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

Av innledningen til Rekommandasjonen framgår det uttrykkelig at den bygger på så vel artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen som FNs Basic Principles. Rekommandasjonen anser domstolenes og dommers uavhengighet som en hjørnestein i et rettferdig rettsystem, og anbefaler at den enkelte medlemsstat styrker domstolenes/dommernes uavhengighet og effektivitet ved å integrere de prinsipper som fastsettes i Rekommandasjonen i det nasjonale rettssystemet. Det utgangspunkt som Rekommandasjonen bygger på, er ideén om at den myndighet som dommerne har, skal balanseres av deres plikter. Dersom dommerne skal kunne være uavhengige, er det nødvendig at de sikres en viss myndighet. Denne myndigheten må imidlertid ikke misbrukes, og dommerne må derfor pålegges visse plikter.

Prinsippene er ment å gjelde for alle dommere, også for lekdommere - med mindre noe annet framgår av sammenhengen, f eks når det gjelder dommers lønnsforhold m v. I utgangspunktet gjelder prinsippene også for medlemmer av domstolliknende organer.

Rekommandasjonens 6 prinsipper omfatter

- Generelle prinsipper om dommers uavhengighet (Prinsipp I)
- Dommernes autoritet (Prinsipp II)
- Tilfredsstillende arbeidsforhold for dommere (Prinsipp III)
- Dommers rett til å etablere foreninger (Prinsipp IV)
- Dommernes plikter (Prinsipp V)
- Disiplinærforhold m v (Prinsipp VI).

De generelle prinsipper - *Prinsipp I* - fastsetter at alt må gjøres for å fremme, sikre og respektere dommers *uavhengighet*. Det anses særlig viktig at dommers uavhengighet integreres i den interne rett. En slik integrering kan - i samsvar med den enkelte medlemsstats rettslige tradisjoner - bli innebære fastsetting av at domstolsavgjørelser er endelige og ikke gjenstand for overprøving utenfor domstolssystemet, med mindre det f eks dreier seg om benådning, at domstolene selv - innenfor lovgivningens rammer - avgjør om de har kompetanse til å behandle en sak, og at dommers stillingsvern og lønnsforhold sikres ved lov.

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

Alle beslutninger som gjelder dommere, må baseres på objektive og saklige kriterier. Rekommandasjonen understreker i denne forbindelse betydningen av hvilke kvalifikasjonskriterier som fastsettes ved utnevning av dommere og hvordan selve utnevningssprosessen organiseres. Når dommere utnevnes, skal det legges vekt på deres tidligere yrkespraksis m v, integritet, dyktighet og effektivitet. Rekommandasjonens utgangspunkt er at det organ som foretar utnevningen, skal være uavhengig av den utøvende makt. For å sikre denne uavhengigheten må organets medlemmer oppnevnes av domstolene. Organet skal også selv kunne fastsette sine egne saksbehandlingsregler. Hvis den gjeldende ordning i en stat er at dommere utnevnes av den utøvende makt, må det innføres ordninger som sikrer at utnevningssprosessen i praksis

gjennomføres på en uavhengig, upartisk og åpen måte. Slike ordninger kan f.eks. være at det opprettes et rådgivende organ, slik tilfellet er i Norge.

I sin dømmende virksomhet skal en dommer være uavhengig og kunne fungere uten trusler, press, usaklig påvirkning eller hindringer av annen art fra noe hold. Personer som på denne måten søker å påvirke dommeren, bør møtes med lovbestemte sanksjoner. For øvrig skal dommeren dømme i samsvar med sin samvittighet på bakgrunn av en selvstendig vurdering av sakens fakta, og ut fra hva som anses som gjeldende rett.

De generelle prinsipper beskjeftiger seg også med spørsmålet om fordeling av saker internt i den enkelte domstol. Det presiseres her at fordelingen må skje etter et tilfeldighetsprinsipp, uavhengig av hva partene i saken eller andre berørte måtte ønske. Videre skal en sak, etter at den er fordelt, ikke kunne tas fra en dommer med mindre det foreligger særlige grunner, f.eks. sykdom.

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

Prinsipp II fastsetter at aktørene i en sak skal være undergitt dommerens myndighet. Bakgrunnen for dette er hensynet til at dommeren blir vist den nødvendige respekt, og til at rettsforhandlingene skal kunne gjennomføres på en effektiv måte. Dommerne må derfor gis de nødvendige virkemidler som kan bidra til at de kan utøve denne myndigheten.

I *Prinsipp III* legges det vekt på at dommerne må få tilfredsstillende arbeidsforhold. Det bør særlig sørges for at det utdannes nok dommere. Det framheves også at det må gis hensiktsmessige utdannings/opplæringstilbud, både for personer som ønsker å bli dommere, og for dem som allerede er det. Dommernes status og lønnsforhold må samsvare med dommerstillingens betydning og dommernes ansvarsbyrde. Videre legges det vekt på at dommerkantorene er tilstrekkelig bemannet også med annet personale enn dommere, og at forholdene legges til rette for at dommerne skal kunne arbeide effektivt, særlig ved at det sørges for tilfredsstillende datautstyr. At dommerne gis tilfredsstillende arbeidsforhold, må dessuten innebære at de søkes fritatt for arbeidsoppgaver som ikke har sammenheng med dømmende virksomhet. Overført på norske forhold vil det f.eks. kunne innebære at dommere fritas for tinglysningsarbeidet - i den utstrekning man måtte anse dette som ikke-dømmende virksomhet. *Prinsipp III* fastsetter i eget punkt at alle nødvendige skritt må tas for å trygge dommernes fysiske sikkerhet, bl.a. ved sikkerhetsvakter i domstolene og politibeskyttelse av den enkelte dommer.

Prinsipp IV følger opp FN's Basic Principles ved å fastsette at dommere må gis rett til å etablere eller slutte seg til foreninger som har som formål å sikre dommernes uavhengighet og ivareta deres interesser.

I *Prinsipp V* om dommernes plikter heter det innledningsvis at dommerne under rettergang har plikt til å verne om alle personers rettigheter og friheter og skal bl.a. sørge for at sakene behandles rettferdig, raskt og effektivt. Særlige plikter som påhviler en dommer er f.eks. at hun/han må opptre uavhengig i alle saker, at partene får en rettferdig rettergang og at deres prosessuelle rettigheter etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ivaretas, at dommeren tar initiativ til minnelige ordninger når det er aktuelt, og at dommeren så langt råd er gir klare og fyllestgjørende premisser for sine avgjørelser, avfattet i et lett forståelig språk.

Når det gjelder dommere som unnlater eller ikke makter å utføre sine plikter på en korrekt og effektiv måte, fastsetter *Prinsipp VI* at alle nødvendige

tiltak skal kunne iverksettes overfor vedkommende dommer - så fremt tiltakene ikke truer prinsippet om dommernes uavhengighet. Slike tiltak kan basert på gjeldende rett i den enkelte medlemsstat - bli å være at dommeren trekkes fra saken, gis andre oppgaver ved domstolen, pålegges økonomiske sanksjoner, f eks trekk i lønn for en periode eller suspenderes fra stillingen. Etter gjeldende norsk rett kan denne type tiltak bare i begrenset utstrekning iverksettes overfor dommere, f eks er det ikke adgang til å trekke en dommer i lønn. En dommer skal ifølge Rekommendasjonen ikke kunne fjernes fra sin stilling før hans funksjonsperiode utløper, med mindre det foreligger særlige grunner, fastsatt i lov.

Prinsipp VI anbefaler at medlemsstatene vurderer å opprette et særskilt kompetent organ, som skal behandle alle tiltak av disiplinær karakter, når disse ikke behandles av de ordinære domstoler. Det legges vekt på at dommeren sikres en forsvarlig saksbehandling, herunder at dommeren får anledning til å imøtegå alle anklager og at saken behandles innen rimelig tid.

4.3 Internasjonale domstoler

4.3.1 Generelt

Det internasjonale rettssamfunnet har etablert flere domstoler til løsning av rettsvister, globalt og regionalt. Kommisjonen vil i det følgende omtale disse domstolene:

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

Felles for disse domstolene er at det ikke bare er fastsatt regler om deres sammensetning, kompetanse, prosessform m v, men også om forhold som gjelder domstolene/dommernes uavhengighet og upartiskhet. Det er atskillige likhetstrekk mellom de regler som er fastsatt om dette for de enkelte domstoler. Hovedinntrykket er at uavhengighetsprinsippet har en solid forankring i det regelverk som er utarbeidet for de ulike domstoler, ikke minst ved at den enkelte dommer er sikret et sterkt stillingsvern.

Det kan således sies at de internasjonale prinsipper om domstolers/dommernes uavhengighet i de enkelte stater som kommer til uttrykk i ulike konvensjoner, resolusjoner m v, også har nedfelt seg i de regelsett som gjelder for internasjonale domstoler og for dommerne i disse domstolene.

4.3.2 Den internasjonale domstol i Haag

Generelt

Den internasjonale domstol i Haag representerer en videreføring og videreutvikling av Den faste domstol for mellomfolkelig rettspleie, som ble opprettet av Folkeforbundet i 1920. Domstolen «skal være De Forente Nasjoners øverste dømmende myndighet», slik det heter i FN-paktens kapitel XIV artikkel 92, med sikte på løsning av tvister mellom FNs medlemsstater. I tillegg til medlemsstatene kan imidlertid også andre stater være part i tvister, forutsatt at de har sluttet seg til de særlige vedtekter som er fastsatt for Den internasjonale domstol. I vedtektene - som utgjør en integrert del av FN-pakten - er det

fastsatt nærmere regler om Den internasjonale domstols organisasjon, domsmyndighet, rettergangen og om rådgivende uttalelser.

Bestemmelser om Den internasjonale domstols domsmyndighet er gitt i vedtektene artikkel 36. Myndigheten kan ha forskjellig grunnlag - enten en traktat, eller en spesiell avtale om å bringe en sak inn for domstolen, eller en generell erklæring om aksept av domsmyndigheten, jf artikkel 36 nr 2. Norge har valgt den siste løsningen. Sakene behandles i alminnelighet i plenum, men vedtektene åpner for at en sak kan behandles i kamre, d v s av et mindre antall dommere. Kammerordningen kan enten opprettes generelt for bestemte sakstyper, eller konkret for en bestemt sak. I førstnevnte tilfelle må antall dommere være minimum tre, for øvrig kan domstolen selv fastsette antallet. Også andre variasjoner av kammerordningen kan forekomme.

Den internasjonale domstols domsmyndighet er det primære, men domstolen kan også på begjæring gi *rådgivende uttalelser* (responsa) «om et hvilket som helst rettsspørsmål», jf artikkel 64. Retten til å anmode om rådgivende uttalelser er imidlertid reservert for FN-organer og FNs særorganisasjoner. Som navnet tilsier, er ikke de rådgivende uttalelser rettslig bindende i formell forstand, men blir i stor utstrekning respektert og fulgt opp i praksis.

Utnevnelse av dommere, funksjonsperiode m v

Den internasjonale domstol har 15 medlemmer. Dommerne velges av Generalforsamlingen og Sikkerhetsrådet. For å bli valgt må en kandidat ha flertall begge steder. Dommerne velges uten hensyn til nasjonalitet, og det er et generelt krav i vedtektene at de dommere som velges må representere de viktigste kulturformer og rettssystemer i verden. Ingen stat kan ha flere enn en dommer i domstolen. Det er for øvrig praksis at de fem faste medlemmene av Sikkerhetsrådet er representert med hver sin dommer.

I visse tilfelle oppnevnes det særskilte dommere ad hoc, jf vedtektene artikkel 31. Hvis en dommer av samme nasjonalitet som en av partene i en konkret sak sitter i domstolen, kan motparten oppnevne en dommer i saken. Men hvis det er flere parter på samme side, kan de bare oppnevne én dommer til sammen. Ad hoc dommere må inneha de samme kvalifikasjoner som de faste dommerne.

Dommerne velges for ni år om gangen, men de plikter å fortsette i stillingen inntil de blir avløst. Vedtektene åpner adgang for gjenvalg. For å sørge for en viss kontinuitet er det etablert en ordning som innebærer at fem dommere står på valg hvert tredje år.

Det stilles strenge kvalifikasjonskrav til de personer som velges, både faglig og personlig. Konkret framgår det av vedtektene at dommerne «skal ha den høyeste moralske karakter og enten ha de kvalifikasjoner som i deres respektive land kreves for å bekle de høyeste dommerstillinger, eller være jurister med anerkjent sakkunnskap i folkerett». Før en dommer tiltrer stillingen, må hun/han avgi en høytidelig erklæring om å utøve sitt verv «upartisk og samvittighetsfullt».

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

Uavhengighet og stillingsvern

Artikkel 2 i vedtektene presiserer at Den internasjonale domstol skal bestå av *uavhengige* dommere.

Dommerne er sikret et sterkt stillingsvern. Ifølge artikkel 18 i vedtektene kan en dommer ikke fjernes fra sin stilling, med mindre de øvrige medlemmer av domstolen enstemmig kommer til at hun/han ikke lenger oppfyller de nødvendige forutsetninger for å inneha stillingen. Myndigheten til å avskjedige en dommer ligger altså hos Den internasjonale domstol selv, og ikke hos de velgende organer - Generalforsamlingen og Sikkerhetsrådet. Dommernes selvstendige og uavhengige stilling er også søkt sikret på andre måter. De er unntatt fra rettsforfølgning i forbindelse med forhold knyttet til utøvelsen av dommerstillingen (immunitet). Videre er deres økonomisk trygghet sikret, jf artikkel 32. Deres lønninger og særskilte godtgjøringer, som først og fremst består av et bestemt beløp pr dag som de tjenstegjør, kan ikke nedsettes i funksjonsperioden. Lønn og godtgjøringer er også unntatt fra beskatning. Dommerne har videre - etter nærmere regler fastsatt av Generalforsamlingen - krav på pensjon og dekning av reiseutgifter.

Sidegjøremål og habilitet

Dommernes adgang til å inneha sidegjøremål er meget begrenset. De er helt avskåret fra å inneha «politiske eller administrative verv», jf artikkel 16. Det følger videre av artikkel 16 at de heller ikke kan utøve «noen annen virksomhet av profesjonell art.»

Vedtektene har enkelte mer konkrete bestemmelser av betydning for spørsmålet om dommernes habilitet - i tillegg til den ovennevnte bestemmelse om at dommerne skal være upartiske og samvittighetsfulle. For det første kan ingen av dommerne opptre som fullmektig, rådgiver eller advokat i noen sak for domstolen. For det andre kan ingen dommer ta del i avgjørelsen av en sak hvor hun/han tidligere har opptrådt i egenskap av fullmektig, rådgiver eller part eller på annen måte vært aktør i saken, f eks som medlem av nasjonal domstol. Tvilstilfelle avgjøres av domstolen. En dommer blir derimot ikke inhabil, dersom hun/han har samme nasjonalitet som en av sakens parter. Er nasjonaliteten den samme, har den/de andre part(er) - for å skape likevekt - adgang til selv å oppnevne en person som dommer i saken, se ovenfor. Har ingen av dommerne samme nasjonalitet som partene, kan hver av partene alltid kreve å få oppnevnt en dommer med samme nasjonalitet som vedkommende part.

4.3.3 Den europeiske domstol for menneskerettigheter

Generelt

Den europeiske domstol for menneskerettigheter - Menneskerettighetsdomstolen - er opprettet i medhold av artikkel 19 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, og har sitt sete i Strasbourg. Domstolens oppgave er å sikre at de stater som har ratifisert Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, oppfyller de forpliktelser som de har påtatt seg i henhold til konvensjonen, jf artikkel 19. Dette skjer ifølge artikkel 32 gjennom «tolking og anvendelse av konvensjonen og dens protokoller», enten etter klage fra konvensjonsstater (statsklage) eller fra enkeltpersoner m fl (individklage), eller ved rådgivende uttalelser. Statsklage innebærer at en konvensjonsstat kan

klage en annen konvenssjonsstat inn for Menneskerettighetsdomstolen for brudd på konvensjonen eller dens protokoller. Ordningen med individklage medfører at alle enkeltpersoner, frivillige organisasjoner eller andre grupper av enkeltpersoner som mener at de har vært utsatt for overtredelse av konvensjonsbestemte rettigheter, kan klage til domstolen. Rådgivende uttalelser gis på anmodning fra ministerkomitéen i Europarådet.

Klagebehandlingen, som er den klart vesentligste funksjon som Menneskerettighetsdomstolen har, er nærmere regulert i konvensjonen. Alle saker som bringes inn for domstolen, skal først behandles i komitéer på tre dommere. Komitéene fungerer som silingsinstanser, som har myndighet til bl a å avvise klager som ikke oppfyller de formelle krav eller som anses åpenbart grunnløse. Klager som ikke blir stanset i forbindelse med komitébehandlingen, går til videre behandling i et kammer som består av syv dommere, hvor klagen - hvis den ikke avvises av kammeret - blir undergitt realitetsbehandling. I «særskilte tilfeller» kan en part kreve at kammerets dom blir overprøvd av et storkammer på 17 dommere, jf artikkel 43 nr 1. Konkrete saker om konvensjonsbrudd blir ikke behandlet i plenum.

Den europeiske menneskerettighetskonvensjons bestemmelser om domstolen har nylig gjennomgått store endringer. De nye bestemmelsene trådte i kraft 1 november 1998. Siktemålet med endringene har vært å rasjonalisere og effektivisere behandlingen av saker om brudd på konvensjonen, særlig fordi saksbehandlingstiden etter hvert var blitt meget lang. I gjennomsnitt var saksbehandlingen i de siste årene før endringen 5 - 6 år. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen hadde tidligere to kontrollorganer - Kommisjonen og Menneskerettighetsdomstolen. Kommisjonen var den obligatoriske førsteinstans, og hadde myndighet til å avvise saker. Et viktig ledd i den nye ordningen er at domstolen nå har overtatt Kommisjonens oppgaver, slik at man nå har fått ett kontrollorgan i stedet for to. Dette har også ført til en omfattende omorganisering av domstolen, se nærmere nedenfor. Dommerne er dessuten tilsatt på heltid, noe de ikke var tidligere.

Utnevning av dommere, funksjonsperiode m v

Menneskerettighetsdomstolen har like mange medlemmer som det er stater som har ratifisert Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, jf artikkel 20. Dommerne velges av Parlamentarikerforsamlingen i Europarådet, basert på forslag fra de enkelte stater. Hver stat fremmer forslag på tre kandidater, men det er ikke noe krav at disse skal være borgere av vedkommende stat. Dommernes funksjonsperiode er seks år. Halvparten av dommerne er på valg hvert tredje år. Det er adgang til gjenvalg. Selv om funksjonsperioden er begrenset til seks år, plikter en dommer å fortsette i stillingen til hun/han blir avløst. Domstolens president velges av og blant dommerne for en periode på tre år, og også presidenten kan gjenvelges. De som velges som dommere, må besitte kvalifikasjoner som er nokså identiske med de kvalifikasjonskriteriene som gjelder for dommere i Den internasjonale domstol i Haag. I artikkel 21 nr 1 heter det således at «Kandidatene skal ha høy moralsk karakter og må sitte inne med de kvalifikasjoner som kreves for å bli utnevnt til høye juridiske embeter, eller være rettskyndige personer med anerkjent kompetanse.»

Tidligere høyesterettsjustitiarius Rolv Ryssdal var norsk medlem av Menneskerettighetsdomstolen fra 1973 til 1998. I de 13 siste årene var han domstolens president. Vårt nåværende medlem er tidligere lagmann Hanne Sophie Greve.

Sidegjøremål

Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 21 nr 3 har en helt generell bestemmelse om at «dommere ikke [skal] delta i noen virksomhet som er uforenlig med deres uavhengige og upartiske stilling, eller med de krav som et heltidsembete medfører». Bestemmelsens sterkt skjønnsmessige karakter gir liten veiledning om hvilke sidegjøremål som kan aksepteres/ikke aksepteres, og Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen overlater det til domstolen å trekke grensen.

Uavhengighet, stillingsvern m v

Dommerens uavhengighet framgår bl a av artikkel 21 nr 2, hvor det heter at «Dommerne skal ta sete *som privatpersoner*» (uthevet her). En dommer er sikret stillingsvern ved at det kreves 2/3 flertall blant dommerne for å kunne avskjedige henne/ham, men alle dommere plikter å fratrukke seg ved fylte 70 år. Stillingsvernet er ytterligere sikret ved at dommerne nyter godt av immunitet, som omfatter fritak for frihetsberøvelse, for beslag av personlig bagasje og for rettslig forfølgning av enhver art i anledning av skriftlige eller muntlige utsagn i forbindelse med dommerarbeidet. Domstolen i plenum kan gi avkall på dommerens immunitet, og har også plikt til å gjøre det i visse tilfelle - således hvis immuniteten er «til hinder for retten skjer fyldest», jf fjerde tilleggsprotokoll til Generalavtalen om Europarådets privilegier og immunitet. Ved tiltredelsen må dommerne avgi forsikring om at de vil opptre uavhengig og upartisk.

4.3.4 EF-domstolen

Generelt

EF-domstolen utgjør en av de sentrale institusjoner i EU ved siden av Rådet, Kommissjonen og Forsamlingen (Parlamentet). Domstolens oppgave er å sikre at lov og rett respekteres i henhold til medlemmenes traktatforpliktelser, både når det gjelder de enkelte medlemsstater og EUs institusjoner. Domstolen har sete i Luxembourg. - EF ble til EU ved Maastricht-traktaten av 7 februar 1992. Det ble i den forbindelse vurdert å endre domstolens navn, men noe navneskifte fant ikke sted. Årsaken var at det ikke skjedde særlige endringer i domstolens myndighet. Maastricht-traktaten ble revidert i 1997 gjennom Amsterdam-traktaten, men den reviderte traktaten har ennå ikke trådt i kraft.

Det som i første rekke særkjenner EF-domstolen sammenliknet med de to internasjonale domstoler som er omtalt under punkt 4.3.2 og 4.3.3, er at førstnevnte - i motsetning til de sistnevnte - i utgangspunktet har en mer direkte overnasjonal karakter. Det er imidlertid bare den ene av de tre «søylene» som fellesskapet i EU bygger på, som gir domstolen en slik overnasjonal karakter, nemlig den søyle som representerer de tre fellesskaper før etableringen av Maastricht-traktaten - Det europeiske kull- og stålfellesskap (EKSF) fra 1951, Det europeiske fellesskap (tidligere EØF, nå EF) fra 1957 og Det europeiske atomenergifellesskap (Euratom) fra 1957. Når det gjelder de to øvrige fellesskapsøylene - det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet (FUSP) og samarbeidet innenfor justissektoren - er fellesskapet basert på et vanlig folkerettslig grunnlag, og EF-domstolen har i dag i liten grad myndighet på disse områdene.

EF-domstolen har forskjellige funksjoner. Den er således både forfatningsdomstol (feks ved behandling av tvister mellom en medlemsstat og EUs

organer); forvaltningsdomstol (ved prøving av lovligheten av vedtak av EUs organer i enkeltsaker); internasjonal domstol (ved fortolkning av EUs folkerettslige avtaler); ordinær, sivil domstol (ved f eks erstatningssaker som reises mot EUs organer) og voldgiftsdomstol (etter nærmere avtale mellom de berørte parter). Private har en viss begrenset rett til å reise søksmål for EF-domstolen. Søksmålsretten omfatter bl a rett til å få prøvet gyldigheten av vedtak som er truffet i medhold av en forordning, dersom den private er adressat for vedtaket eller kan sies angå henne/ham direkte og personlig. EF-domstolen er den høyeste dømmende myndighet innenfor EU. Dette innebærer bl a at den er ankedomstol for avgjørelser som treffes av første leddet i EUs domstolkjede - se nærmere nedenfor. Men EUs regelverk anvendes ikke bare av EUs egne domstoler. Deler av dette regelverket anvendes også av domstolene i medlemsstatene.

Hovedregelen er at alle saker skal behandles av domstolen i plenum. Det er imidlertid flere unntak eller modifikasjoner, bl a at behandlingen av saker kan overlates til avdelinger. En avdeling kan bestå av tre eller fem dommere, og kan gis dømmende myndighet i mindre viktige saker. For øvrig har avdelingene en saksforberedende funksjon, bl a gjennom bevisopptak.

I motsetning til dommer som avsies av norske domstoler, blir dissenser ikke offentliggjort og avstemningsresultatet gjøres heller ikke kjent. Utad framtrer dommene i EF-domstolen som enstemmige.

Utnevnelse av dommere, funksjonsperiode m v

Domstolen har 15 medlemmer, det samme som Den internasjonale domstol i Haag. Praksis er at hver medlemsstat fremmer forslag på en dommer. Traktaten krever ikke at dommerne skal være statsborgere av den forslagsstillende stat. Det er heller ikke noe vilkår at en dommer må være statsborger i noen av medlemsstatene. Dommerne utnevnes i prinsippet av medlemsstatenes regjeringer etter felles overenskomst. Enhver utnevnelse forutsetter enstemmighet. Forklaringen på den litt spesielle utnevnelserformen er at man har ønsket å unngå inntrykk av at andre EU-organer er overordnet domstolen. I praksis har imidlertid hver medlemsstat utpekt minst ett medlem hver.

Utnevnelse av dommere skjer for seks år. Det er adgang til gjenvalg, på samme måte som for dommere ved Den internasjonale domstol og Menneskerettsdomstolen. Domstolens leder - president - utpekes ikke av medlemsstatenes regjeringer eller av EUs politiske eller administrative organer, men velges av og blant domstolens medlemmer. Valget er hemmelig og skjer for tre år, med adgang til gjenvalg.

Det framgår av EF-traktaten artikkel 167 (Amsterdam-traktaten artikkel 223) at dommere skal utnevnes «blant personer hvis uavhengighet er uomtvistelig, og som fyller de krav som stilles for å inneha de høyeste dommerembeter i deres hjemland eller hvis faglige dyktighet som jurister er alminnelig anerkjent». Før en dommer overtar sin stilling, skal dommeren avlegge ed på at hun/han vil utføre dommervervet upartisk og samvittighetsfullt. Eden skal også omfatte løfte om hemmelighold av opplysninger fra domstolens rådslagninger og avstemninger.

Sidegjøremål. Habilitet

En dommer har ikke rett til å inneha noe politisk eller forvaltningsmessig verv. Hovedregelen er videre at en dommer heller ikke kan inneha noe lønnet eller

ulønnet yrke ved siden av dommerarbeidet. Rådet (som består av representanter fra medlemsstatenes regjeringer) - ikke EF-domstolen selv - kan imidlertid gi tillatelse til slike sidegjøremål. Dommerforsikringen, se ovenfor, innebærer også forsikring om at dommerne skal utvise tilbakeholdenhet med med å ta imot bestemte verv eller fordeler i tidsrommet etter at de har *fratrådt*. Vedtektene har for øvrig en del bestemmelser som gjelder habilitet. F eks må en dommer fratre dersom hun/han tidligere har opptrådt som partsrepresentant, rådgiver eller advokat for en partene.

Uavhengighet, stillingsvern m v

Uavhengighetsprinsippet er sterkt forankret i EF-traktaten (og i Amsterdamtraktaten) og - særlig - i mer detaljerte og utfyllende bestemmelser i de vedtekter som er fastsatt for EF-domstolen i medhold av traktaten. Domstolens uavhengighet er særlig knyttet til kravet om uavhengighet - og upartiskhet - for dommerne, men kommer til uttrykk også på andre måter.

En dommer kan ikke fjernes fra sin stilling, med mindre EF-domstolen (i plenum) enstemmig kommer til at vedkommende «ikke lenger fyller de vilkår som er foreskrevet, eller utfører de plikter som følger med embetet», jf vedtektene artikkel 6. Det samme krav om enstemmighet i domstolen gjelder dersom det er aktuelt å frata en dommer retten til pensjon eller tilsvarende økonomiske goder.

En dommer kan selv fratre stillingen ved å søke om avskjed. Stillingen blir da ledig, og besettes av en ny dommer for den resterende del av funksjonsperioden.

Dommerne er for øvrig unntatt fra rettsforfølgning etter de samme regler som gjelder for diplomatiske representanter, så lenge de fungerer i stillingen. De er også vernet mot rettsforfølgning etter at de har sluttet i stillingen, i den utstrekning det er tale om rettsforfølgning i tilknytning til tjenestehandlinger. En dommers immunitet kan oppheves ved beslutning av domstolen i plenum.

Generaladvokatene

Som medlemmer av EF-domstolen anses også de åtte generaladvokatene. En generaladvokats oppgave er - på en uavhengig og upartisk måte - å fremme begrunnede forslag til avgjørelse av de saker som blir fremmet for domstolen. Generaladvokatens forslag binder ikke domstolen. Generaladvokaten deltar heller ikke i forhandlingene eller i dommernes rådslagninger eller avstemninger, når det gjelder realitetsavgjørelser.

De kvalifikasjonskrav som stilles til generaladvokatene, er de samme som stilles til dommerne. Utnevnelsesmåten er også den samme.

Førsteinstansdomstolen

EF-domstolen var lenge den eneste dømmende instans innenfor EU. Det oppstod etter hvert et økende behov for å avlaste EF-domstolen, særlig fordi saksbehandlingstiden ble stadig lengre utover i 1980-årene. Dette ledet til at man med virkning fra 1 november 1989 fikk opprettet en førsteinstans domstol - «De europeiske fellesekipers rett i første instans». Hensikten med opprettelsen var også å øke rettssikkerheten gjennom muligheten for to-trinns behandling. Førsteinstansens - *Rettens* - saklige virkeområde er begrenset. Retten fungerer

ikke som førsteinstans i alle saker, men bare i nærmere angitte saker som f.eks. tjenestemannssaker.

Retten har tolv medlemmer, alle ordinære dommere. Oppnevningen skjer for et tidsrom av seks år. Prosedyren er den samme som ved oppnevning av medlemmer av EF-domstolen. Generaladvokater kan eller skal oppnevnes i de enkelte saker, avhengig av bl.a. sakens vanskelighetsgrad og behandlingsform. I motsetning til EF-domstolen har Retten således ikke noen fast tilknyttede generaladvokater som inngår som medlemmer av Retten.

I likhet med dommerne i EF-domstolen skal også Rettens dommere oppnevnes blant personer «hvis uavhengighet er uomtvistelig». Kvalifikasjonskravene for øvrig er omtrent de samme som for dommere i EF-domstolen. Uavhengigheten er bl.a. sikret gjennom et stillingsvern, som innebærer at de bare kan fjernes fra sine stillinger etter avgjørelse av EF-domstolen. Kriteriene er de samme som ved fjerning av EF-domstolens egne dommere. Utover dette er de regler som - direkte og indirekte - gjelder uavhengigheten og upartiskheten for EF-domstolens dommere, gjort gjeldende tilsvarende for medlemmene av Retten. Det gjelder således det samme system for dommerne i begge instanser. EF-domstolen treffer avgjørelser i saker som gjelder Rettens medlemmer, ikke bare i tilfelle som dreier seg om avskjed fra stillingen, men også i saker som gjelder oppheving av immunitet og adgang til å inneha ulike typer av verv. Før EF-domstolen treffer avgjørelse, skal uttalelse innhentes fra Retten.

4.3.5 EFTA-domstolen

Generelt

Opprettelsen av EFTA-domstolen er hjemlet i Avtale mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkingsorgan og en Domstol (ODA), jf. artikkel 108 i EØS-avtalen. EØS-avtalen ble inngått 2. mai 1992 og trådte i kraft fra 1. januar 1994. Domstolen har - som EF-domstolen - sete i Luxembourg. Av særlig betydning for spørsmål som gjelder domstolens/dommernes uavhengighet m.v. er Protokoll 5 til ODA, som inneholder vedtektene for domstolen.

Det var i sin tid politisk enighet om etablering av en EØS-domstol, felles for EU og EFTA, bestående av fem dommere fra EF og tre fra EFTA. EØS-domstolens forhold til Romtraktaten ble vurdert av EF-domstolen i en uttalelse av 14. desember 1991, som kom til at etablering av en slik felles domstol ville være i strid med Romtraktaten. Dermed ble det ikke noe av EØS-domstolen, og man fikk i stedet EFTA-domstolen. Resultatet er at EØS-avtalen er gjenstand for tolking av to domstoler, både av EF-domstolen og av EFTA-domstolen. Tvistespørsmål relatert til EØS-avtalen innenfor EU avgjøres av EF-domstolen, mens EFTA-domstolen på tilsvarende måte avgjør EØS-spørsmål som melder seg innenfor EFTA.

EFTA-domstolens viktigste oppgaver er å behandle søksmål som Overvåkingsorganet (EFTA Surveillance Agency, ESA) reiser mot EFTA-landene for brudd på EØS-avtalen, avgjøre tvister mellom disse landene om fortolkningen eller anvendelsen av EØS-avtalen, avgjøre klager over vedtak som Overvåkingsorganet treffer, og gi (ikke-bindende) uttalelser til EFTA-landenes domstoler om fortolkningen av EØS-avtalen og regelverk gitt i medhold av denne. Private har bare i begrenset utstrekning adgang til å bringe en sak inn for EFTA-domstolen, men kan f.eks. saksøke Overvåkingsorganet når dette organets vedtak er rettet direkte mot dem. Domstolens myndighet til å gi rådgivende uttalelser om fortolkningen av EØS-avtalen kommer i tillegg til den

dømmende myndighet som domstolen har. Medlemsstatenes nasjonale domstoler kan anmode om slike uttalelser i tilknytning til konkrete rettssaker. - I likhet med EF-domstolens dommer framtrer også EFTA-domstolens dommer som enstemmige utad, idet det ikke offentliggjøres noe om dissenser.

Overvåkingsorganet er - som EFTA-domstolen - et ledd i EFTA-landenes kontrollsystem. Overvåkingsorganet er tillagt ansvaret for å føre tilsyn med at EFTA-landene gjennomfører og etterlever EØS-avtalen. Det har således i hovedsak den samme funksjon innenfor EFTA-systemet som Kommisjonen har innenfor EU-systemet. Overvåkingsorganet har ett medlem fra hvert av EFTA-landene og fungerer som et kollegium. Medlemmene oppnevnes for fire år om gangen. Overvåkingsorganet er uavhengig; medlemmene kan ikke instrueres av EFTA-landenes myndigheter.

Utnevnelse av dommere, funksjonsperiode m v

EFTA-domstolen har tre dommere - én mindre enn det er antall medlemmer i EFTA. Årsaken til dette er at Sveits ikke har sluttet seg til EØS-avtalen. Som for EF-domstolens vedkommende utnevnes dommerne ved felles overenskomst mellom medlemsstatene, men det er ikke noe vilkår at dommerne må være borgere av EFTA-landene. Dommerne utnevnes for en periode på seks år. Det er adgang til gjenutnevning. EFTA-domstolens leder - presidenten - velges av og blant dommerne for en periode på tre år, med adgang til gjenvelgelse.

Disse reglene om EFTA-domstolens sammensetning, dommernes funksjonsperiode m v er i det alt vesentlige identiske med de tilsvarende regler som gjelder for EF-domstolen. Dette gjelder også i meget stor grad de regler som er nedfelt i EU-systemet av betydning for EFTA-domstolens og dommernes uavhengighet og upartiskhet. I det hele tatt er det system som EFTA-domstolen er tuftet på, i stor grad likt det system som gjelder for EF-domstolen, således også når det gjelder selve rettergangsordningen.

Likheten med EU-systemet framkommer videre gjennom de kvalifikasjonskrav som en dommer i EFTA-domstolen må oppfylle. Dommerne skal oppnevnes blant personer «hvis uavhengighet er uomtvistelig», jf artikkel 30 i ODA. Det er dessuten et vilkår at dommerne «fyller de krav som stilles for å inneha de høyeste dommerembeter i deres hjemland, eller hvis faglige dyktighet som jurister er alminnelig anerkjent». Før en stilling overtas, må dommeren avlegge ed på at hun/han vil «utføre sitt verv uavhengig og samvittighetsfullt», jf vedtektene artikkel 2.

Norsk dommer i EFTA-domstolen - og for tiden dens president - er tidligere regjeringsadvokat Bjørn Haug.

Sidegjøremål. Habilitet

Artikkel 4 i vedtektene fastsetter et alminnelig forbud mot at dommere innehar «noe politisk eller forvaltningsmessig verv». De kan heller ikke ha «noe lønnet eller ulønnet yrke», med mindre medlemsstatenes regjeringer har gitt dispensasjon fra dette forbudet. Slik dispensasjon er gitt i en viss utstrekning. I forbindelse med tiltredelsen av dommerstillinger skal dommerne avgi en egen forsikring, hvor de særlig skal «forsikre at de vil vise redelighet og varsomhet med hensyn til å ta imot bestemte verv eller fordeler *etter at de har fratrudd*» (uthevet her). *Inhabilitet* inntreffer for den dommer som tidligere har hatt befattning med en sak som partsrepresentant, rådgiver eller advokat for en av

partene, jf vedtektene del II artikkel 15. Det samme gjelder for en dommer som i en eller annen egenskap har avgitt uttalelse i saken, f eks som medlem av en undersøkelseskommissjon. Hvis en dommer ikke finner å kunne delta i en bestemt sak, skal hun/han melde fra til domstolens president om dette. Presidenten kan i et slikt tilfelle bestemme at dommeren ikke skal delta i behandlingen av den sak det gjelder.

Uavhengighet, stillingsvernet m v

I likhet med dommere i EF-domstolen kan en dommer i EFTA-domstolen bare fjernes fra sin stilling dersom domstolen i plenum enstemmig kommer til at dommeren «ikke lenger fyller de vilkår som er foreskrevet, eller utfører de plikter som følger med embetet», jf vedtektene artikkel 6. En dommer kan på fritt grunnlag trekke seg fra sin stilling. Dette skjer ved at dommeren innleverer en søknad om avskjed til EFTA-domstolens president som så underretter medlemsstatenes regjeringer.

Dommerne skal i utgangspunktet være fritatt for rettslig forfølgning, jf Protokoll 7 artikkel 1 til ODA. Dette gjelder også for tiden etter at funksjonsperioden er utløpt, men da bare for skriftlige og muntlige utsagn som er ytret i samband med utøvelse av stillingen. Dommerne nyter godt av en del andre privilegier, bl a er de fritatt for all nasjonal inntektsskatt på lønnsinntekt og annen godtgjøring som de får utbetalt av domstolen. Dommerne er videre unntatt for alle former for nasjonal tjeneste, inkludert militærtjeneste. En dommer kan fratas immunitet og andre privilegier, men det kan - som ved avskjed - bare skje ved vedtak av domstolen i plenum.

4.3.6 Internasjonale straffedomstoler

4.3.6.1 Den permanente, globale straffedomstolen

Generelt

17 juli 1998 vedtok utsendingene på en FN-konferanse i Roma vedtekter for en ny, internasjonal straffedomstol, som skal ha sitt sete i Haag. Mens man tidligere har hatt eksempler på flere internasjonale straffedomstoler av regional, ad hoc karakter, er dette første gang man får en global og permanent straffedomstol. I vedtektene artikkel 1 heter det at domstolen skal være «a permanent institution and shall have the power to exercise its jurisdiction over persons for the most serious crimes of international concern, as referred to in this Statute, and shall be complementary to national criminal jurisdiction». Til «the most serious crimes» regnes folkemord, forbrytelser mot menneskeheten, krigsforbrytelser og krenkelser av en annen stats territorium m v ved bruk av væpnede styrker. Vedtektene gir ellers utførlige beskrivelser av hvilke gjerninger som er gjenstand for straff. Selve domstolen består av tre avdelinger med forskjellige funksjoner - en ordinær førsteinstans, en ankeinstans og en særskilt instans som treffer avgjørelser som mer direkte gjelder etterforskningen, bl a om etterforskning skal iverksettes, om utstedelse av arrestordre o l. Domstolen har for øvrig et eget presidentskap, et eget administrativt apparat og en egen aktor.

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

Utnevning av dommere, funksjonstid m v

Domstolen skal ha 18 fulltids dommere fordelt på de tre avdelingene. Ankeinstansen består av domstolens president og fire andre dommere, mens de to andre instansene skal ha minst seks dommere hver, jf artikkel 39. Rettssaker behandles i kamre. Samtlige dommere i ankeinstansen utgjør et kammer, og hvert kammer i førsteinstansen skal bestå av tre dommere. Også domstolens tredje avdeling - d v s den avdelingen som arbeider med etterforskningsaker m v - skal inndeles i kamre med tre dommere i hvert kammer, men enkelte saker behandles av en dommer alene.

Dommerne velges av en forsamling som består av representanter for de stater som har godkjent vedtektene, og blant kandidater som er nominert av disse statene, jf artikkel 36. Ingen av dommerne kan være borgere av samme stat, men alle må være borger i stat som har godkjent vedtektene. Funksjonssperioden for dommerne er ni år. Dommere kan ikke gjenvelges.

De grunnleggende kvalifikasjonskravene til dommerne er svært like de krav som stilles til dommerne ved de internasjonale domstoler som er beskrevet tidligere; dommerne skal ha høy moralsk karakter og inneha de kvalifikasjoner som kreves for å bekle de høyeste juridiske stillinger i vedkommende medlemstat, jf artikkel 36. I tillegg må dommerne ha særlig kompetanse og yrkeserfaring, enten innenfor strafferett og straffeprosess eller innenfor folkerett.

Sidegjøremål. Habilitet

Vedtektene har et generelt forbud mot at en dommer engasjerer seg i virksomhet som kan hemme eller sinke dommeren i utførelsen av dommerarbeidet, eller som kan influere på tilliten til dommerens uavhengighet, jf artikkel 40. En dommer kan heller ikke utøve virksomhet av profesjonell art utenom dommerstillingen. Spørsmål som gjelder dommeres sidegjøremål, avgjøres av domstolens dommere.

Artikkel 41 har nærmere bestemmelser om dommeres habilitet. Det framgår bl a at en dommer ikke kan delta i behandlingen av en sak dersom det er noen som helst rimelig tvil om hennes/hans upartiskhet.

Uavhengighet, stillingsvern m v

Dommerens uavhengighet er fastslått i artikkel 40. Dommerne har den samme immunitet og de samme privilegier som ledere av diplomatiske delegasjoner har, jf artikkel 48.

Alvorlige tjenesteforsømmelser og kritikkverdig atferd av alvorlig karakter kan føre til at en dommer fjernes fra stillingen. Avgjørelse treffes av forsamlingen av medlemstater, se ovenfor, med 2/3 flertall, jf artikkel 46. Forutsetningen er imidlertid at 2/3 av de øvrige dommere ved domstolen innstiller på at dommeren skal avskjediges.

Mindre alvorlige tjenesteforsømmelser og mindre alvorlige tilfelle av kritikkverdig atferd kan - etter nærmere regler - møtes med mildere disiplinærtiltak, jf artikkel 47. Nærmere regler om dette er foreløpig ikke gitt.

4.3.6.2 Andre internasjonale straffedomstoler

Sikkerhetsrådet i FN traff 22 februar 1993 et prinsippvedtak om opprettelse av en internasjonal, domstol for strafforfølgning av personer som var ansvarlige

for alvorlige brudd på internasjonal humanitær rett i *det tidligere Jugoslavia* etter 1 januar 1991. Sikkerhetsrådet vedtok 25 mai samme år vedtekter for domstolen. Lov av 24 juni 1994 nr 38 har nærmere regler om gjennomføring i norsk rett av opprettelsen av domstolen.

Domstolen har 11 dommere, fordelt på to domskamre (førsteinstanser) og et ankekammer (ankeinstans). Tre dommere tjenestegjør i hvert domskammer, og fem i ankekammeret. Dommerne velges av Generalforsamlingen i FN for fire år, med adgang til gjenvalg. Tjenestevilkårene er de samme som for dommere i Den internasjonale domstol, jf punkt 4.3.2. Utover dette har ikke vedtektene ytterligere bestemmelser om sidegjøremål, stillingsvern, disiplinærtiltak m v, men det framgår uttrykkelig at dommerne skal være uavhengige. De kvalifikasjonskrav som dommerne må oppfylle, er i hovedsak de samme som for dommerne ved Den internasjonale domstol.

I tillegg til straffedomstolen for det tidligere Jugoslavia eksisterer det en tilsvarende regional, internasjonal straffedomstol for forbrytelser begått i *Rwanda* og av Rwandas borgere i nabolandene i tidsrommet 1 januar 1994 - 31 desember 1994. Denne domstolen ble opprettet ved Sikkerhetsrådets vedtak av 8 november 1994. Samtidig vedtok Sikkerhetsrådet vedtekter for domstolen. Sikkerhetsrådets vedtak er gjennomført i norsk rett ved endringer ovennevnte lov om straffedomstolen i det tidligere Jugoslavia. Rwanda-domstolens myndighet er i hovedsak den samme som denne domstol har. Også antall dommere, organiseringen av domstolen i to kamre, prosedyren for utnevning av dommere, kvalifikasjonskravene, dommernes funksjonstid og tjenestevilkårene er de samme som for dommerne i Jugoslavia-domstolen. - Lagdommer Erik Møse ble høsten 1998 valgt som dommer i Rwanda-domstolen.

Jugoslavia-domstolen har sitt sete i Haag, mens Rwanda-domstolen er plassert i Arusha i Tanzania.

4.4 Utenlandske ordninger

4.4.1 Generelt

Oversikten over ordningene i andre land i punkt 4.4.2 - 4.4.4 er, som ved beskrivelsen av de internasjonale konvensjoner m v og internasjonale domstoler, knyttet til de temaer som kommisjonen skal utrede - organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon, utnevning av dommere, midlertidige dommere, sidegjøremål og disiplinærtiltak. I tillegg gis det en summarisk redegjørelse for domstolstrukturen i det enkelte land. En rekke land har forfatningsdomstoler og/eller alminnelige forvaltningsdomstoler, i tillegg til alminnelige domstoler. Det er også vanlig med andre typer av særdomstoler. Av praktiske grunner er oversikten begrenset til i hovedsak å omfatte de alminnelige domstoler. I land som både har føderale og delstatlige domstoler, er beskrivelsen konsentrert om de føderale. Enkelte land har to kategorier dommere - dommere med dømmende myndighet og dommere som har sentrale funksjoner i samband med etterforskning og påtale i straffesaker. Oversikten omfatter bare den første kategorien.

I utvelgelsen av de enkelte land som omfattes av beskrivelsen, er det lagt stor vekt på å beskrive forholdene i land som det er naturlig å sammenlikne Norge med. I tillegg er det lagt en viss vekt på å vise bredden i løsninger som er valgt i ulike land. Kommisjonen har prioritert å gi en fyldig omtale av forholdene i Danmark og Sverige og i de øvrige nordiske land.

4.4.2 De nordiske land

4.4.2.1 Danmark

Generelt

Domstolenes og dommernes funksjonelle uavhengighet er fastsatt i Grunnloven. Grunnloven sikrer også dommerne et særlig stillingsvern, idet den fastsetter at dommere bare kan avskjediges ved dom, og at de ikke kan forflyttes mot sin egen vilje.

Grunnstrukturen i det danske domstolsvesenet er basert på en organisering i tre nivåer - byrettene (82), landsrettene (2) og Høyesteret. Byrettene er som hovedregel førsteinstans for både sivile saker og straffesaker. De to landsrettene fungerer dels som førsteinstans i en del sivile saker og straffesaker, dels som ankeinstans for byrettens avgjørelser. Høyesteret er ankeinstans for landsrettens avgjørelser.

Den Særlige Klageret er en særdomstol som bl a behandler saker om disiplinærtiltak mot dommere. Danmark har ingen ordning med alminnelige forvaltningsdomstoler, og har heller ikke en egen forfatningsdomstol. Danmark har derimot - som Norge - en rekke domstolliknende forvaltningsorganer, hvor dommere ofte sitter som medlemmer/ledere.

Den videre redegjørelsen om forholdene i Danmark er basert på de nye lovregler som trer i kraft med virkning fra 1 juli 1999. Disse lovreglene medfører til dels vesentlige endringer. Endringene er særlig omfattende når det gjelder organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon.

Administrasjonsordningen

Folketinget vedtok 19 juni 1998 Lov om Domstolsstyrelsen, som medfører at det etableres en helt ny ordning for organiseringen av den sentrale administrasjon av domstolene. Den nye ordningen trer i kraft 1 juli 1999. De danske domstoler har siden 1848 vært administrert av Justitsministeriet, i hovedtrekk etter det samme mønster som vårt Justisdepartements administrasjon av domstolene. Domstolene skal fortsatt høre inn under justisministerens konstitusjonelle ansvarsområde, men på grunn av endringene i administrasjonsordningen vil dette bety lite i praksis. Etter den nye loven skal det etableres et eget forvaltningsorgan - en Domstolsstyrelse - som «skal varetage domstolernes bevillingsmessige og administrative forhold» og sørge for at domstolene drives «forsvarlig og hensigtsmessig». Domstolsstyrelsen skal ifølge loven være en «selvstendig statsinstitusjon», ledet av et eget styre. Styret oppnevnes av Justitsministeriet. Selvstendigheten innebærer at Justitsministeriet ikke skal ha noen instruksjonsmyndighet overfor Domstolsstyrelsen, og at styrelsens avgjørelser ikke kan påklages til departementet. Dette gjelder likevel ikke fullt ut. Hvis Riksrevisjonen har vesentlige, kritiske bemerkninger om revisjonsspørsmål, kan Justitsministeriet på nærmere vilkår - hvis det anses påkrevd - gi pålegg til Domstolsstyrelsen om å iverksette de nødvendige foranstaltninger. Hvis styrelsen ikke retter seg etter et slikt pålegg, har departementet myndighet til å avsette hele styret for styrelsen. En annen begrensning i selvstendigheten er at Domstolsstyrelsen må fremme sitt budsjettforslag for Justitsministeriet; styrelsen har ikke adgang til å legge fram budsjettforslaget direkte for Folketinget. Og fortsatt er det Justitsministeriet som formelt skal innstille overfor Kongen i saker om dommerutnevnelser.

Bakgrunnen for den nye administrasjonsordningen er - av hensyn til domstolenes funksjonelle uavhengighet - å sikre domstolene større innflytelse i

administrative spørsmål. Dette er er bl a kommet til uttrykk i lovproposisjonen på følgende måte: «Formålet med opprettelsen av Domstolsstyrelsen er navnlig at markere domstolenes selvstendige og uafhængige stilling.»

Styret for Domstolsstyrelsen har elleve medlemmer - en høyesterettsdommer, to landsrettsdommere, to byrettsdommere, en representant for det øvrige juridiske personalet ved domstolene, to representanter for det administrative personalet ved domstolene, en advokat og to medlemmer med «særlig ledelsesmessig og samfundsmessig innsigt». Representantene fra domstolene har altså flertallet i styrelsen, men ikke dommerne alene. Derimot utgjør juristene - syv av elleve medlemmer et flertall i styret. Loven fastsetter nærmere bestemmelser om hvem som har rett til å foreslå kandidater til styret. Bestemmelsene innebærer bl a at berørte (fag)foreninger har forslagsrett til «sine» representanter. Forslag til representantene fra henholdsvis Høyesteret og landsrettene fremmes av disse domstolene alene. Medlemmer av de sentrale folkevalgte organer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå kan ikke oppnevnes som medlemmer av styret. Medlemmene oppnevnes for fire år, og kan gjenoppnevnes. Den daglige ledelse av Domstolsstyrelsen ivaretas av en direktør, som tilsettes av styret. Styret kan også avskjedige direktøren.

Det framgår uttrykkelig av loven om Domstolsstyrelsen at dens virksomhet faller utenfor virkeområdet for Ombudsmannen.

Den nye administrasjonsordningen er basert på et forslag fra et regjeringssopnevnt utvalg - Domstolsudvalget - under ledelse av høyesteretspræsident Nils Pontoppidan. Utvalget ble oppnevnt i 11 mars 1993 og la fram sin utredning - Domstolsudvalgets Betænkning (Betænkning nr 1319) - i 1996. Regjeringen sluttet seg i det alt vesentlige til utvalgets forslag, og loven er også i stor grad i samsvar med forslaget fra Domstolsudvalget. I tillegg til spørsmålet om administrasjonsordningen for domstolene fikk Domstolsudvalget i oppdrag å utrede også andre spørsmål med paralleller til Domstolkommisjonens mandat - utnevnesprosessen for dommere, midlertidige dommere og dommeres sidegjøremål. Domstolsudvalgets forslag har resultert i viktige reformer, se nærmere nedenfor.

Domstolsudvalget drøftet spørsmålet om det ut fra internasjonale regler og rekommendasjoner kan utledes noe prinsipielt om den sentrale administrasjon av domstolene, i særdeleshet om regelverket/rekommendasjonene medfører at administrasjonen må frigjøres fra den utøvende makt. Utvalgets konklusjon var at det *ikke* kunne utledes noe i retning av en slik frigjøring, og mente at det ikke var grunnlag for å hevde at det var i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen å la domstolene bli administrert av Justitsministeriet (slik den daværende ordning var i Danmark).

Utnevnelse av dommere

Danske dommere utnevnes av Dronningen etter innstilling fra Justitsministeriet. Hittil har det vært fast praksis at Justitsministeriet i forbindelse med sitt arbeid med innstillingen har innhentet uttalelse fra domstolene. Ved tilsetninger i Høyesteret har uttalelsen vært gitt av retten, mens vedkommende landsrettspresident har gitt uttalelsen ved tilsetninger som byrettsdommer og som landsrettsdommer. I praksis har Justitsministeriet lagt vedkommende domstols uttalelse til grunn for sin innstilling til Dronningen. Folketinget vedtok 19 juni 1998 - samtidig med vedtakelsen av den nye administrasjonsordningen - å lovfeste opprettelse av et eget utnevnesråd for dommere; Dommerudnevnesrådet. Opprettelsen var dels begrunnet med hensynet til domsto-

lenes uavhengighet og dels i hensynet til å skape en mer åpen prosess ved dommerutnevnelser. Den nye ordningen trer i kraft 1 juli 1999.

Dommerudnævnelsesrådet skal innstille i alle saker om utnevning av faste dommere, med unntak av utnevning av presidenten i Høyesteret. Den gjeldende ordning om at presidenten utnevnes etter uttalelse fra rettens dommere, blir således opprettholdt. Rådet skal også innstille i saker om utnevning av midlertidige dommere, men bare når det gjelder midlertidige dommere som tilsettes av Justitsministeriet. Etter den nye ordningen skal departementet tilsette dommere midlertidig når det er behov for ekstrahjelp ved byrettene og ved landsrettene. I tillegg har landsrettene har en viss myndighet til å engasjere dommere midlertidig som ekstrahjelp. Vikarkonstitusjoner foretas av Domstolsstyrelsen, som også tilsetter dommerfullmektiger og rettsassessorer.

Rådet skal bare innstille én kandidat til den enkelte stilling. Hensikten med dette er å gi rådet en avgjørende innflytelse på hvem som utnevnes. Justitsministeriet *kan* fravike innstillingen, men i et slikt tilfelle må statsråden underrette Folketingets Retsudvalg. Rådets innstilling skal være begrunnet, og eventuelle dissenser skal framgå av innstillingen.

Dommerudnævnelsesrådet skal ha seks medlemmer - en høyesterettsdommer, en landsrettsdommer og en byrettsdommer, en advokat og to representanter for allmennheten. Høyesterettsdommeren er rådets leder og har dobbeltstemme ved stemmelikhet. Det siste gjør at dommerrepresentantene kan avgjøre hvem som blir innstilt. Loven åpner mulighet for at rådets leder, eller et engere utvalg på tre av rådets medlemmer - en dommer, en advokat og en representant for allmennheten - i visse tilfelle kan innstille på vegne av rådet. Rådets medlemmer oppnevnes av Justitsministeriet for en periode på fire år. Funksjonsperioden er dermed den samme som for medlemmene av styret for Domstolsstyrelsen, og i likhet med de sistnevnte kan rådets medlemmer gjenoppnevnes. Domstolsstyrelsen er sekretariat for rådet.

Det kreves juridisk embetseksamen for å bli dommer i Danmark. Tradisjonelt er de langt fleste av dommerne rekruttert blant dommerfullmektiger eller blant tilsatte i Justitsministeriet, og det har vært et alminnelig krav at en søker har hatt konstitusjon som dommer for å kunne komme i betraktning ved tilsetninger i ordinære dommerstillinger. Dette har ført til at rekrutteringen i stor grad har vært lukket; man har hatt et eget dommerkarrieresystem. Domstolsudvalget gikk inn for å endre dette ved å gjøre systemet mer åpent for også andre kvalifiserte jurister. Regjeringen og senere Folketinget sluttet seg til utvalgets forslag. Som konsekvens av dette er det nå lovfestet at det bl a skal legges vekt på at søkerne har et bredt erfaringsgrunnlag, og at det ved den enkelte domstol bør være dommere med forskjellig juridisk yrkesbakgrunn. Årsaken til at Dommerudnævnelsesrådet er sammensatt med representanter for allmenheten, er bl a hensynet til en bredere rekruttering.

Midlertidige dommere

Midlertidige dommere har vært brukt i stor utstrekning. Særlig gjelder dette dommerfullmektiger og rettsassessorer. En undersøkelse fra 1995 viste at 40 % av sakene - sivile saker og straffesaker sett under ett - ved byretter som ikke var ledet av en president, ble pådømt av dommerfullmektiger og rettsassessorer.

De danske dommerfullmektiger tjenestegjør i et mye lengre tidsrom enn de norske, og tjenestetiden er lagt opp med sikte på å forberede dommerfull-

mektigen til en senere dommerkarriere, se ovenfor. Det har vært vanlig at man etter 10 - 12 år som dommerfullmektig blir utnevnt som rettsassessor ved byretten og senere som ordinær dommer ved samme type domstol.

Ved ledighet i dommerstilling, eller ved en fast dommers fravær, kan om nødvendig stillingen besettes ved konstitusjon inntil videre, d v s vikarkonstitusjon. En byrettsdommer kan i et slikt tilfelle pålegges å gå inn i en tilsvarende stilling, i tillegg til å skjøtte sin egen stilling. Loven gir dessuten - som i Norge - en viss adgang til å tilsette dommere midlertidig som ekstrahjelp, men bare ved landsrettene og byrettene. Også ordningen med settedommere praktiseres i Danmark. Tidligere hadde man en ordning med dommere som arbeidet i Justitsministeriet ved siden av sin dommerstilling, d v s at de arbeidet deltid som dommere og deltid som tilsatte i ministeriet.

Midlertidige dommere har den samme funksjonelle uavhengighet som ordinære dommere. Til nå har de ikke hatt de ordinære dommers stillingsvern, men gått inn under de generelle regler som gjelder for statstjenestemenn.

Folketinget vedtok 19 juni 1998 å lovfeste at midlertidige dommere skal ha det samme stillingsvernet som faste dommere, d v s at de heretter bare kan avskjediges ved dom og ikke kan forflyttes mot sin egen vilje. De nye bestemmelsene trer i kraft 1 juli 1999. Bakgrunnen for endringen var hensynet til domstolenes uavhengighet, sett i sammenheng med en avgjørelse fra Høyesteret i 1994 hvor det ble reist tvil om det svakere stillingsvernet for midlertidige dommere var i samsvar med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6. Selv om de midlertidige dommere nå har fått det samme stillingsvernet som de faste dommerne, vil man i framtiden søke å begrense bruken av midlertidige dommere og reservere dem for de tilfelle hvor det av utdanningsmessige hensyn eller av hensyn til fornuftig ressursutnyttelse, synes formålstjenlig. I dette ligger at man i framtiden vil tilstrebe en viss konvertering av midlertidige stillinger i faste stillinger.

Sidegjøremål

Danske dommere omfattes dels av de alminnelige regler om sidegjøremål som generelt gjelder for statstjenestemenn etter tjenestemandsløven § 17, og dels av særreglene i retsplejeløven § 47, som bare gjelder for dommere.

Etter tjenestemandsløven § 17 har en tjenestemann - inklusive dommere - bare anledning til å inneha sidegjøremål så fremt og i den utstrekning det anses forenlig med en samvittighetsfull utøvelse av de plikter som følger av hovedstillingen og med den nødvendige aktelse og tillit som er knyttet til denne stillingen. Den dommer som ønsker å påta seg et fast, inntektsbringende sidegjøremål, må ifølge retsplejeløven § 47 ha tillatelse fra et råd som består av domstollederne for de kollegiale domstoler - presidentrådet. Rådet avgjør bare om sidegjøremålet er av en slik art at det må anses uforenlig med dommerstillingen, ikke om gjøremålet har et slikt omfang rent arbeidsmessig at det vanskelig lar seg forene med denne stillingen.

De langt fleste, aktuelle sidegjøremål skaper ingen problemer i forhold til § 47. Det er bl a antatt at tillatelse ikke er påkrevd dersom det er tale om sidegjøremål der det er lovbestemt at innehaveren skal være dommer eller ha de samme kvalifikasjoner som dommere. På ett område synes imidlertid praksis etter § 47 å være streng, nemlig i forbindelse med verv som medlem av styret eller av andre ledelsesorganer i forretningsdrivende virksomheter o l. Slike sidegjøremål vil en dommer vanligvis ikke få tillatelse til å ta på seg.

Det gjelder ikke noe forbud mot at dommere deltar i politisk virksomhet.

Danske dommere har et variert spekter av sidegjøremål, og man finner mange likhetstrekk med norske forhold. For det første er det vanlig at dommere ved de alminnelige domstoler har en rekke offentlige sidegjøremål. De fungerer som dommere i særdomstoler, f.eks. i Den Særlige Klageret, og som ledere/medlemmer av en lang rekke faste nemnder i den offentlige forvaltning (styrer, råd, utvalg m.v.), fortrinnsvis nemnder som behandler rettsspørsmål. En tredje type offentlige sidegjøremål er deltakelse i lovforberedende komiteer. Og også danske dommere brukes i undervisningsøyemed, som forelesere, eksamensensorer m.v. I de senere år har ca. halvparten av dommernes faste, inntektsbringende sidegjøremål bestått i sensurvirksomhet og undervisning. For det andre har danske dommere en del sidegjøremål innenfor privat virksomhet. Dette gjelder særlig i forbindelse med voldgift og private klagenemnder. I Danmark forekommer på en rekke områder private klage- eller ankenemnder, som behandler klager fra forbrukere, og med dommere som nemndas leder.

Sett under ett utfører danske dommere i betydelig omfang sidegjøremål utenom sin hovedstilling. Men bildet er variert. Mens en stor del av dommere i byrettene ikke har sidegjøremål, er det langt mer vanlig at dommere i landsrettene og høyesterettsdommere har det.

Det ble i 1991 foretatt en offisiell undersøkelse om danske dommers inntekter av sidegjøremål. Undersøkelsen gjaldt året 1990 og omfattet 221 dommere. 100 av disse hadde ingen sidegjøremål, mens de øvrige til sammen hadde 244 sidegjøremål - dvs. at hver av disse dommerne hadde i gjennomsnitt ca. to sidegjøremål. Den gjennomsnittlige inntekt for hver dommer ble beregnet til ca. kr. 79 000. Til sammenlikning kan nevnes at kommisjonens spørreundersøkelse blant norske dommere i 1996 viste at gjennomsnittsinntekten var kr. 47 050, inklusive inntekt fra virksomhet som settedommer og tilkalt dommer.

I kjølvannet av Domstolsudvalgets utredning vedtok Folketinget 19 juni 1998 enkelte restriksjoner med hensyn til dommers adgang til å påta seg sidegjøremål, men i hovedsak gikk Folketinget inn for å opprettholde de eksisterende lovregler. Også disse reglene trer i kraft 1 juli 1999.

Den viktigste endringen er at en dommer som har inntektsbringende sidegjøremål, heretter skal innberette disse. Innberetning skal gis hvert år før 1 februar, og omfatter inntektsbringende sidegjøremål som dommeren hadde i det foregående år. Er dommeren tilsatt ved en presidentledet domstol, gis innberetningen til presidenten der, og for øvrig til vedkommende landsrettspresident. For presidentene i landsrettene og i de største byrettene skjer innberetningen til presidenten i Højesteret. Det som skal innberettes, er hva det enkelte sidegjøremål går ut på, hvem som er oppdragsgiver og inntekten av sidegjøremålet/sidegjøremålene. Bortsett fra opplysningene om inntekt, skal det som blir innberettet være offentlig tilgjengelig. Domstolsudvalget foreslo at også opplysningene om inntektene skulle være offentlige, men Folketinget sluttet seg ikke til dette forslaget. Bakgrunnen for Folketingets standpunkt var at det ikke gjaldt noen regel om slik offentliggjøring av inntekter fra sidegjøremål for noen annen yrkesgruppe i det danske samfunn, og at det ikke forelå tilstrekkelig grunnlag for å innføre en særordning for dommere.

Så fremt det finnes nødvendig, kan vedkommende rettspresident bli gitt en dommer pålegg om å redegjøre for tidsbruken i samband med utførelse av sidegjøremål. På grunnlag av opplysninger framkommet i forbindelse med slik pålegg eller ved den ovennevnte innberetning, kan vedkommende rettspresident fastsette at dommeren bare kan påta seg sidegjøremål når pres-

identen gir tillatelse til det. Presidenten kan imidlertid bare gjøre dette nå hun/han har samrådd seg med Præsidentrådet.

Disiplinærtiltak m v

Som tidligere nevnt skal de midlertidige dommere heretter nyte godt av det samme stillingsvernet som faste dommere har.

Danske dommere kan ilegges mildere disiplinærtiltak etter et to-spolet system. For det første kan vedkommende rettspresident - som etter de nye reglene er identisk med den president som mottar innberetning av sidegjøremål - gi en dommer en advarsel. Vilåret er at dommeren har utvist forsømmelse eller skjodesløshet i tjenesten som ikke er av strafferettslig karakter, eller på annen måte har opptrådt utilbørlig eller usømmelig. Advarsel kan gis av rettspresidenten av eget tiltak eller etter klage. Fristen for å klage er fire uker, regnet fra det tidspunkt klageren ble kjent med det forhold som klagen gjelder. Utover dette er det ikke fastsatt særlige regler om saksbehandlingen, men presidenten kan, i stedet for å behandle en klage selv, henvise den til behandling i Den Særlige Klageret.

Den som føler seg krenket av utilbørlig eller usømmelig atferd fra en dommer, kan også bringe saken inn for Den Særlige Klageret. Klageren har altså i slike tilfelle en valgrett; hun/han kan velge mellom å bringe saken inn for vedkommende rettspresident eller for Den Særlige Klageret. Lovens vilkår er de samme, men klage til rettspresidenten synes fortrinnsvis å være tiltenkt de mindre graverende forhold. Justisministeren kan også via Rigsadvokaten bringe inn en sak for Den Særlige Klageret, når hun/han mener at vedkommende dommer har utvist slik atferd som kan skade den aktelse og tillit som dommerstillingen forutsetter.

Rettsplejeloven har - i motsetning til hva som er tilfelle for rettspresidentens klagebehandling - fastsatt nærmere regler for Den Særlige Klagerets saksbehandling. Hvis retten finner at klagen er ubegrunnet, skal klagen avvises. Klageren kan i et slikt tilfelle risikere å bli bøtelagt, dersom hun/han uten rimelig grunn har klaget. Kommer retten til at klagen skal realitetsbehandles, er utgangspunktet at den videre saksbehandling er skriftlig og kontradiktorisk. Det første som skjer, er at klagen forelegges for dommeren med anmodning om uttalelse. Deretter gis partene anledning til å framkomme med de ytringer som saken foranlediger. Dersom den innklagede dommer krever det, eller retten selv finner grunn til det, treffer retten beslutning om at den videre behandling av saken skal skje muntlig. I så fall gjelder de ordinære regler for behandling av rettssaker i byretten, «med de nødvendige lempelser».

Når retten finner at klagen er begrunnet, kan retten uttrykke sin «misbilligelse» av dommerens atferd eller ilegge henne/ham en bot. Er dommerens atferd graverende, eller dommeren tidligere dømt for forhold av tilsvarende karakter, kan hun/han avsettes. Rettens avgjørelse skjer ved dom. Hvis dommen går ut på at dommeren skal avsettes, eller det for retten er nedlagt påstand om det, kan dommen påankes til Højesteret. I andre tilfelle kan felende dom bringes inn for Højesteret etter reglene om kjæremål.

En dommer kan også suspenderes, f eks hvis det er reist straffesak mot henne/ham. Avgjørelse om suspensjon treffes av Den Særlige Klageret.

Etter de regler som trer i kraft 1 juli 1999, skal de regler om mildere disiplinærtiltak som gjelder for faste dommere, også omfatte midlertidige dommere.

4.4.2.2 Sverige

Generelt

Domstolenes uavhengighet er fastsatt i regeringsformen (grunnloven), hvor det framgår at ingen myndighet, heller ikke Riksdagen, kan bestemme hvorledes en domstol skal dømme i den enkelte sak. Svenske dommere har ikke det samme stillingsvernet som er vanlig i andre land, idet en svensk dommer kan avskjediges administrativt - det er ikke noe alminnelig vilkår at avskjed må skje ved dom. En avskjediget dommer har imidlertid full anledning til å bringe avskjedsvedtaket inn for domstolene til overprøving.

I motsetning til Danmark og Norge har man i Sverige - i tillegg til alminnelige domstoler - også alminnelige forvaltningsdomstoler. De førstnevnte behandler straffesaker og saker mellom private personer, mens de sistnevnte har som oppgave å løse rettslige konflikter mellom private personer på den ene side og stats- eller kommunalforvaltningen på den annen som har tilknytning til offentlig myndighetsutøvelse. De alminnelige domstoler er organisert i tre instanser - tingsrätt, hovrätt og Högsta domstolen. Det samme gjelder de alminnelige forvaltningsdomstoler. De tre instansene her er länsrätt, kammarrätt og Regeringsrätten. I tillegg til de alminnelige domstoler og de alminnelige forvaltningsdomstoler har Sverige to særdomstoler, arbeidsdomstolen og marknadsdomstolen. Sverige har ingen egen forfatningsdomstol.

Administrasjonsordningen

Fram til 1971 lå den sentrale domstolsadministrasjon i Justitiedepartementet. Men hovrättene var tillagt administrasjonsoppgaver for førsteinstansen (tingsrättene), og Högsta domstolen samt kammarrättene og Regeringsrätten hadde sin egen administrasjon. Etter hvert ønsket man å komme vekk fra systemet med flere parallelle administrative enheter uten noe sentralt samordnende organ. Denne utviklingen startet med opprettelsen av Domstolsväsendets Organisationsnämnd i 1971, som ble tillagt visse administrative oppgaver. Et nytt, helhetlig system for administrasjonen av domstolene ble etablert i 1975, da man fikk *Domstolsverket* (DV). Ifølge de regler som gjelder er det DVs oppgave, innenfor rammen av domstolenes uavhengighet, «i administrativt hänseende leda och samordna verksamheten, meddela föreskrifter och allmänna råd samt se till at verksamheten bedrivs effektivt». Regelverket framhever særskilt at DV ikke kan bestemme hvorledes «dömande uppgifter skall fördelas mellan enskilda domare». Selv om ansvaret for den løpende administrasjon av domstolene nå tilligger Domstolsverket, har Justitiedepartementet fortsatt en viktig rolle, se nedenfor.

DV ledes av en generaldirektør. I tillegg har DV et eget styre som består av ti medlemmer. Med unntak av generaldirektøren, som er selvskreven medlem, oppnevnes alle medlemmene av Regjeringen. Det er ikke lovfestet hvilken nærmere sammensetning som styret skal ha. For tiden er sammensetningen denne: Fem dommere (en av disse er oppnevnt som representant for Dommerforeningen), en fagforeningsrepresentant for funksjonærene, en advokat, to representanter valgt av Riksdagen, og generaldirektøren. Regjeringen oppnevner styrets leder, som for tiden er generaldirektøren.

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

DV består i dag av tre «enheter» (avdelinger): en stabsenhet (med budsjett-, økonomi-, personal- og lokalseksjoner), en utviklingsenhet (med informasjons-, juridisk, utdannings-, og metode/utviklingsseksjoner), og en service-enhet (med lønns-, rapport/statistikk- og EDB-seksjoner).

Når det gjelder budsjettprosessen, er prosessen mot domstolene nokså lik den norske, med innsending av data og forslag fra den enkelte domstol til DV. DVs samlede forslag behandles av Justitiedepartementet, som foretar en reell overprøving av budsjettforslaget før det framlegges for Finansdepartementet.

Riksdagens budsjettvedtak utgjør et samlet beløp som fordeles på domstolene av DV. For Högsta domstolen, hovrättene og tingsrättene i Stockholm, Göteborg og Malmö samt for Regeringsrätten, kammarrättene og de tre største länsrättene foregår fordelingen i forhandlinger med DV. De øvrige domstoler får først et forslag til fordeling til uttalelse, hvoretter DV fastsetter den endelige fordelingen. Den baseres hovedsakelig på den enkelte domstols saksbelastning i gjennomsnitt for de to siste årene, idet man har utarbeidet et system for å tillegge de forskjellige saker forskjellig vekt.

I begynnelsen av 1990-årene ble det gjennomført en omfattende delegering av budsjettmyndighet til domstolene, som langt på vei svarte til den delegering som fant sted til norske domstoler i slutten av 1980-årene. De utgifter som nå ikke dekkes av den enkelte domstol, er husleie, større EDB-investeringer, EDB-utvikling og drift av sentrale systemer samt utdanning. Disse utgiftene dekkes direkte av DV, som i tillegg beholder en liten reserve til mulige tilleggsbehov/overskridelser.

Domstolene gir en årlig hovedrapport som både går på budsjett/økonomi og saksavvikling for de siste fem år. Rapporten inneholder redegjørelse for måloppnåelse. Målene er imidlertid ikke satt opp av Regjeringen eller Justitiedepartementet eller Domstolsverket, men av den enkelte domstol selv.

Justitiedepartementet fungerer bare som sekretariat overfor Regjeringen, og har ingen myndighet direkte overfor domstolene. Men som tidligere nevnt er det Justitiedepartementet som fremmer budsjettforslaget for domstolsektoren overfor Finansdepartementet, basert på forslaget fra DV. For øvrig ligger Justitiedepartementets formelle innflytelse for en stor del i det årlige «regleringsbrevet» som departementet sender ut, etter at Riksdagen har vedtatt budsjettet for det kommende år. Regleringsbrevet inneholder bl a hovedmål for domstolene og for DV. Regleringsbrevet har ellers ganske detaljerte krav til resultatrapportering, og stiller også krav til - i hovedtrekk - hvorledes den enkelte domstol skal være organisert. Det synes imidlertid å være et generelt inntrykk at Justitiedepartementet har utvist stor forsiktighet i grenselandet mellom dømmende og administrative funksjoner.

Det har vært en viss strid om DVs berettigelse. En tidligere regjering foreslo at DV skulle nedlegges. Dette forslaget møtte imidlertid så stor motstand at det ble trukket. En undersøkelse blant domstolene viste en gjennomgående tilfredshet med DVs arbeid. Det er nå indikasjoner på at Justitiedepartementet ønsker at DV skal ha en mer aktiv rolle i arbeidet for å modernisere og effektivisere domstolene.

Et siste element i den sentrale domstolsadministrasjon i Sverige er den kontroll og oppfølging av domstolene som er lagt til Justitieombudsmannen (JO) og Justitiekanslaren (JK).

JO svarer til Stortingets ombudsmann for forvaltningen, men har - i motsetning til ombudsmennene i Danmark og Norge - også domstolene som sitt tilsynsomsråde. JO skal særlig se til at domstolene iakttar forfatningens krav om saklighet og upartiskhet, og at borgernes grunnleggende rettigheter ikke

krenkes. Domstolene er pliktige til å gi JO de opplysninger som det anmodes om. JOs tilsyn utføres både ved behandling av klager og ved inspeksjoner og andre undersøkelser. Om JOs funksjoner i disiplinærsaker, se nærmere nedenfor.

JK er regjeringens kontrollorgan med ansvar for all offentlig forvaltning. JK skal kontrollere at forvaltningen etterlever lov og forskrift og for øvrig utfører sine oppgaver tilfredsstillende. Samtlige domstoler er undergitt JKs kontroll, som også kan skje gjennom inspeksjoner eller andre undersøkelser på JKs eget initiativ, herunder tilstedeværelse i domskonferanser.

Utnevning av dommere

Felles for svenske dommere er at de utnevnes av Regjeringen, men ellers er utnevningssystemet vesensforskjellig for de høyeste dommerstillingene og de øvrige dommerstillinger. Med de høyeste dommerstillingene siktes det i denne sammenheng til følgende stillinger: Dommer i Högsta domstolen og Regeringsrätten, president og lagmann i hovrätten og i kammarrätten, og lagmann i tingsrätten og i länsrätten i de tre største byene. Disse stillingene blir ikke lyst ledige, og utnevning skjer på grunnlag av uformelle konsultasjoner - dvs etter et kallelsessystem. F eks skjer utnevning av dommere i Högsta domstolen på grunnlag av konsultasjoner med rettens medlemmer. Riksdagen har nå satt spørsmålsteget ved om kallelsessystemet i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til den enkelte dommers selvstendighet, og har tatt initiativet til en parlamentarisk utredning som skal vurdere utnevningssystemet for de dommerstillinger som i dag besettes etter kallelsessystemet.

De øvrige dommerstillinger utlyses og søkes. Alle søknadene behandles av et særskilt administrativt organ - Tjänesteförslagsnämnden (TFN). TFN har 11 medlemmer, og ledes av presidenten i Högsta domstolen. Bortsett fra to personer - generaldirektøren i Domstolsverket og en representant for det administrative personalet ved domstolene - er alle medlemmene i TFN dommere. Sekretariatsfunksjonen i nemnda ivaretas av Domstolsverket. Alle søknader sendes sekretariatet som foretar referanseinnhenting etter et formalisert system. Intervjuer av søkerne foretas imidlertid ikke. TFN innstiller vanligvis tre av søkerne og i rangert rekkefølge, med en kort begrunnelse. I ca 10 % av sakene er det dissens. Innstillingen - og begrunnelsen - er offentlig. Regjeringen er ikke bundet av TFNs innstilling, men i praksis forekommer det meget sjelden at Regjeringen uten å konsultere TFN utnevner en søker som ikke er innstilt.

Alle fagdommere må ha juridisk utdanning. Svenske dommere rekrutteres i alminnelighet blant personer som har sin karrierebakgrunn innenfor domstolsvesenet. For å anses kvalifisert til ordinære dommerstillinger må man i alminnelighet gjennomgå et særskilt opplæringssystem, basert på teori og praksis. Systemet er i hovedsak bygd opp på følgende måte: Etter avsluttet juridisk utdanning tjenestegjør kandidaten som notarie i to år ved en tingsrett eller en länsrett. Når denne perioden er fullført, kan notarien søke om tilsetning som fiskal aspirant ved hovrätt eller kammarrätt. Aspirantperioden varer i ni måneder. Dersom aspiranten utfører tjenesten tilfredsstillende, blir hun/han tilsatt som hovrätts- eller kammarrättsfiskal. En fiskal tjenestegjør både ved hovrätt og ved tingsrett som hører inn under hovrätten, eller ved kammarrätt og en länsrett som hører inn under kammarrätten. Fiskalperioden avsluttes med minst ni måneders tjenestegjøring som medlem av overretten, dvs at fiskalen deltar i den dømmende virksomhet på linje med de ordinære dom-

mere. Hvis fiskalen får godkjent sin tjeneste, er det neste - og siste - steget i opplæringssystemet utnevning til assessor ved hovrätt eller kammarätt. Tjenestegjøring som assessor kvalifiserer for senere utnevning som ordinær dommer. Det forekommer for øvrig ofte at en assessor i en periode arbeider i Justitiedepartementet.

Enkelte endringer i dommerutdanningen er foreslått i SOU 1998:88, men i hovedsak foreslås den nåværende ordning opprettholdt.

Midlertidige dommere

Før de blir utnevnt som ordinære dommere, utøver jurister som gjennomgår det opplæringssystem som er skissert ovenfor, i atskillig utstrekning dømmende virksomhet, og i økende grad etter hvert som de kvalifiserer seg for høyere nivåer. Sett i et slikt perspektiv må de anses som fagdommere, men siden deres funksjoner er tidsbegrensede, kan de karakteriseres som midlertidige dommere. En annen gruppe midlertidige dommere er dommere som fortsetter i sin stilling en viss tid etter oppnådd pensjonsalder. Pensjonsalderen er 65 år. En dommer som ønsker det, kan - uten særskilt tillatelse - fortsette i sin stilling til hun/han blir 67 år. Etter søknad kan en dommer fortsette i stillingen på nærmere vilkår også etter fylte 67 år, men hittil har det vært få slike søknader. Søknader avgjøres av Regjeringen. For øvrig er det vanlig at dommere ved særdomstoler utnevnes for et nærmere angitt tidsrom.

Den avgjørende forskjell mellom faste og midlertidige dommere med hensyn til stillingsvern, er at de sistnevnte kan oppsies på grunn av arbeidsmangel, dvs at det er for lite arbeid til at de kan beskjefliges. Denne forskjellen er foreslått opphevet i SOU 1998:88.

Sidegjøremål

I Sverige er dommeres adgang til å inneha sidegjøremål m v dels lovregulert og dels regulert i tariffavtale. Den første ordningen har likhetstrekk med det danske systemet og den siste ordningen med det norske systemet. Lovgivningen er av to slag - generelle bestemmelser som gjelder felles for dommere og for øvrige statstilsatte, og spesielle bestemmelser som bare gjelder for dommere.

De generelle lovbestemmelsene er fastsatt i loven om offentlig tilsetning. Lovreguleringen gjelder imidlertid bare én type sidegjøremål, nemlig sidegjøremål som kan skade tilliten til domstolene/dommerne. Slike sidegjøremål kan en dommer ikke inneha. Nærmere bestemt dreier det seg her om sidegjøremål som kan skade allmenhetens tillit til vedkommende dommers upartiskhet eller til upartiskheten hos noen annen tilsatt ved domstolen, eller skade domstolens anseelse.

De spesielle lovbestemmelser fastsetter forbud mot at dommere innehar visse konkrete sidegjøremål. Dette gjelder bl a oppdrag som overformyndere eller som medlem av overformyndernemnda og oppdrag som konkursbobestyrer eller enkelte andre funksjoner i forbindelse med konkurs. En fagdommer kan heller ikke være lekdommer. For dommerne i Högsta domstolen og Regeringsrätten gjelder det en særbestemmelse; de kan ikke inneha noe annet embete. For øvrig er reglene om sidegjøremål de samme for disse dommerne som for dommerne ved de øvrige domstoler.

Den enkelte dommer avgjør selv om et sidegjøremål er i strid med det alminnelige forbudet i loven om offentlig tilsetning og bærer ansvaret for sin

avgjørelse. Konsekvensen av dette er at dersom en dommer påtar seg et lovstridig sidegjøremål, kan det anses som tjenesteforsømmelse og føre til disiplinærtiltak i form av advarsel eller lønnsreduksjon. Det gjelder således ingen særskilt godkjenningsordning, hvor kompetent myndighet etter søknad gir en dommer tillatelse til å inneha et bestemt sidegjøremål. Det kan imidlertid være vanskelig for en dommer å vurdere om et sidegjøremål er lovstridig eller ikke, på bakgrunn av de nokså vage og skjønnsmessige kriterier som loven fastsetter. Av den grunn er det med hjemmel i loven om offentlig tilsetning pålagt staten en alminnelig plikt til å informere om hvor grensen går mellom lovstridige og ikke lovstridige sidegjøremål. Dette innebærer også at staten på forespørsel fra den enkelte tilsatte har plikt til å informere vedkommende skriftlig om et bestemt sidegjøremål er i samsvar med lovens bestemmelser eller ikke.

Veiledningsplikten påhviler forskjellige statsorganer, avhengig av hvilke dommere det gjelder. For de fleste dommeres vedkommende gis veiledningen av Tjänesteförslagsnämnden. Domstolsverket har imidlertid med hjemmel i loven gitt generell informasjon - retningslinjer - om grensegangen mellom lovlige og ulovlige sidegjøremål. Av disse retningslinjene framgår det bl a at oppdrag som gis av staten, som regel er lovlige. Derimot vil f eks sidegjøremål som medlem av styret for en regulær forretningsdrivende bedrift vanligvis være lovstridig, i det risikoen for tillitsskade anses å være påtakelig ved denne type sidegjøremål. Som hovedregel er det intet til hinder for at dommere påtar seg voldgiftsoppdrag, men unntak gjelder for de tilfelle hvor en dommer sitter som medlem av en voldgiftsrett etter oppdrag fra en av partene. Årsaken til at slike sidegjøremål som regel vil anses lovstridig, er at utenforstående kan få inntrykk av at det eksisterer et avhengighetsforhold mellom dommeren og vedkommende part. Domstolsverket har videre uttalt at dommere i alminnelighet bør avholde seg fra å opptre på vegne av en part i rettssaker. Dommere bør heller ikke gi faglige uttalelser i forbindelse med pågående eller ventede rettssaker.

Tariffavtalesystemet for statstilsatte fastsetter et særskilt forbud mot at dommere har sidegjøremål som hemmer utøvelsen av hovedstillingen. Dette forbudet har en klar parallell i punkt 1.1.4 i Hovedtariffavtalen for statstilsatte i Norge. Etter den svenske ordningen kan den tilsattes arbeidsgiver, hvis arbeidsgiver finner at den tilsattes måte å skjøtte sin stilling på gir grunn til det, kreve at den tilsatte opplyser om og i hvilket omfang hun/han har sidegjøremål. Dersom arbeidsgiveren kommer til at et sidegjøremål er kvalifisert arbeidshindrende i forhold til hovedstillingen, kan arbeidsgiver gi pålegg til den tilsatte om helt eller delvis å bringe sidegjøremålet til opphør.

Det er bare i samband med mulige arbeidshindrende sidegjøremål at en dommer har plikt til å oppgi hvilke sidegjøremål hun/han har. Noen alminnelig innberetningsordning gjelder ikke, og det føres heller ikke noe register over dommeres sidegjøremål.

Disiplinærtiltak m v

Svenske dommere - med unntak av dommerne i Högsta domstolen og Regeringsrätten - kan ilegges disiplinærtiltak for tjenesteforseelser. Vilkårene er at forseelsen ikke er ubetydelig, og at dommeren har opptrådt forsettlig eller uaktsomt. Disiplinærtiltakene består i advarsel eller - i mer alvorlige tilfelle - reduksjon i lønn i inntil 30 dager. Lønnsreduksjonen per dag må ikke overstige 25 % av av daglønnen.

Statens ansvarsnämnd behandler og avgjør saker om disiplinærtiltak. Ansvarsnämnden er et rent administrativt organ. Den består av fem medlemmer, som alle er oppnevnt av regjeringen. Det er ikke formalisert særskilte kvalifikasjonskrav til nemndas medlemmer, men helt siden nemnda ble opprettet, har presidenten i Svea hovrätt vært nemndas leder. Vedkommende domstol, Justitiekansleren, Justitieombudsmann og Domstolsverket kan bringe en dommer inn for ansvarsnämnden. Ansvarsnämnden avgjør selv hvorledes de enkelte saker skal behandles.

I tillegg til å være avgjørelsesorgan i de ovennevnte disiplinærsaker er også myndigheten til å avskjedige og suspendere dommere lagt til ansvarsnämnden. Avgjørelser om avskjed og suspensjon av dommere i to høyeste domstolene treffes av Högsta domstolen.

Det forekommer sjelden at saker om kritikkverdig dommeratferd blir brakt inn for ansvarsnämnden, og enda sjeldnere at dommere blir ilagt disiplinærtiltak. I en tyve-års periode fram til 1997 var tre dommere gitt advarsel og to hadde fått redusert sin lønn. Derimot forekommer oftere at en dommer blir anmeldt til påtalemyndigheten for straffbart forhold, og dømt for det. Terskelen for hva som anses straffbart ligger imidlertid lavt. Dommere er f.eks. i flere tilfelle straffedømt for å ha regnet galt ved beregningen av fradrag i fengselsstraff for utholdt varetekt.

For øvrig må det disiplinærsystemet som det er redegjort for ovenfor ses i forhold til den ombudsmannsordningen som gjelder i Sverige, se ovenfor. Både JO og JK har rett til å reise sak for ansvarsnämnden. I tillegg kommer - og det er kanskje i praksis enda viktigere - at JO og JK i en lang rekke tilfelle har uttrykt kritikk overfor dommere for den måte som de har utført dommerarbeidet på.

4.4.2.3 Finland

Generelt

Domstolenes uavhengighet av de øvrige statsmakter er fastslått i regeringsformen (grunnloven). Dommernes uavhengighet er sikret ved at de i utgangspunktet bare kan fjernes fra stillingen ved dom, og etter nærmere bestemmelser fastsatt i lov. Det foreligger utkast til ny grunnlov, hvor prinsippet om domstolenes uavhengighet gjentas. I utkastet fastsettes det også at avskjedigelse må skje ved dom, og at en dommer ikke mot sin vilje kan forflyttes, med mindre forflytningen har sammenheng med omorganisering av domstolene. Riksdagen ga sin tilslutning til utkastet ved første gangs behandling våren 1999. Det gjenstår ytterligere en gangs behandling før den nye grunnloven anses endelig vedtatt, og siktemålet er at den skal tre ikraft med virkning fra 1 mars 2000.

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

Administrasjonsordningen

Domstolene i Finland administreres av Justitieministeriet. Dette innebærer bl a at departementet har ansvaret for å legge forholdene til rette for at domstolene skal kunne utføre sin virksomhet og for domstolenes utvikling. Bruk av resultat- og målstyring inngår som et viktig grunnlag for departementets arbeid. Departementet drøfter rammene for neste års virksomhet med den enkelte domstol. I disse drøftelsene behandles spørsmål som gjelder domstolens arbeidssituasjon, sakenes behandlingstid og hvordan ulike lovendringer m v har påvirket arbeidet i domstolen, og man drøfter seg fram til enighet om resultatmål, ressursbruk m v. På basis av denne enigheten kommer man fram til hvilke budsjettmessige rammer som skal gjelde for virksomheten i domstolen.

Högsta domstolen har visse administrative funksjoner overfor de lavere domstoler, knyttet til personalsaker. Högsta domstolen avgjør f eks permisjonssøknader fra dommere, oppnevner ekstraordinære dommere i hovrätten og i tingsrätten og har en viktig funksjon i forbindelse med utnevnelser i ordinære stillinger, se nedenfor. Hovrätten deltar også i behandlingen av saker om utnevneelse av dommere i tingsrätten, og fører ellers et visst tilsyn med virksomheten ved tingsrättene i form av inspeksjoner og utarbeidelse av inspeksjonsrapporter.

Utnevneelse av dommere

Alle faste dommere utnevnes av republikkens president, etter innstilling fra Justitieministeriet. Dette er ikke endret i det foreliggende utkast til ny grunnlov. Utnevneelsesprosessen for dommere ved de alminnelige domstoler og ved de alminnelige forvaltningsdomstoler er etter den gjeldende ordning noe forskjellig, men et viktig fellestrekk er domstolenes sterke innflytelse.

Dommerstillingene i Högsta domstolen og stillingen som hovrättspresident er - i motsetning til de øvrige dommerstillinger - ikke gjenstand for utlysning og søknad. Utnevnelser skjer på bakgrunn av en anbefaling fra Högsta domstolen, men det er Justitieministeriet som formelt legger fram utnevnelessaken for republikkens president. Ved utnevnelser i hovrätten (bortsett fra utnevneelse som president) og i tingsrätten spiller hovrätten en viktig rolle. Vedkommende hovrätt innstiller de tre best kvalifiserte blant søkerne til stillingen, og sender sin innstilling til Justitieministeriet. En tjenestemann fra departementet legger deretter fram utnevnelessaken for Högsta domstolen i plenum, hvor også justisministeren deltar i forhandlingene. Etter at Högsta domstolen har behandlet saken og gitt sin anbefaling, legger Justitieministeriet sin innstilling fram for republikkens president. - Søkere som er misfornøyd med hovrättens innstilling, kan klage. Hovrättens uttalelse i klagesaken vedlegges rettens innstilling i utnevnelessaken ved oversendelsen til Justitieministeriet.

Det er et gjennomgående krav at finske dommere har kvalifisert juridisk utdanning. Rekrutteringen til domstolene har i meget stor grad vært intern, og etter et karrieresystem som har klare likhetstrekk med ordningen i Sverige. Det har hørt med til unntakene at f eks advokater eller jurister i påtalemyndigheten er blitt utnevnt til dommere. Det første trinnet i dommerkarrieren er ca ett års praksisperiode ved en tingsrätt. Praksisperioden påbegynnes nokså umiddelbart etter avlagt embetseksamen, og arbeidet består bl a i utredningsarbeid for de ordinære dommerne og også - i noen grad - i regulær dømmende virksomhet. Totalt er det 230 slike praksisplasser i Finland. For de som

ønsker å satse videre på en dommerkarriere, er neste trinn en stilling som utreder ved en hovrätt. Denne praksisen kvalifiserer for senere stilling som dommer i hovrätten eller som dommer i tingsrätten. I alminnelighet skjer utnevning som ordinær dommer i tingsrätt først etter en periode som midlertidig dommer i domstol på dette nivået. Man regner med at en jurist, når hun/han blir utnevnt som ordinær dommer, i gjennomsnitt har vært tilsatt ved domstolene i ca 20 år.

Dommere i Högsta domstolen har en litt annen bakgrunn enn dommere ved de lavere domstoler. I tillegg til tidligere dommerpraksis er det vanlig at de har praksis fra statsforvaltningen eller som advokat eller som universitetstilsatt.

Det foreligger en lovproposisjon som innebærer viktige endringer i utnevningssprosessen. Endringene innebærer for det første at utnevningssprosessen for alle dommere skal organiseres i et felles system, d v s at nyordningen skal omfatte både dommere ved de alminnelige domstoler og ved forvaltningsdomstolene. Et annet sentralt element i nyordningen er at republikkens president skal utnevne dommere på grunnlag av en begrunnet innstilling fra en «tjänsteförslagsnämnd», hvor majoriteten av medlemmene er dommere. Proposisjonen vil bli behandlet i løpet av 1999. Planen er at den nye utnevningssprosessen skal iverksettes samtidig med at den nye grunnloven trer i kraft, 1 mars 2000.

Midlertidige dommere

Det vises til det som er uttalt foran om dommerkarrieren.

Dommervikarer oppnevnes bl a ved langvarige sykepermisjoner. Som vikar oppnevnes vanligvis en dommer i lavere lønnstrinn ved samme domstol. Det forekommer også at en hovrättsfiskal oppnevnes. I de senere år har det vært vanlig å tilsette dommere midlertidig for å nedarbeide restanser. Dette var særlig tilfelle i 1997, hvor det ble oppnevnt 61 slike dommere, mens det i 1998 var langt færre av dem.

Sidegjøremål

For dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål gjelder i hovedsak de samme regler som for andre statstilsatte.

En dommer ved de alminnelige, lavere domstoler som ønsker å påta seg et sidegjøremål, må melde fra om dette til vedkommende hovrätt. Retten kan nekte dommeren å påta seg gjøremålet, dersom det kan lede til at dommeren blir inhabil ved behandling av rettssaker, eller medfører en arbeidsbelastning som går utover dommerstillingen, eller som på annen måte kan gå utover folks tillit til domstolene. Hvis retten nekter en dommer å påta seg et sidegjøremål, kan dommeren bringe nektelsen inn for Högsta domstolen. Nektelser forekommer imidlertid meget sjelden.

Den finske tvistemålsloven fastsetter uttrykkelig at en dommer ikke samtidig kan være advokat. Dette er fortolket slik at en dommer heller ikke kan gis permisjon fra dommerstillingen for å være advokat.

At dommere har sidegjøremål, forekommer i praksis i liten utstrekning. Det er imidlertid ikke uvanlig at dommere deltar som medlemmer/ledere i voldgiftsretter eller sitter som medlemmer av kommunale eller statlige kollegiale forvaltningsorganer. Det forekommer også at dommere er medlemmer av styret for private næringsforetak. Viktige endringer er i ferd med å finne sted

også når det gjelder dommeres sidegjøremål. Det foreligger en lovproposisjon om endring av statstjenestemannsloven, hvor det foreslås at en dommer bare skal kunne påta seg sidegjøremål dersom hun/han har fått samtykke til det fra kompetent myndighet. Avgjørelsesmyndigheten er lagt til domstolleder. For domstolledere ved lavere domstoler avgjøres søknader om sidegjøremål av domstolleder ved den høyere domstol.

Disiplinærtiltak m v

Finske dommere kan som nevnt ovenfor bare fjernes fra sin stilling etter dom og etter nærmere regler fastsatt i lov.

Man har ikke i Finland noe eget system for å ilegge dommere former for mildere disiplinærtiltak. Den finske Dommerkommisjonen foreslo i sin utredning at det burde utvikles et slik system, men både Högsta domstolen, Högsta forvaltningsdomstolen og Finlands Juristförbund stilte seg negative til forslaget. Justisministeriet har nå nedsatt en arbeidsgruppe, som utreder spørsmålet om et eget disiplinærsystem for dommere. Det er ventet at arbeidsgruppens utredning vil foreligge våren år 2000.

4.4.2.4 Island

Generelt

Island fikk 25 mars 1998 en ny domstollov med sentrale bestemmelser om administrasjonen av domstolene, om utnevning av dommere, om midlertidige dommere, om sidegjøremål og om disiplinærtiltak. Et viktig formål med loven var å styrke domstolenes uavhengighet, bl a gjennom opprettelse av egne organer for administrasjon av domstolene, for utnevning av dommere og for disiplinærtiltak mot dommere - alle med sterk dommerrepresentasjon. Domstolloven slår for øvrig uttrykkelig fast at en dommer er uavhengig og selvstendig i sin dommergjerning. Hun/han skal bare være forpliktet av loven og aldri ta imot instruks fra andre.

Island har en to-instans ordning for domstolene, med Høyesterett som annen og øverste instans og med åtte herredsretter som førsteinstans. I tillegg til de alminnelige domstoler er det ifølge domstolloven to særdomstoler - Arbeidsretten og Riksretten. Island har ingen alminnelige forvaltningsdomstoler etter svensk/finsk mønster og heller ikke noen egen forfatningsdomstol.

Administrasjonsordningen

Den sentrale domstoladministrasjonen er delt mellom justisministeren og Domstolrådet. Sistnevntes funksjoner er imidlertid bare knyttet til administrasjonen av herredsrettene. Dette innebærer at administrasjonsordningen på vesentlige punkter er forskjellig for henholdsvis Høyesterett og herredsrettene.

Justisministeren har etter den nye ordningen generelt en mer tilbaketrukket rolle. Den viktigste oppgaven som justisministeren har, er å fremme forslag til budsjett for domstolene overfor Alltinget. Departementet foretar ingen fordeling av bevilgningene til de enkelte domstoler etter at Alltinget har vedtatt budsjettet. For herredsrettene foretas denne fordelingen av Domstolrådet, mens Høyesterett selv disponerer sin bevilgning innenfor de rammer som Alltinget fastsetter. Høyesteretts president, som velges av og blant høyesterettsdommerne for en periode på to år, har den overordnede ledelse av

Høyesterett. Dette innebærer også at hun/han er administrativt og økonomisk ansvarlig for Høyesteretts drift.

Domstolrådet har som nevnt ingen funksjoner overfor Høyesterett; dets virksomhet gjelder bare herredsrettene. Rådet er en nyskaping, etablert gjennom den nye domstoloven. Rådet har fem medlemmer, som alle oppnevnes av justisministeren for fem år. Medlemmene kan gjenvelges for én ny periode. Fire av medlemmene skal være dommere. To av disse skal oppnevnes blant herredsrettsdommerne, og to oppnevnes blant presidentene ved herredsrettene (domstollederne). Oppnevning skjer etter innstilling fra henholdsvis herredsrettsdommerne og presidentene. Det femte medlemmet skal ikke være dommer, og oppnevnes av justisministeren uten innstilling.

Domstolrådets funksjoner er til dels nokså detaljert fastsatt i domstoloven. Generelt skal Domstolrådet opptre på vegne av herredsrettene overfor (andre) offentlige myndigheter og andre institusjoner m v. Videre skal rådet sørge for at driften av herredsrettene skjer på en hensiktsmessig og rasjonell måte. Mer konkret skal rådet bl a utarbeide budsjettforslag for alle herredsrettene overfor justisministeren, fordele på de enkelte herredsretter den samlede bevilgning som Alltinget vedtar, fastsette antall dommere og øvrige tilsatte ved de enkelte domstoler, fastsette generelle regler for dommernes tjenesteplikter m v.

Utnevnelse av dommere

Reglene er forskjellige for utnevnelse av høyesterettsdommere og for herredsrettsdommere, men felles for alle dommerutnevnelser er at de skjer på bakgrunn av søknader.

Høyesterettsdommerne utnevnes av republikkens president, etter innstilling fra justisministeren. Justisministeren skal imidlertid innhente Høyesteretts uttalelse om søkerens kvalifikasjoner. Ingen kan utnevnes som høyesterettsdommer dersom Høyesterett i sin uttalelse gir uttrykk for at vedkommende ikke er kvalifisert for stillingen.

Herredsrettsdommere utnevnes av justisministeren. Utnevnelsen skjer på grunnlag av en skriftlig innstilling fra et eget innstillingsråd. Innstillingen skal være begrunnet. Innstillingsrådet består av tre medlemmer, og alle medlemmene oppnevnes av justisministeren for tre år om gangen. Oppnevningene skjer på bakgrunn av forslag fra henholdsvis Høyesterett, Islands dommerforening (blant herredsrettsdommerne) og av Islands advokatforening (blant de praktiserende advokater). Dette innebærer at to av rådets tre medlemmer er dommere.

Midlertidige dommere

Adgangen til å oppnevne midlertidige dommere er begrenset, særlig når det gjelder høyesterettsdommere. For høyesterettsdommere gjelder i hovedsak følgende regler: Justisministeren kan - etter innstilling fra Høyesteretts president - oppnevne en settedommer i en enkelt sak, dersom en av dommerne er inhabil, har forfall eller er innvilget permisjon for en kortere periode. Etter en tilsvarende prosedyre kan justisministeren, på visse vilkår, konstituere en dommer når en av de faste dommerne har lengre tids sykefravær eller er permittert for lengre tid.

I herredsretten kan særskilt dommer oppnevnes i en konkret sak, dersom ingen av de ordinære dommerne ved vedkommende herredsrett eller ved de

øvrige herredsrettene, er habile. Herredsrettdommere kan som hovedregel bare permitteres for inntil ett år, med mindre det gjelder sykefravær. Lovens utgangspunkt er at det bare kan skje konstitusjon i den fraværendes stilling, dersom arbeidsbyrden er særlig tung og Domstolrådet anbefaler det. Konstitusjoner foretas alltid av justisministeren. Den begrensede adgang til konstitusjoner - og også adgangen til å oppnevne settedommere - må bli sett i sammenheng med at Domstolrådet kan bestemme at inntil tre dommere ikke skal tilknyttes noen bestemt herredsrett, men utføre sitt arbeid ved alle herredsretter etter rådets nærmere bestemmelse.

Sidegjøremål

Den nye domstoloven har et eget kapittel om dommernes rettigheter og plikter, bl a om adgangen til sidegjøremål. Lovens utgangspunkt er at en dommer - ifølge den danske oversettelse av loven - «ikke kan påta seg bibeskæftigelse eller eje andel i selskab eller forretnings- eller erhvervsvirksomhet», hvis det anses uforenlig med dommerens stilling eller innebærer en risiko for at hun/han ikke kan ivareta sine tjenesteplikter på tilfredsstillende måte. Det gjelder ikke noe alminnelig forbud mot deltakelse i politisk virksomhet, men det er meget uvanlig at islandske dommere engasjerer seg i slik virksomhet.

Loven overlater til et eget organ - her kalt tilsynsnemnda for dommere - å fastsette nærmere regler for hvilke typer av sidegjøremål som anses forenlige med dommerstillingen. For øvrig fastsetter loven at en dommer skal gi melding til tilsynsnemnda om sidegjøremål før hun/han påtar seg gjøremålet. Likeledes må en dommer på forhånd innhente nemndas tillatelse, dersom det ikke i de generelle regler som nemnda fastsetter, framgår noe om adgangen til å påta seg gjøremål av den art det gjelder. Tilsynsnemnda kan forby en dommer å påta seg et bestemt sidegjøremål. Et slikt forbudsvedtak kan dommeren bringer inn for domstolene til overprøving, men bare når det gjelder spørsmålet om vedtakets lovmessighet.

Det har vært nokså vanlig at islandske dommere har sidegjøremål som sensorer til juridisk embetseksamen, som forelesere og som medlemmer av kollegiale forvaltningsorganer - ikke minst i lovforberedende komitéer.

Disiplinærtiltak m v

Islandske dommere kan avskjediges administrativt. Dette gjelder både herredsrettsdommere og høyesterettsdommere. De førstnevnte avskjediges av justisministeren, mens det er republikkens president som avskjediger de sistnevnte. En dommer kan også suspenderes - avskjediges midlertidig - fra sin stilling. Suspensjon kan bli finne sted dersom en dommer ikke retter seg etter en advarsel, se nedenfor, eller innen tre år får en ny advarsel for et nytt kritikkverdig forhold. Myndigheten til å suspendere tilligger de samme forvaltningsorganer som kan avskjedige en dommer. Før suspensjon skjer, skal tilsynsnemnda for dommere avgi uttalelse. En suspensjon bortfaller automatisk innen to måneder etter at suspensjonsvedtaket er truffet, hvis ikke justisministeren i løpet av denne tiden reiser avskjedssak mot henne/ham for Reykjavik herredsrett.

Dommere kan straffes for forhold som er knyttet til dommerarbeidet, etter nærmere bestemmelser i den alminnelige straffeloven og i særlovgivningen. Staten kan gjøres erstatningsansvarlig for tap som andre påføres gjennom en dommers handlinger eller unnlatelser i tjenesten. Dersom det kan konstateres

at dommeren har opptrådt forsettlig, kan staten ved dom få regress mot henne/ham.

Avskjed av dommere forekommer meget sjelden. Siste gang det skjedde var for ca ti år siden.

Domstolloven inneholder nærmere bestemmelser som åpner for at dommere kan ilegges ulike former for *mildere* disiplinærtiltak. I det alt vesentlige er myndigheten til å ilegge slike tiltak lagt til tilsynsnemnda for dommere. En domstolleder kan imidlertid - av eget tiltak - gi en dommer «muntlig eller skriftlig pålæg om utbedring», når hun/han gjør seg skyldig i en tjenesteforsømmelse eller opptrer utilbørlig utenfor tjenesten. Det har i noen grad forekommet at dommere har fått slike «pålæg», som for øvrig kan minne om en tilrettevisning etter norske forhold. I mer alvorlige tilfelle kan disiplinærtiltak mot en dommer som opptrer kritikkverdig, bare gis av tilsynsnemnda.

Alle som føler seg krenket av en dommer i forbindelse med hennes/hans tjenesteutøvelse, kan klage dommeren inn for tilsynsnemnda. Klagen må være skriftlig og begrunnet. Dersom det må anses åpenbart at klagen ikke kan føre fram, kan klagen avvises. Finner nemnda derimot grunn til å behandle klagen, skal vedkommende dommer - og rettspresident - gis anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes. Kommer nemnda fram til at klageren må gis medhold, kan nemnda «kritisere vedkommende dommers embedsførelse» eller gi henne/ham en advarsel.

I tillegg til dem som føler seg krenket på grunn av en dommers tjenesteutøvelse, kan vedkommende domstolsleder og justisministeren bringe en dommer inn for tilsynsutvalget. Utvalget kan også av eget tiltak initiere en disiplinærsak. Saksbehandlingsreglene innebærer bl a at nemnda har ansvaret for sakens opplysning. I dette ligger også at nemnda skal gi den dommer som saken gjelder, anledning til å uttale seg før saken avgjøres. For utvalget er realitetsspørsmålet om dommerens atferd er av en slik karakter at den bør resultere i en advarsel. Får dommeren advarsel, kan han bringe vedtaket inn for retten til overprøving. Dette gjelder også advarsel som gis etter klage fra person som føler seg krenket av dommeren, se ovenfor.

4.4.3 Andre europeiske land

4.4.3.1 Tyskland

Generelt

Ifølge den tyske, føderale grunnloven er den dømmende myndighet tillagt uavhengige dommere, som bare skal være underlagt loven.

Den dømmende myndighet er fordelt på ulike typer av domstoler eller domstolsystemer. De høyeste domstoler innenfor de enkelte systemer er føderale, og gjenspeiler samtidig fordelingen av den dømmende myndighet: Bundesgerichtshof (den alminnelige høyesterett), Bundesverwaltungsgericht (den alminnelige høyesterett for forvaltningssaker), Bundesfinanzhof (høyesterett for skatte- og avgiftssaker), Bundesarbeitsgericht (høyesterett for arbeidsrettssaker, inkludert den kollektive arbeidsrett) og Bundessozialgericht (høyesterett for sosiale saker). Bundesgerichtshof behandler både sivile saker (som ikke er underlagt de øvrige føderale domstolars saksområder) og straffesaker. De fem domstolsystemene er vertikale, i den forstand at det under de enkelte føderale domstoler eksisterer domstoler med korresponderende saklige virkeområder, knyttet til delstatene (länder). Domstolstrukturen

innenfor de enkelte delstater er i utgangspunktet den samme. De alminnelige domstoler er organisert på følgende måte: Innenfor de enkelte delstater: Amtsgericht (førsteinstans) antall: 706, Landgericht (første og annen instans) antall: 116, Oberlandesgericht (i hovedsak annen instans) antall: 24.

En særordning gjelder for konstitusjonelle spørsmål. Saker som gjelder slike spørsmål, knyttet til den føderale forfatning, avgjøres av den føderale forfatningsdomstolen i Karlsruhe (Bundesverfassungsgericht). Delstatene har også egne forfatningsdomstoler som behandler konstitusjonelle spørsmål som gjelder delstatenes egne forfatninger.

Administrasjonsordningen

Organiseringen av domstoler på føderalt nivå og delstatsnivå gjenspeiles i administrasjonen av domstolene. Den sentrale administrasjon av de føderale domstoler er lagt til vedkommende (føderale) departement, avhengig av den enkelte domstols saklige virkeområde. Dette innebærer at f.eks. administrasjonen av Bundesgerichtshof er lagt til Justisdepartementet, mens Finansdepartementet har ansvaret for administrasjonen av Bundesfinanzhof. Den samme ordning gjenfinnes i delstatene, men i enkelte av dem er den sentrale administrasjon av alle domstolene lagt til delstatens justisdepartement.

Utnevnelse av dommere

- Bundesgerichtshof

Alle dommere i Bundesgerichtshof utnevnes formelt av presidenten, etter innstilling fra justisministeren.

Særegent for utnevnelse av føderale dommere (både for Bundesgerichtshof og de øvrige føderale domstoler) er det sterke innslag av folkevalgte i utnevnesprosessen. Dommerne i Bundesgerichtshof velges av en egen valgkomité - Forbundsagens utvalg for dommerutvelgelse (Richterwahlausschuss) - som består av medlemmer valgt av Forbundsagen samt justisministrene i delstatene. I tillegg er justisministeren i den føderale regjering medlem av komiteen, og samtidig dens leder. Alle medlemmene av valgkomiteén har forslagsrett, d v s at dommerne utnevnes etter kallelse.

Et sentralt ledd i utnevnesprosessen er utnevnesrådet ved Bundesgericht, bestående av et utvalg dommere ved denne domstolen. I forbindelse med dommertilsetninger i Bundesgericht skal rådet gis anledning til å uttale seg om de foreslåtte kandidaters faglige og personlige egenskaper. I praksis er det vanlig at rådets innstilling legges til grunn, men den er ikke bindende. - Tilsvarende utnevnesråd finnes ved de øvrige føderale domstoler.

- Alminnelige domstoler i delstatene

Dommere ved domstoler i delstatene utnevnes av justisministeren i vedkommende delstat. Noen delstater har egne utvalg for dommerutvelgelse. Utvalgets funksjoner kan variere, men som oftest er utvalgets oppgave - sammen med justisministeren - å ta stilling til hvem som skal utnevnes. Også ved utnevnelse av dommere i delstatene skal et eget utnevnesråd ved den enkelte domstol gis anledning til å uttale seg om kandidatens kvalifikasjoner før utnevnelse skjer.

Grunnvilkåret for å bli utnevnt som dommer er kvalifisert juridisk utdanning og praksis. Noen egen dommerutdanning eksisterer ikke.

Midlertidige dommere

Tyske dommere kan bare tilsettes for et bestemt tidsrom når det er fastsatt i lov. Utgangspunktet er at dommere skal være fast tilsatte, utnevnt på livstid. I visse tilfelle kan faste dommere få redusert arbeidstid.

I de første årene er alle dommere tilsatt på prøve. Fast tilsetting kan tidligst skje etter 3 - 5 år. En annen midlertidig ordning er tilsetting av offentlige tjenestemenn på oppdrag, med sikte på senere fast tilsetting som dommer. Dommerfunksjonen utføres samtidig som vedkommende beholder sin ordinære stilling i den offentlige forvaltning, og hun/han beholder også sin ordinære lønn og pensjonsrettigheter.

Sidegjøremål

Som generell regel gjelder at sidegjøremål ikke må føre til at dommerarbeidet hemmes eller sinkes. Enkelte typer av sidegjøremål har dommere ikke adgang til å påta seg. Dette gjelder f eks gjøremål for den utøvende makt. I praksis vil dette i alminnelighet si at dommere ikke kan ha gjøremål som innebærer utøving av offentlig myndighet. Dommere vil således kunne delta i lovforberedende arbeid og i virksomhet som gjelder administrasjon av domstolene. De kan også forske, undervise og utføre eksamenssensur. En dommer kan vanligvis ikke gi rettshjelp o l mot betaling.

Når det gjelder sidegjøremål som loven tillater, er det i utgangspunktet en forutsetning at dommeren innhenter tillatelse på forhånd. Dette gjelder f eks voldgiftsoppdrag.

Disiplinærtiltak m v

Dommere som er fast tilsatt eller som er tilsatt for en bestemt periode, kan bare fjernes fra sin stilling ved dom og etter nærmere regler fastsatt i lov. Dommere som er tilsatt på prøve eller på oppdrag, har ikke det samme stillingsvernet, se nedenfor.

Dommer som overtrer sine tjenesteplikter, kan risikere å bli ilagt ganske omfattende disiplinærtiltak:

- Irettesettelse, som innebærer kritikk av en bestemt type atferd
- Bot, som ikke må overstige en måneds lønn
- Lønnsreduksjon, begrenset oppad til en femtedel av lønnen og i tid til fem år
- Overføring til et annet dommerembete med lavere lønn.

Disse tiltakene kan imidlertid ikke fullt ut anvendes overfor dommere ved de høyeste, føderale domstolene. Tiltakene er her begrenset til å omfatte irettesettelse og bot. Dommer som er tilsatt på prøve eller på oppdrag, kan bare ilegges irettesettelse. Dette har sammenheng med at forhold som kan lede til disiplinærtiltak overfor en ordinær dommer, kan gi grunn til å avskjedige disse midlertidige dommerne - de sistnevnte har m a o et langt dårligere stillingsvern.

Avgjørelse om disiplinærtiltak treffes av særskilte disiplinærdomstoler. En egen avdeling av Bundesgericht behandler og avgjør saker om disiplinærtiltak mot alle føderale dommere, også mot dommere ved de øvrige føderale domstoler. I delstatene finnes egne, tilsvarende domstoler. Lovligheten av de avgjørelser som treffes av delstatenes disiplinærdomstoler, kan overprøves av Bundesgericht.

Tyske dommere er i forbindelse med utførelsen av de funksjoner som ligger til dommerstillingen, underlagt et lovbestemt tilsyn. Tilsynet utføres i alminnelighet av domstolleder på vegne av vedkommende minister på føderalt nivå eller delstatsnivå. Tilsynsorganet kan, når det finnes grunn til det, gi vedkommende dommer en generell tilrettevisning. En grunnleggende forutsetning er imidlertid at tilsynet ikke krenker dommerens uavhengighet. Dersom dommeren mener at uavhengigheten er krenket, kan hun/han bringe saken inn for disiplinærdomstolen.

4.4.3.2 Frankrike

Generelt

Domstolenes uavhengighet er fastsatt i grunnloven av 4 oktober 1958. Grunnloven fastsetter også at dommere skal være selvstendige og uavsettelige. Det framgår av grunnloven at Frankrikes president skal beskytte domstolenes uavhengighet, og at presidenten i den forbindelse skal bistås av et særskilt organ, Conseil supérieur de la magistrature - heretter kalt Domstolsrådet. Dette rådet er tillagt særskilt myndighet i saker om utnevning av dommere og i disiplinærsaker mot dommere. Etter endringer som ble vedtatt i 1998, består Domstolsrådet nå av 21 medlemmer, bl a Frankrikes president og justisminister, som er henholdsvis rådets leder og nestleder. Flertallet av rådets medlemmer er dommere.

Et hovedskille i det franske domstolsystemet går mellom de alminnelige domstoler, som behandler straffesaker og saker av privatrettslig art, og forvaltningsdomstolene, som behandler forvaltningssaker. I tillegg eksisterer det flere særdomstoler. De alminnelige domstoler er organisert i tre nivåer med Kassasjonsdomstolen (Cour de Cassation) som det øverste. Mellomnivået består av 30 appelldomstoler, en for hvert av de 30 rettsdistrikter som landet er inndelt i. Innenfor hvert rettsdistrikt er det flere domstoler i førsteinstans. Også forvaltningsdomstolene er organisert i tre nivåer. Det øverste nivået utgjøres av Den høyeste forvaltningsdomstolen (Conseil d'Etat), mellomnivået av fem appelldomstoler og det laveste nivået av 30 domstoler. Et annet viktig hovedskille - som gjenfinnes i andre land i Syd- og Øst-Europa - går mellom de ordinære dommerne, som har en dømmende funksjon, og forhørsdommerne, som har en sentral funksjon i forbindelse med etterforskningen i straffesaker.

I det følgende konsentreres redegjørelsen om de alminnelige domstoler og om de dommere som har en dømmende funksjon.

Administrasjonsordningen

De franske domstoler administreres av Justisdepartementet. Et eget direktorat, tilknyttet Justisdepartementet, fordeler den samlede bevilgning som parlamentet gir til første- og anneninstansdomstolene. Fordelingen skjer til appellrettene, som er ansvarlig for den videre fordeling av midler til de enkelte førsteinstanser. Appellrettene er også tillagt ansvaret for kontrollen med førsteinstansenes bruk av bevilgede midler. Domstolene har en stor grad av selvbestemmelsesrett med hensyn til bruken av de bevilgede midler.

Domstolsrådet har ingen særskilte administrative funksjoner overfor domstolene.

Utnevnelse av dommere

Alle dommere utnevnes formelt av Frankrikes president. Domstolsrådet spiller imidlertid en helt sentral rolle i forbindelse med alle utnevnelser. Dommere til de høyeste dommerstillingene, d v s dommerne ved Kassasjonsdomstolen, domstolslederne ved appelldomstolene og ved en del førsteinstansdomstoler, utnevnes på grunnlag av innstilling fra justisministeren og etter forslag fra Domstolsrådet. Presidenten og justisministeren er ikke bundet av Domstolsrådets forslag, men følger dem i praksis. Utnevnelse i de dommerstillinger som det her gjelder, skjer ikke etter utlysning og søknad, men etter et kallelsessystem.

Domstolsrådets innflytelse på utnevnelser er særlig sterk når det gjelder de øvrige dommerstillinger. Slike utnevnelser kan bare skje med rådets samtykke. I motsetning til de høyere dommerstillinger besettes de lavere dommerstillinger etter søknad.

Franske dommere rekrutteres etter en karrieremodell, d v s etter en modell hvor rekrutteringen hovedsaklig skjer blant personer som har gjennomgått en egen utdanningsordning for dommere. De langt fleste dommere som utnevnes har gjennomgått dommerhøyskolen. Utdanningstiden er ca 2 1/2 år, og for opptak kreves det fire-årig høyskole- eller universitetsutdanning. De fleste av studentene som tas opp, har juridisk skoleing.

En særordning for franske dommere er at de plasseres i to tjenestenivåer - første (høyeste) og annet (laveste) nivå. Opprykk fra annet til første nivå skjer på bakgrunn av krav til yrkeserfaring og tjenestetid. I gjennomsnitt tar det ca 15 år før opprykk kan finne sted. Opprykk avgjøres av et eget utvalg, hvor dommerne er representert. Første nivå er delt inn i to grupper, basert på kvalifikasjoner og ansiennitet. Plasseringen i gruppe foretas av Domstolsrådet. Rangeringen av de franske dommere er ytterligere understreket ved at dommerne innenfor hvert nivå og innenfor hver gruppe er plassert i ansiennitetsrekkefølge. - Dommere ved Kassasjonsdomstolen og lederne for appelldomstolene omfattes ikke av dette rangeringssystemet.

Midlertidige dommere

Det er etablert ulike vikarordninger i forbindelse med faste dommers fravær. En spesiell ordning er at dommere tilknyttet appelldomstolene etter nærmere regler kan beordres til midlertidig tjeneste ved en førsteinstans.

I visse tilfelle kan det ved domstoler i førsteinstans tilsettes midlertidige dommere for syv år. Aktuelle for slike stillinger er personer som ikke har gjennomgått dommerhøyskolen, men som har de formelle kvalifikasjoner for opptak til høyskolen eller som har lang, relevant praksis. Antall midlertidige dommere av denne kategorien kan ikke utgjøre mer enn fjerdeparten av det samlede antall dommere ved vedkommende domstol. Utnevnelserne skjer på samme måte som for ordinære dommere, og de nyter godt av det samme stillingsvernet. De står imidlertid friere enn ordinære dommere med hensyn til å kunne inneha sidegjøremål, og det kan anvendes færre typer av disiplinærtiltak mot dem.

Sidegjøremål

Franske dommere har en sterkt begrenset adgang til å inneha sidegjøremål. Det anses uforenlig med dommerstillingen, og dermed forbudt, å utføre andre oppgaver for stat eller kommune, eller utøve et annet yrke, eller påta seg

lønnede oppdrag overhodet. Forbudet mot sidegjøremål omfatter også folkevalgte verv, som f eks å være medlem av parlamentet eller av et kommunestyre. Forbudet mot politisk virksomhet går enda lenger, idet dommere ikke har lov til å ytre seg offentlig om politiske spørsmål.

Forbudet mot sidegjøremål omfatter ikke vitenskapelig, litterær eller kunstnerisk virksomhet. I visse tilfelle kan det dispenseres fra forbudet mot sidegjøremål, f eks når det gjelder undervisning.

Disiplinærtiltak m v

Enhver tjenesteforsømmelse og ethvert brudd på en dommers verdighet og ærbarhet kan føre til disiplinærtiltak. Tiltakene spenner over et vidt spekter: Irettesettelse, forflytning til annen dommerstilling; suspensjon av visse funksjoner, nedrykk i ansiennitet, nedrykk i gruppe eller nivå, førtidspensjonering og tillatelse til framskyndet avgang dersom dommeren ikke har pensjonsrettigheter, tilbakekall av retten til å utøve dommerfunksjoner, med eller uten tilbaketrekking av pensjonsrettigheter.

Disiplinærmyndigheten er lagt til Domstolsrådet, som i slik saker ledes av presidenten i Kassasjonsdomstolen. Verken landets president eller justisminister sitter i rådet når disiplinærsaker behandles og avgjøres. Derimot er det justisministerens oppgave å fremme disiplinærsaker for Domstolsrådet. Antall disiplinærsaker har i de senere år vist en stigende tendens.

4.4.3.3 England

Generelt

Det er et grunnleggende prinsipp i den engelske forfatning at dommere skal være fullstendig uavhengige i sin dømmende funksjon.

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

England har ikke egen forfatningsdomstol - heller ingen grunnlov - og ikke noe skille mellom ordinære domstoler og forvaltningsdomstoler.

Administrasjonsordningen

Lord Chancellor innehar en spesiell og sentral funksjon innenfor det engelske samfunnsystemet, basert på en tusen-årig tradisjon. I sin stilling forener Lord Chancellor både dømmende, utøvende og politisk makt. Hans tre-delte funksjon består i følgende:

- Leder av Appellate Committee i House of Lords og leder av Supreme Court of Judicature
- Regjeringsmedlem, d v s medlem av Cabinet, og som sådan konstitusjonelt ansvarlig overfor parlamentet

– Leder (Speaker) i Overhuset

Lord Chancellor har sitt eget department - Lord Chancellors departement. Departementets saksområde er er meget likt det som Justisdepartementet i Norge har på det området som gjelder rettsvesenet, herunder å være sentral-administrativ enhet for de engelske domstolene. Innenfor departementet er administrasjonen av domstolene lagt til et eget forvaltningsorgan, Court Service, som har ansvaret for at domstolene har det nødvendige personell, utstyr og lokaler. Unntaket er Magistrates Courts, som - selv om Lord Chancellor er ansvarlig for dem overfor parlamentet - faller utenfor hennes/hans direkte ansvarsområde og administreres av lokale Magistrates' Courts Committees. Virksomheten i Magistrates Courts finansieres av de lokale myndigheter, men de får ca 80 % av sine utgifter refundert av Lord Chancellors Departement gjennom en særskilt tilskuddsordning.

Den daglige administrasjon av domstolene er desentralisert og utføres av syv regionale administrative enheter - seks såkalte Circuits samt Royal Courts of Justice i London - med en egen administrativ leder for hver enhet. Hver Circuit har to Presiding Judges, utnevnt av Lord Chancellor blant High Court Judges. De har det generelle ansvaret for administrasjonen av den rent dømmende virksomheten, og deres sentrale funksjon er å utplassere District Judges og Circuit Judges ved de enkelte domstoler. Når det gjelder Supreme Court of Judicature, har de dommere som er avdelingsledere det samme faglig-administrative ansvar for disse domstolene som Presiding Judges har i Circuits.

En spesiell administrativ ordning for engelske dommere er at dommere ved de høyere domstoler lønnes av midler som ikke er avhengig av bevilgninger fra parlamentet. Bakgrunnen for dette er hensynet til å sikre dommerne økonomisk og på den måten trygge deres uavhengighet.

Utnevnelse av dommere

Alle dommere i heltidsstillinger utnevnes av Dronningen, med unntak av District Judges. De sistnevnte, som er knyttet til District Courts, utnevnes av Lord Chancellor. Utnevnelse til stilling som dommer i House of Lords og i Court of Appeal - Lords Justices of Appeal - skjer etter innstilling fra statsministeren og etter at hun/han har rådført seg med Lord Chancellor. Dommerne i High Court utnevnes etter innstilling fra Lord Chancellor. Det samme gjelder dommerne i Crown Court som - foruten dommere i High Court - består av Circuit Judges. De sistnevnte sitter også som dommere i County Courts, og noen få av dem har sete i High Court.

Utnevnelse som Law Lords og Lords Justice of Appeal foregår etter et kallelsesystem, hvor Lord Chancellor spiller en sentral rolle. Dommere ved lavere domstoler tilsettes etter utlysning og søknad. Kallelsesystemet er nå under oppmykning, idet også dommere i High Court inntil nylig ble utnevnt etter kallelse.

Til de ovennevnte dommerstillingene kreves kvalifisert juridisk utdanning og nærmere spesifisert praksis.

Engelske fagdommere har i stor utstrekning vært rekruttert blant barristers, dvs blant skrankeadvokatene. I tillegg finnes det for de forskjellige dommerstillingene særskilte kvalifikasjonskrav, hvor det å ha tidligere dommererfaring - som ordinær dommer eller som deltidsdommer - tillegges stor betydning.

ning. For utnevning som District Judges er f.eks. tidligere tjeneste som deltidsdommer et absolutt vilkår.

Dommerne i Magistrates Courts er utelukkende lekfolk, og kalles Lay Magistrates eller Justices of the Peace («fredsdommere»). Lay Magistrates utnevnes som hovedregel av Lord Chancellor. Stillingen som Lay Magistrate er ikke gjenstand for alminnelig søknad, men det er ikke noe til hinder for at en privatperson fremmer sitt eget kandidatur. For øvrig er det åpent for enhver å foreslå kandidater til disse dommerstillingene.

Midlertidige dommere

I England er det en utbredt ordning med fagdommere på deltid, som fungerer i nærmere angitt antall dager pr. år og for et bestemt tidsrom. Deltidsdommerne er i praksis advokater med prosesserfaring. En gruppe delstidsdommere er Records og Assistent Records, som er tilknyttet Crown Court og County Courts. Det er omtrent like mange av dem som det er faste dommere ved de øvrige domstoler. Records utnevnes for tre år om gangen av dronningen etter innstilling fra Lord Chancellor, mens Assistent Records utnevnes av Lord Chancellor. Enkelte særlig erfarne advokater fungerer dessuten som deltidsdommere ved High Court, og andre advokater fungerer som delstidsdommere i County Courts, uten å være Records.

Bruken av midlertidige fagdommere i England er ganske omfattende. Mens antall fagdommere på heltid utgjorde ca. 1.050 i 1998, var antall midlertidige dommere ca. 1.250.

Dommerne i Magistrates Courts er også midlertidige og oppnevnes for et tidsrom av seks år. Antall dommere var ca. 30 000 i 1998. Den store betydning som disse dommerne har, vises ved at Magistrates Courts behandler ca. 98 % av alle straffesaker som behandles ved engelske domstoler.

Sidegjøremål

Det er fastsatt omfattende, lovbestemte begrensninger i heltidsdommers adgang til å inneha sidegjøremål, som også gjelder utøvelse av annen juridisk virksomhet. Engelske dommere kan f.eks. ikke mot betaling fungere som voldgiftsdommere eller meklingsmenn. De kan heller ikke påta seg styreverv i det private næringsliv, når de får godtgjøring for vervet. Forbudet gjelder imidlertid ikke styreverv i familieforetak innenfor landbruket.

Det gjelder også restriksjoner for dommere som ønsker å delta i politisk virksomhet. F.eks. kan en dommer ikke bli medlem av Underhuset. Dommere som er medlemmer av Overhuset, tar vanligvis ikke del i forhandlingene i andre saker enn de som gjelder juridiske spørsmål. Hvorvidt dommere vil delta i den alminnelige politiske debatt, er det opp til dem selv å avgjøre, men det forventes av dommere at de ikke kommenterer offentlig saker som de behandler eller som de tidligere har behandlet.

De restriksjonene som gjelder for dommers sidegjøremål, omfatter bare de faste dommerne - ikke deltidsdommerne.

Disiplinærtiltak m.v.

Law Lords, Lords Justices of Appeal og High Court Judges kan bare avskjediges når både Underhuset og Overhuset treffer vedtak om det. Til nå har det ikke forekommet at dommere av disse kategorier er blitt avskjediget. Andre

faste dommere kan avskjediges av Lord Chancellor, dersom de ikke er i stand til å utføre dommertjenesten eller har utvist tjenesteforsømmelser. Dette har bare skjedd to ganger, første gang i det forrige århundre og siste gang i 1983.

Mulighetene for å ilegge dommere disiplinærtiltak av mildere karakter er begrensede, og ileggelse av disiplinærtiltak forekommer meget sjelden i praksis. Det har imidlertid skjedd at Lord Chancellor har tilrettevist en dommer.

4.4.3.4 Nederland

Generelt

Domstolenes uavhengighet er uttrykkelig fastsatt i den nederlandske domstoloven, men ikke i grunnloven. Sistnevnte har imidlertid bestemmelser som indirekte bidrar til å sikre uavhengigheten, bl a ved å fastsette at dommere skal utnevnes på livstid.

De alminnelige domstolene er i hovedsak organisert i fire nivåer:

- Lokale domstoler (kantongerechten)
- Regionale domstoler (arrondissementsrechtbanken)
- Appelldomstoler (gerechtshoven)
- Høyesterett (Hoge Raad)

I tillegg kommer en del spesialdomstoler. Nederland har egne appelldomstoler for behandling av saker som gjelder den offentlige forvaltning, men for øvrig fungerer de lokale og de regionale domstoler også som alminnelige forvaltningsdomstoler. Noen egen forfatningsdomstol eksisterer ikke. Nederland har det samme systemet som i Frankrike med et skille mellom dommere som har en dømmende funksjon og forhørsdommere som etterforsker straffesaker.

Administrasjonsordningen

Domstolene i Nederland administreres på sentralt nivå av Justisdepartementet. Innenfor Justisdepartementet er det et eget direktorat (Directie Rechtspleging) som står for fordelingen av nasjonalforsamlingens bevilgninger til domstolene og for kontrollen med at de bevilgede midler utnyttes effektivt og brukes til de formål de er bevilget til.

I 1990 ble det innført en ordning som innebar betydelig delegering av administrativ myndighet fra departementet til domstolene. For å muliggjøre denne delegeringen ble det etablert en egen administrativ enhet på *regionalt* nivå, basert på den tradisjonelle forvaltningsinndelingen i 19 regioner (arrondissement). I tillegg til administrasjon av alle domstolene i regionen, fikk den nye regionale administrasjonen også andre oppgaver, bl a det administrative ansvaret for påtalemyndigheten i regionen. Regionadministrasjonen fikk ansvaret for utarbeiding av fullstendige forslag til budsjett for domstolene, for kontroll og oppfølging av bevilgningene og for den daglige administrasjon av domstolene i distriktet, herunder å være arbeidsgiver for de tilsatte ved domstolene - med unntak av dommerne. Et viktig aspekt ved regionadministrasjonen var at dens administrative leder skulle arbeide i nær kontakt med ledelsen av domstolene i distriktet, etter et slags konsensusssystem.

Etter 1 januar 1998 er regionadministrasjonen for domstolenes vedkommende erstattet av en *ny* ordning, som formelt og praktisk representerer en videreføring av den desentralisering som ble påbegynt i 1990. Nyordningen medførte at den enkelte regionale domstol har fått en administrasjonssjef med

ansvar for administrasjonen av både vedkommende regionale domstol og av de lokale domstoler (innenfor den regionale domstols geografiske virkeområde). En tilsvarende ordning er innført for de enkelte appelldomstoler. Administrasjonssjefen rapporterer direkte til Justisdepartementet, men i sin daglige virksomhet er hun/han forpliktet til å fungerer i samhandling med den faglige ledelse av domstolene etter et liknende konsensusssystem som gjaldt for den tidligere regionadministrasjonen.

Utnevnelse av dommere

Alle dommere utnevnes av monarken. Utnevnelse av høyesterettsdommere skjer etter anbefaling fra nasjonalforsamlingen, basert på en liste på tre kandidater som er utarbeidet av Høyesterett. For utnevnelse av øvrige dommere er prosessen en litt annen: Alle utnevnelser skjer etter innstilling fra Justisdepartementet. Domstolene øver imidlertid stor innflytelse, idet ingen kan utnevnes som dommer hvis ikke kandidaten er funnet kvalifisert av den domstol hvor vedkommende skal tilsettes. Justisdepartementets innstilling er således basert på en anbefaling fra denne domstolen. Hvis domstolen har forslag på flere kvalifiserte kandidater til en stilling, kan Justisdepartementet endre domstolens prioriterte rekkefølge av kandidatene, men departementet kan altså ikke innstille på noen annen enn de foreslåtte.

Alle dommere må ha kvalifisert juridisk utdanning. I tillegg kreves at de har gjennomgått en særskilt dommeropplæring. For jurister under 31 år er opplæringen - som er dels teoretisk og dels praktisk - seks år, og for jurister eldre enn 31 år er opplæringsperioden ett år. For de sistnevnte forutsettes det imidlertid at de har seks års relevant praksis etter endt juridisk utdanning. De som søker seg til dommerutdanningen, må bli gjennomgå psykologiske tester.

Karrieremønsteret ved de nederlandske domstoler innebærer også at man for å bli dommer ved en høyere domstol må ha tjenestegjort som dommer ved en lavere domstol.

Midlertidige dommere

Bruk av midlertidige dommere er ganske utbredt. Opprinnelig var de midlertidige dommere kvalifiserte jurister blant advokater og andre deler av juriststanden som - ved siden av sin ordinære stilling eller yrke - trådte inn i stedet for de ordinære dommer i sykdomstilfelle eller i ferier. Hovedtyngden av de midlertidige dommere består nå av følgende to kategorier: 1) Jurister som utøver dommerfunksjoner som en del av sin dommeropplæring eller umiddelbart etter avslutningen av denne - med henblikk på senere utnevnelse som faste dommere, og 2) kvalifiserte jurister i annen hovedstilling eller yrke som engasjeres på deltid for å nedarbeide restanser.

Sidegjøremål

Det gjelder få restriksjoner for nederlandske dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål. F eks har de i prinsippet full adgang til å være medlemmer av politiske partier og andre organisasjoner. De kan også å påta seg styreverv i det private næringsliv, verv som medlemmer av kollegiale forvaltningsorganer og verv som voldgiftsdommer. Derimot kan de ikke inneha en annen hovedstilling eller et annet yrke ved siden av dommerstillingen, f eks som advokat.

Som et generelt vilkår gjelder at sidegjøremålet ikke må føre at tilliten til domstolene kan skades. For noen år siden ble alle dommere pålagt ved lov å registrere sine sidegjøremål i et offentlig tilgjengelig register. Bakgrunnen for å pålegge dommerne en slik registreringsplikt var hensynet til at rettssaker skal behandles og pådømmes av dommere som ikke er inhabile.

Disiplinærtiltak m v

Nederlandske dommere kan bare fjernes fra sin stilling etter dom i Høyesterett og etter nærmere bestemmelser fastsatt i lov.

Domstolleder kan gi en dommer advarsel. Hele spørsmålet om «mildere» disiplinærtiltak overfor dommere er for tiden under vurdering.

4.4.3.5 Italia

Generelt

Både domstolenes og dommernes uavhengighet framgår av grunnloven, hvor det uttrykkelig er fastsatt at domstolene er selvstendige og uavhengige av enhver annen myndighet, og at dommere bare er underordnet loven.

Grunnloven instituerer et eget organ, Il Consiglio Superiore della Magistratura - Det øverste Råd for Domstolene, heretter kalt Domstolsrådet - som skal sørge for at denne uavhengigheten ivaretas og sikres. Domstolsrådet er tillagt myndighet på viktige områder, bl a er det rådet som utnevner alle dommere, og rådet har også myndighet til å ilegge dommere disiplinærtiltak.

Domstolsrådet har 32 medlemmer. To av medlemmene er selvskrevne - republikkens president er rådets leder, og lederen av Kassasjonsdomstolen (Høyesterett) er dets nestleder. De øvrige medlemmene består av to grupper, en gruppe på 20 medlemmer som er valgt av og blant landets fagdommere (både vanlige dommere og forhørsdommere, se nedenfor), og en annen på ti medlemmer valgt av nasjonalforsamlingen blant jusprofessorer og advokater.

Sammensetningen av Domstolsrådet og dets oppgaver og myndighet har klare likhetstrekk med Domstolsrådet i Frankrike, og med tilsvarende organer i andre land.

I likhet med andre europeiske land har Italia en to-delt domstolstruktur - en for vanlige sivile saker og straffesaker, representert ved de alminnelige domstoler, og en for forvaltningssaker, representert ved egne forvaltningsdomstoler. Italia har også en egen forfatningsdomstol.

Når det gjelder sivile saker, er de alminnelige domstoler er delt inn i forliksdomstoler (fredsdommere), magistratdomstoler, distriktsdomstoler, appelldomstoler og Kassasjonsdomstolen (Høyesterett). Magistratdomstolene behandler dels saker i førsteinstans, og dels fungerer de som ankeinstans for avgjørelser av forliksdomstolen. Distriktsdomstolene har en tilsvarende funksjon, d v s at de er både førsteinstans og ankeinstans. Appelldomstolene er ankeinstans for de avgjørelser som treffes av distriktsdomstolene, men også i noen utstrekning for magistratdomstolene. Både magistrat-, distrikts- og appelldomstolene samt Kassasjonsdomstolen behandler straffesaker. Særlig alvorlige saker behandles i særskilte straffedomstoler.

Både magistratdomstolene og distriktsdomstolene har - i tillegg til dommere med dømmende myndighet - også forhørsdommere, jf Frankrike.

Den videre redegjørelse er i første rekke konsentrert om de alminnelige domstoler og de dommere som er tilknyttet disse, med unntak av forhørsdommerne.

Administrasjonsordningen

Det følger av Grunnloven at domstolene skal administreres av Justisdepartementet. Det er Justisdepartementets ansvar - gjennom sin forvaltning av de midler som nasjonalforsamlingen har bevilget til domstolene - bl a å sørge for at domstolene har tjenlige lokaler og det inventar og utstyr som trengs. Det er også departementets ansvar å sørge for at domstolene har de nødvendige personellmessige ressurser.

Justisdepartementets funksjon som sentraladministrativt organ for domstolene må ses i sammenheng med den myndighet og de oppgaver som Domstolsrådet har. Alle dommere utnevnes av Domstolsrådet, det er Domstolsrådet som fastsetter rammer og innhold for systemet med dommerkarriere i Italia - som er av grunnleggende betydning for utnevning av dommere - all etterutdanning av dommere er Domstolsrådets ansvar, og Domstolsrådet er tillagt myndigheten til å avskjedige dommere og anvende andre disiplinærtiltak mot dem. Dette har ført til at man snakker om domstolenes «selvstyre» (autogoverno).

Visse reformer er foreslått i forbindelse med administrasjonen av domstolene. Reformene går langs to linjer. For det første foreslås det innført et desentralisert opplegg, ved at det opprettes regionale administrasjonsenheter for hvert av de distrikter som hører inn under appelldomstolene. De regionale administrasjonsenheter skal ha et eget styre, med presidenten i appelldomstolen som leder. For det andre foreslås det omlegninger på sentralt nivå, bl a ved at det opprettes et eget domstoldirektorat.

Utnevning av dommere

I Italia er myndigheten til å utnevne dommere lagt til Domstolsrådet, ikke til republikkens president. For å bli dommere kreves juridisk utdanning. Rekrutteringen til dommerstillinger skjer etter et spesielt karrieresystem. Jurister som ønsker seg en dommerkarriere, må først gjennom spesielle opptaksprøver, skriftlig og muntlig. Kandidater som har bestått prøvene, gjennomgår deretter en ett-årig praksisperiode ved domstolene. Utplasseringen av kandidater til de ulike domstoler, innholdet i praksisperioden og dens varighet fastsettes av Domstolsrådet. Når praksisperioden er avsluttet, går kandidatene over i regulære dommerstillinger etter nærmere retningslinjer som er trukket opp av Domstolsrådet. Kandidatene må bli i den første stillingen i minst to år før de kan søke om forflytting til en annen dommerstilling. Avgjørelse om forflytting treffes av Domstolsrådet. Det er intet til hinder for at en dommer i en dømmende funksjon for en periode kan søke seg over i stilling som forhørsdommer - og vice versa. Forflyttinger avgjøres på grunnlag av nærmere bestemte kriterier, i første rekke ansiennitet, personlige og faglige egenskaper, vandel.

Et viktig unntak fra ordningen med karrierebestemte dommerutnevnelser er utnevnelser som dommere i Høyesterett. Her er det åpnet for at advokater og jusprofessorer kan utnevnes.

Midlertidige dommere

I Italia er ordningen med deltidsdommere utbredt. Med deltidsdommere siktes det til jurister som ved siden av sitt ordinære yrke og for en viss tid opptrer som fagdommere. Til forskjell fra de faste dommerne utnevnes deltidsdommere uten at de har avlagt de vanlige opptaksprøver. Blant deltidsdommerne

er det særlig to kategorier som er viktige - assisterende dommere ved magistratdomstolene (vice pretore) og fredsdommerne (giudice di pace). I 1998 var det i alt ca 2 900 fredsdommere i virksomhet, mens antall assisterende dommere utgjorde ca 1 450. Det totale antall faste dommere var ca 8 600.

Sidegjøremål

Den italienske domstoloven forbyr i alminnelighet dommere å delta i privat næringsvirksomhet. Domstolsrådet avgjør om et sidegjøremål er av den karakter at det er forbudt etter loven. For andre sidegjøremål er utgangspunktet at forhåndssamtykke fra Domstolsrådet er påkrevd, forutsatt at det gjelder sidegjøremål som kan hemme arbeidet i dommerstillingen, eller som kan skade dommerstillingens anseelse. Det vil særlig være inntektsbringende sidegjøremål som krever slikt samtykke. Viktige unntak gjelder imidlertid bl a for sidegjøremål som har tilknytning til fritidsaktiviteter, f eks idrett, eller til deltakelse i organisasjons- og foreningsliv for øvrig eller til forfatter- og forskningsvirksomhet o l. Noen generell regel om registrering av sidegjøremål eksisterer ikke, men det er vanlig at Domstolsrådet i samband med godkjenningssaker skaffer seg oversikt hvilke andre gjøremål vedkommende dommer har.

Sidegjøremål som voldgiftsdommer er ikke forbudt etter loven, men i praksis gir ikke Domstolsrådet samtykke til slike gjøremål. Den frie adgangen til å slutte seg til foreninger gjelder også medlemskap i politiske partier, men et forbud mot partimedlemskap har vært diskutert. Derimot anses det uforenlig med dommerstillingen å være frimurer. Bakgrunnen er at italienske frimurere ikke kan melde seg ut av ordenen, og at medlemmene er sterkt forpliktet til å hjelpe og støtte hverandre.

Utviklingen i Italia viser en tydelig tendens i retning av å innskrenke adgangen for dommere til å påta seg sidegjøremål.

Disiplinærtiltak m v

Italienske dommere kan straffedømmes for tjenesteforsømmelser, og de kan også risikere erstatningsansvar. Hittil er ingen dommere idømt erstatningsansvar, men antall straffesaker har økt sterkt i løpet av de siste 15 årene - fra 3 i 1980 til 25 i 1996.

Avskjedssaker mot dommere avgjøres av et eget disiplinærutvalg innenfor Domstolsrådet, som består av ni medlemmer. Etter loven kan dommere ilegges disiplinærtiltak i form av advarsel, irettesettelse, tap av ansiennitet. Videre kan en dommer suspenderes fra stillingen og fratras lønnen midlertidig. Avgjørelsesmyndigheten tilligger i alle disse tilfellene Domstolsrådets disiplinærutvalg. Sak for disiplinærutvalget kan reises av Justisdepartementet eller av forhørsdommeren ved Kassasjonsdomstolen. Dommeren har ikke rett til å la seg bistå av en advokat, bare av en annen fagdommer. For saksbehandlingen gjelder de alminnelige regler i den italienske tvistemålsloven. Disiplinærutvalgets avgjørelser kan bringes inn for Kassasjonsdomstolen til overprøving.

Ikke bare antall straffesaker, men også antall saker om avskjed og ordinære disiplinærsaker har økt sterkt i løpet av de siste 15-20 årene, særlig i det seneste tiåret. Antall disiplinærsaker, inkludert avskjedssaker, var 23 i 1980, mens det i 1997 hadde steget til 161. Resultatet av behandlingen viser bl a at 20 dommere fikk advarsel i 1997, mot 18 i perioden 1976-1981. Iretteset-

telse ble ilagt 22 dommere i 1996, mot seks i perioden 1976-1981. Tallmaterialet viser også at langt flere dommere enn tidligere er ilagt tap av ansiennitet. I perioden 1982-1997 ble det reagert med dette disiplinærtiltaket mot tre dommere i gjennomsnitt per år, mot to tilfelle for hele perioden 1976-1981. På den annen side er økningen i antall dommere som mistet sin stilling langt lavere. Mens åtte dommere mistet sin stilling i perioden 1991-1995, var tallet fem i perioden 1976-1980.

Det var tidligere først og fremst forhold i dommerens privatliv som medførte disiplinærtiltak, særlig familieforhold. I den senere tid er det i stadig større utstrekning regulære tjenesteforsømmelser som har vært grunnlaget for disiplinærtiltak.

4.4.3.6 Polen

Generelt

Domstolenes uavhengighet i forhold til de øvrige statsmakter er fastslått i grunnloven. Også den enkelte dommers uavhengighet er fastslått i grunnloven.

Ifølge grunnloven skal domstolenes og dommernes uavhengighet overvåkes av et eget organ - Det nasjonale råd for domstolene, heretter kalt Domstolsrådet. Rådet har 25 medlemmer. Flertallet av medlemmene er dommere. Fire medlemmer velges av nasjonalforsamlingen, to av Senatet, 15 velges blant dommerne ved de alminnelige domstoler, de administrative domstoler og de militære domstoler. De resterende fire medlemmer er presidenten i Høyesterett, presidenten i den høyeste administrative domstolen, justisministeren og en person oppnevnt av republikkens president. Rådet spiller en viktig rolle i administrasjonen av domstolene, og - særlig - ved utnevning av dommere.

Polen har et todelt system med alminnelige domstoler og forvaltningsdomstoler, i tillegg til enkelte andre særdomstoler. De alminnelige domstoler er organisert i tre nivåer, og består av distriktsdomstoler (førsteinstans), regionale domstoler (første og anneninstans), appelldomstoler (anneninstans) og Høyesterett. Avgjørelser av den høyeste forvaltningsdomstolen kan overprøves av Høyesterett. Polen har også en egen forfatningsdomstol.

Administrasjonsordningen

Domstolene administreres av Justisdepartementet, med unntak av de øverste domstoler. Dette innebærer bl a at Justisdepartementet har ansvaret for å utarbeide forslag til budsjett for domstolene og fordele budsjetterte midler til de enkelte domstoler. Den nærmere organiseringen av den enkelte domstol er også Justisdepartementets anliggende. Departementet kan dessuten opprette nye domstoler og bestemme deres lokalisering og hvilke oppgaver de skal ha, samt nedlegge eksisterende domstoler. I saker som gjelder endringer i domstolstrukturen og ellers i saker som angår rammebetingelsene for virksomheten i domstolene, har imidlertid Domstolsrådet i alminnelighet en lovbestemt rett til å uttale seg før avgjørelse treffes. I praksis forekommer det dessuten ofte at represententer for Domstolsrådet gis anledning til å presentere sitt syn for vedkommende komité i nasjonalforsamlingen eller i Senatet. Også domstolenes egne organer - se nærmere nedenfor - har en viss uttalerett i administrative spørsmål. - Høyesterett og den øverste forvaltningsdomstolen har betydelig selvstendighet i administrativ henseende.

Ved henholdsvis distriktsdomstolene/regiondomstolene og appelldomstolene er det etablert egne, lovbestemte organer bestående av dommere, som er tillagt en del administrative funksjoner. Disse organene er dommerforsamlingen og styret. For distriktsdomstolene/regiondomstolene består dommerforsamlingen av alle dommerne ved den enkelte regiondomstol og representanter for dommerne ved distriktsdomstolene. Styret velges av og blant dommerforsamlingens medlemmer. Dommerforsamlingen ved appelldomstolene består av alle dommerne ved den enkelte appelldomstol, og domstolens styre velges av dommerforsamlingen blant dens medlemmer. Etter loven er personalsaker hovedanliggendet for både styret og dommerforsamlingen.

Utnevnelse av dommere

Dommere på alle nivåer utnevnes av republikkens president etter forslag fra Domstolsrådet. Første trinn i utnevningssprosessen for dommere ved de lavere domstoler er at vedkommende dommerforsamling innstiller overfor Domstolsrådet. Innstillingen sendes via Justisdepartementet, som legger fram dommerforsamlingens innstilling for Domstolsrådet, sammen med sin egen uttalelse om de foreslåtte kandidater. Justisdepartementet kan også selv foreslå andre kandidater, etter å ha innhentet dommerforsamlingens uttalelse. Domstolsrådets innstilling legges deretter fram for republikkens president. Presidenten kan utnevne en annen person enn den som Domstolsrådet innstiller, men det er i utgangspunktet rent teoretisk. Presidenten er under enhver omstendighet forhindret fra å utnevne en person som ikke er godkjent av Domstolsrådet.

For å bli utdannet som dommer kreves kvalifisert juridisk utdanning. Det er ellers vanlig at en dommer starter sin dommerkarriere som dommerfullmektig.

Midlertidige dommere

Polske dommere utnevnes i alminnelighet på ubestemt tid. Professorer og andre personer tilsatt i vitenskapelige stillinger ved universiteter og andre vitenskapelige institusjoner kan imidlertid tilsettes i tidsbegrensede stillinger. Ved distriktsdomstolene kan jurister som har gjennomgått en opplæringsperiode ved en domstol, tilsettes som dommere for en periode begrenset til 2 år. Ordningen kan minne om den norske dommerfullmektigordningen.

Sidegjøremål

Dommere ved distriktsdomstolene og regiondomstolene kan ikke ha noe erverv ved siden av dommerstillingen uten samtykke fra domstolleder ved vedkommende regiondomstol. Domstolledere må ha samtykke av Justisdepartementet. Ervervsforbudet gjelder ikke vitenskapelig arbeid. De nevnte dommere kan heller ikke inneha andre sidegjøremål, dersom de kan hindre henne/ham i å utføre sine tjenesteplikter, eller kan være uforenlig med dommerverdigheten eller skade tilliten til dommerens upartiskhet. Hvis domstolleder ikke gir sitt samtykke, kan dommeren bringe spørsmålet inn for domstolens styre til endelig avgjørelse.

Tilsvarende regler som for dommere ved distriktsdomstolene/regiondomstolene gjelder for dommere ved appelldomstolene. Det er ikke fastsatt

nærmere regler om høyesterettsdommeres adgang til sidegjøremål av den art som det her gjelder.

Ingen polske dommere kan være tilsluttet et politisk parti eller ta del i noen annen form for politisk aktivitet. Dette er likevel ikke til hinder for at de kan velges som medlemmer av parlamentet eller av Senatet. Det gjelder for øvrig et alminnelig forbud mot at dommere er medlemmer av fagforeninger.

Disiplinærtiltak m v

Polske dommere er uavsettelige, i den forstand at de bare kan avskjediges ved dom etter nærmere regler fastsatt i lov.

Disiplinærtiltak kan anvendes mot dommere som begår alvorlige lovbrudd eller utviser annen kritikkverdig atferd som anses uforenlig med dommerstillingen. De mildere disiplinærtiltak er bl a følgende: Irettesettelse, advarsel og forflytting til en annen stilling. Ileggelse av disiplinærtiltak kan videre innebære at vedkommende dommer utestenges fra avansement i tre år, og at dommeren heller ikke kan delta i dommerforsamlingen eller domstolstyret.

Disiplinærsaker behandles av egne domstoler - Disiplinærretten (førsteinstansen) og Høyere disiplinærrett (anneninstansen). Begge domstolene består av utelukkende av fagdommere, valgt av dommerne selv. Rett til å bringe en dommer inn for disiplinærretten har justisministeren, domstolleder ved appelldomstol og ved regiondomstol samt dommerstyret ved vedkommende domstolsenhet. Når det gjelder høyesterettsdommere, er det bare Høyesteretts president eller dommerforsamling som har slik innbringelsesrett. Prosessen er sterkt dommerpreget, idet så vel «aktor» som «forsvarer» er dommere.

4.4.3.7 Russland

Generelt

Den russiske grunnloven av 1993 statuerer maktfordelingsprinsippet, med en tre-delning av statsmakten mellom den lovgivende, den utøvende og den dømmende makt. Grunnloven fastsetter uttrykkelig at så vel domstolene som dommerne skal være uavhengige.

Et viktig skille går mellom de føderale domstoler og de domstoler som er knyttet til de enkelte medlemmer av føderasjonen. De føderale domstolers virkeområde er delt mellom forfatningsdomstolen, de alminnelige domstoler og domstolene for økonomiske saker, som hver for seg er selvstendige og uavhengige i forhold til hverandre.

De alminnelige domstoler er - i instansrekkefølge - organisert slik: En føderal høyesterett, høyesterettene i de enkelte republikkene i føderasjonen, regionale domstoler, enkelte byretter, domstoler i autonome områder, distriktsdomstoler, militære domstoler og (andre) særdomstoler. Domstolene for økonomiske saker er organisert i tre instanser, med en egen høyesterett som øverste instans. De ikke-føderale domstoler er egne konstitusjonsdomstoler, knyttet til de enkelte republikker, og fredsdommere. De avgjørelser som fredsdommerne treffer, kan overprøves av de føderale distriktsdomstolene. Konstitusjonsdomstolenes avgjørelser er ikke gjenstand for overprøving.

Den videre redegjørelse er konsentrert om de føderale, alminnelige domstoler.

Administrasjonsordningen

Administrasjonsordningen for de føderale domstolene i Russland er særegen. I motsetning til det som er vanlig for domstolene i de land som omfattes av denne oversikten, er de føderale, alminnelige domstoler i Russland som utgangspunkt selvadministrerende. Systemet er imidlertid et annet enn det som man har i USA, bl a fordi administrasjonen av domstolene er lagt direkte under Høyesterett.

Høyesterett har sin egen administrasjon, men administrerer samtidig de øvrige alminnelige domstoler gjennom en egen domstolavdeling med omfattende oppgaver innenfor generell administrasjon. Domstolavdelingen administrerer også utdanning av dommere og deltar i utvelgesprosessen av dommere, men har ingen innstillingsrett. Lederen for denne avdelingen tilsettes og fjernes fra stillingen av Høyesteretts president. Vedtak om tilsetting og avskjed må godkjennes av føderasjonens dommerråd. Nærmere regler om domstolavdelingens organisering, funksjoner m v er fastsatt i lov. En del av virksomheten er desentralisert og lagt til egne, regionale administrative enheter. Det er uttrykkelig lovbestemt at domstolavdelingen ikke har noen rett til å influere på domstolenes rent dømmende virksomhet; deres oppgave er å bygge opp om domstolenes og dommernes uavhengighet. - Domstolene var tidligere administrert av Justisdepartementet.

Domstolenes budsjett fastsettes av nasjonalforsamlingen, på grunnlag av forslag fra regjeringen. Regjeringens forslag er utformet i samarbeid med presidentene i forfatningsdomstolen, i den føderale Høyesterett for de alminnelige domstoler og i Høyesterett for økonomiske saker samt lederen for domstolavdelingen for de alminnelige domstoler i Høyesterett og lederen for det føderale dommerrådet. Ved uenighet legger regjeringen fram de avvikende forslag sammen med sitt eget.

En spesiell kompetanse som Høyesterett har, er å opprette og nedlegge domstoler.

Utnevnelse av dommere

Dommere i den alminnelige, føderale Høyesterett utnevnes av Føderasjonsrådet, etter innstilling Russlands president. Presidentens innstilling er basert på uttalelse fra Høyesteretts leder og et eget dommerråd i Høyesterett. Andre dommere ved de alminnelige, føderale domstoler utnevnes av Russlands president, etter innstilling fra Høyesteretts leder. Sistnevnte baserer seg på uttalelse fra et eget dommerråd ved vedkommende domstol, og også den lovgivende forsamling i vedkommende føderale enhet trekkes inn i utnevnesprosessen.

Det er et alminnelig vilkår at man må ha kvalifisert juridisk utdanning for å bli utnevnt som dommer i Russland.

Midlertidige dommere

Russiske dommere utnevnes som hovedregel på livstid. Det er imidlertid adgang til å utnevne dommere for et bestemt tidsrom.

Sidegjøremål

Det er fastsatt i lov at dommere ikke kan ha inntektsbringende virksomhet utenom dommerstillingen, med mindre virksomheten er av vitenskapelig eller

litterær (eller annen skapende) art eller gjelder undervisning o.l. Av den grunn kan en dommer f.eks ikke være advokat eller sitte som medlem av styret i næringsforetak. Det er også fastsatt strenge restriksjoner med hensyn til dommers deltakelse i politisk virksomhet. En dommer kan ikke være medlem av et politisk parti eller en annen organisasjon som driver politisk virksomhet. Hun/han kan heller ikke være folkevalgt. Hvis en dommer stiller som kandidat ved valg til en lovgivende forsamling, gir loven adgang til å suspendere dommeren.

De lovbestemte begrensninger i adgangen til å påta seg inntektsbringende arbeid gjelder også etter at dommeren har sluttet i stillingen.

Disiplinærtiltak m.v.

Russiske dommere har et sterkt lovmessig stillingsvern. Utnevnelse på livstid innebærer at de ikke er pliktige til å gå av når de har oppnådd en bestemt alder, men de kan når som helst søke om å få slutte i stillingen. Det er også lovforbud mot å forflytte dommere mot deres egen vilje.

En dommer kan bare fjernes fra stillingen når et kollegium av dommere på samme instansnivå beslutter å frata dommeren hennes/hans myndighet som dommer. Dommere kan straffedømmes for tjenesteforsømmelser, men tiltale må reises av riksadvokaten og under forutsetning av at dommerkollégiet gir sitt samtykke. Straffesaken avgjøres av den alminnelige føderale høyesterett.

Russiske dommere kan ikke ilegges disiplinære reaksjoner av mildere karakter.

4.4.4 USA

Generelt

Domstolenes og dommernes uavhengighet er sikret gjennom den amerikanske grunnloven. For dommernes vedkommende kommer det til uttrykk bl.a. ved at de - bokstavelig talt - utnevnes på livstid.

Grunnloven fastsetter at det skal være en høyeste domstol, en høyesterett, men for øvrig overlater grunnloven til Kongressen å bestemme organiseringen av domstolvesenet slik det finnes hensiktsmessig. Et hovedskille går mellom de føderale domstolene og de domstoler som er knyttet til de enkelte delstater. De førstnevnte behandler bare saker som er nærmere fastsatt i grunnloven, det vil fortrinnsvis si saker som berører forholdet til grunnloven eller til annen føderal lovgivning eller interstatlige forhold eller gjelder internasjonale forhold. De føderale domstoler behandler både sivile saker og straffesaker, mest sivile saker. De statlige domstoler behandler et langt større antall saker enn det de føderale domstoler gjør.

I det følgende vil i det vesentlige bare de føderale domstoler bli omtalt.

De føderale domstoler er inndelt i tre nivåer. Det øverste nivået er representert ved Høyesterett, the Supreme Court of the United States. Det neste nivået består av 13 appelldomstoler, United States Courts of Appeals. For 12 av dem er myndighetsområdet avgrenset til bestemte geografiske områder, mens en appelldomstol, U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit, har hele landet som sitt myndighetsområde - knyttet til bestemte sakstyper. 94 distriktsretter, district courts, utgjør det laveste nivået. Hver district court har en særskilt avdeling som behandler konkurssaker. På det laveste nivået er det

dessuten en rekke spesialdomstoler. U.S Court of Appeals for the Federal Circuit fungerer som ankedomstol for disse domstolene.

Administrasjonsordningen

Av de land som det er naturlig å sammenlikne seg med, er USA et av dem som har gått lengst i å utvikle et system for administrasjonen av domstolene som er frittstående i forhold til den utøvende makt. Dette systemet forvaltes av domstolene selv, slik at det langt på vei vil være riktig å si at i USA har domstolene et tilnærmet indre selvstyre. Bakgrunnen for den administrative selvstendighet er i første rekke hensynet til domstolenes uavhengighet i dømmende henseende. Det er for øvrig viktig å se det amerikanske systemet i lys av at man i USA ikke har noe parlamentarisk system med en minister som er ansvarlig for administrasjonen av domstolene overfor nasjonalforsamlingen.

Det ansvarlige organ for administrasjonen av domstolene er Judicial Conference (JC), som ble etablert ved lov i 1922. JC har 27 medlemmer, alle dommere. JCs leder er høyesterettsjustitiarius (Chief Justice). De andre medlemmene er de 13 domstollederne (chief judges) i Circuit Councils (se nedenfor), en dommervalgt district judge fra hver av de 12 geografiske domstolsdistriktene for courts of appeal samt domstolleder i Court of International Trade. Til å bistå seg i sin virksomhet har JC et omfattende nett av komitéer og et stort og velutviklet sekretariat - Administrative Office of the United States Courts (AO) - som ble opprettet ved lov i 1939. AO overtok de administrative funksjoner som Justisdepartementet hadde hatt overfor domstolene. Den sentrale JC har sine regionale paralleller, idet det i hvert domstoldistrikt for en appelldomstol er en regional JC, kalt «Circuit Councils», ledet av domstolleder for vedkommende court of appeal og med et like antall dommere fra court of appeal og districts courts.

JCs ansvarsområde omfatter bare de føderale domstolene, ikke de delstatlige. På delstatsnivået er det store variasjoner i domstoladministrasjonen. En del stater har innført en parallell til det føderale systemet, mens domstolene i andre delstater har sterkere tilknytning til den utøvende makt. JCs ansvarsområde omfatter heller ikke Supreme Court, som har sin egen, selvstendige administrasjon. Supreme Court har ellers ingen administrativ myndighet i forhold til lavere domstoler, men Chief Justice er som tidligere nevnt selvskreven leder for JC og kan i denne funksjonen utøve sterk innflytelse. Det hører også med i bildet av JC at det i løpet av de siste 10-12 årene er foretatt en omfattende delegering av administrativ myndighet til de enkelte domstoler.

De føderale domstolenes administrative selvstyre har sine begrensninger, både i forhold til den lovgivende og den utøvende makt. Domstolene er ikke selvfinansierende. Midlene til å drive sin virksomhet får de over statsbudsjettet, slik at det er Kongressen som fastsetter de økonomiske rammer og bevilger de midler som den anser at domstolene har behov for; se nærmere nedenfor om budsjettprosessen. Kongressen fastsetter også domstolstrukturen, og JCs virksomhet er nøye regulert gjennom lovgivning. Domstolene er videre bundet av en rekke lover og statlige direktiver av administrativ karakter, bl a når det gjelder anskaffelse av materiell og utstyr og eiendomsbestyrelse. Rettslokaler bygges og vedlikeholdes av statsforvaltningen.

En sentral oppgave for JC er arbeidet med *budsjettet* for domstolene, både med hensyn til utarbeidelse av budsjettforslag til Kongressen og i forbindelse med fordelingen til domstolene av de midler som Kongressen bevilger. Arbei-

det med budsjettet utføres av JCs forskjellige programkomitéer, i nært samarbeid med AO. JCs Budget Committee spiller en viktig strategisk og koordinerende rolle i budsjettarbeidet, og sørger for at det legges fram for JC et budsjettforslag som omfatter alle føderale domstoler (med unntak av Supreme Court, Court of Appeal for the Federal Circuit og Court of International Trade, som alle utarbeider sine egne budsjettforslag). Etter at forslaget er godkjent av JC, sendes det til regjeringens Office of Management and Budget (OMB), slik at det kan innarbeides i regjeringens samlede budsjettforslag til Kongressen. Verken USAs president eller OMB kan imidlertid foreta endringer i forslaget fra JC. Representanter for JC - i praksis Chief Justice eller medlemmer av Budget Committee - har anledning til å delta i høringer i Kongressen som ledd i Kongressens budsjettbehandling. Etter at Kongressen har vedtatt budsjettet for domstolene, er det JCs ansvar å sørge for fordeling av de bevilgende midler ut til domstolene. Dette arbeidet utføres av JCs Executive Committee i samarbeid med AO, og fordelingen skjer etter nærmere fastsatt retningslinjer. Fordelingen må ses på bakgrunn av at de enkelte domstoler er gitt en stor grad av myndighet til selv å bestemme hvorledes tildelte midler skal brukes.

Utnevnelse av dommere

USAs president utnevner formelt alle føderale dommere, men alle utnevnelser må ha godkjennelse fra Senatet. I motsetning til hva som er vanlig i andre land, spiller altså de folkevalgte en viktig rolle i utnevningssaker. Senatets saksbehandling er basert på en innstilling fra presidenten.

Saker om dommerutnevnelser gjennomgår en omfattende prosess, utviklet gjennom praksis. Dommerstillinger utlyses ikke. Ved utnevnelse av dommere i district courts starter prosessen med at presidenten konsulterer senatorene fra den delstaten som vedkommende district court er lokalisert til. Det er også vanlig med konsultasjoner mellom presidenten og politikere fra de berørte delstater ved utnevnelse av dommere til courts of appeal.

Mer systematiske undersøkelser av den eller de aktuelle kandidaters faglige og personlige kvalifikasjoner foretas av Federal Bureau of Investigation (FBI) og av Justisdepartementet. Sistnevnte gjennomfører sine undersøkelser ved bl a spørreskjema og intervju. Det utfylte spørreskjema kan gjøres offentlig tilgjengelig. Også en egen komite i den amerikanske advokatforeningen (som i tillegg til advokater har dommere som medlemmer) - American Bar Association's Standing Committee on the Federal Judiciary - deltar i utnevningssprosessen. Denne komiteen intervjuer kandidatene og avgir en innstilling som kategoriserer den enkelte kandidat på følgende måte: «velkvalifisert», «kvalifisert» og «ikke kvalifisert». Denne kategoriseringen er offentlig, men ikke det øvrige materiale som komiteen har om kandidaten.

Det materiale som utarbeides etter de undersøkelser som FBI, Justisdepartementet og Advokatforeningen foretar, sendes presidenten, som på grunnlag av dette materialet utarbeider sin innstilling til Senatet. I Senatet behandles saken først i Domstolskomiteen, som vanligvis arrangerer en høring med den kandidaten som er innstilt av presidenten. Det forekommer også at andre personer møter for komiteen og avgir uttalelse til støtte for eller mot kandidaten. Etter at komiteen har avsluttet sin behandling av utnevningssaken, avgjør Senatet i plenum om vedkommende kandidat skal godkjennes eller ikke. Hvis hun/han godkjennes, foretar USAs president den formelle utnevnelsen.

Kvalifisert juridisk utdanning kreves i alminnelighet for å bli utnevnt som føderal dommer.

Utnevnelsesprosessen er tidkrevende. For dommere ved district courts tar det f eks i gjennomsnitt over 15 måneder fra det tidspunkt en stilling er ledig og til utnevning skjer.

Dommere til *delstatenes* domstoler utnevnes på forskjellige måter. Hovedformene er valg - enten direkte eller indirekte av delstatens lovgivende forsamling - og utnevning av delstatens guvernør.

Midlertidige dommere

Som tidligere nevnt utnevnes dommere i USA i alminnelighet for livstid. Dette gjelder imidlertid ikke for dommere ved bankruptcy courts og for magistrate judges. Begge disse kategorier dommere er tilknyttet district courts, men ingen av dem nyter godt av det stillingsvern som gjelder for de ordinære dommere ved district courts - og for dommere ved courts of appeal og Supreme Court, se nedenfor. Dommere ved bankruptcy courts velges ved flertallsavstemning blant dommerne ved vedkommende court of appeal. Valget skjer for 14 år. Gjenvalg kan finne sted. Magistrate judges, som er en type hjelpe-dommere, velges ved flertallsavstemning blant de ordinære dommerne ved vedkommende district court. Magistrate judges utgjør to hovedtyper - heltidsdommere og deltidsdommere. Heltidsdommerne velges for åtte år, mens deltidsdommerne velges for fire år. Begge kategorier magistrate judges kan gjenvelges. Også dommere ved særdomstoler har en nærmere bestemt, avgrenset funksjonstid. Dommerne i US Tax Court er f eks utnevnt - av USAs president - for 15 år.

Sidegjøremål

Dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål er dels regulert i lovgivningen og dels i Code of Conduct for US Judges, vedtatt av JC of US. Lovbestemmelsene er i utgangspunktet de samme som gjelder for offentlige tjenestemenn i høyere stillinger. Loven fastsetter bl a forbud mot at dommere mottar inntekter fra sidegjøremål i næringsforetak eller i organisasjoner. Hvis en dommer ønsker å undervise i jus, må hun/han ha særskilt tillatelse til å gjøre det. De samlede inntektene fra sidegjøremål må ikke overstiger et lovbestemt maksimum. Dommere er dessuten pålagt å sende inn til JC en årlig oversikt over økonomiske forhold som bl a omfatter inntekter av sidegjøremål, dels for å kontrollere at disse inntektene ikke overstiger det lovbestemte maksimum. Innberetningen er offentlig.

Code of Conduct er et sett av omfattende etiske regler som er tillagt stor betydning i praksis, selv om brudd på reglene ikke i seg selv medfører disiplinærtiltak. Code of Conduct gir til dels meget detaljerte føringer for hvilke sidegjøremål som anses akseptable/ikke akseptable for dommere. Som eksempler på sidegjøremål som dommere *ikke* bør påta seg, kan følgende nevnes:

- Voldgift o l (med mindre det er tillatt ifølge lov)
- Opptre som advokat (med enkelte unntak, bl a juridisk bistand til familiemedlemmer)
- Verv som medlem av offentlige styrever, råd m v (bortsett fra lovforberedende komitéer m v og de tilfelle hvor det er lovbestemt at en dommer skal delta)

- Verv og andre gjøremål i næringsforetak (bortsett fra familieforetak. Derimot er det i utgangspunktet ikke noe til hinder for at en dommer kan foreta investeringer og formuessplasseringer)
- Medlemskap i foreninger som praktiserer diskriminering av enkeltindivider på grunnlag av rase, sex, religion eller nasjonal bakgrunn
- Politiske verv og annen politisk aktivitet (med mindre aktiviteten har tilknytning til forhold som gjelder rettssystemet og annet som angår dommerens faglige virksomhet)

Disiplinærtiltak m v

Ifølge Grunnlovens artikkel III har dommere ved district courts, appeal courts og Supreme Court rett til å inneha sine stillinger «during good Behaviour». Det gir dem en rett til å fungere i stillingen så lenge de ikke gjør seg skyldige i forhold som kan begrunne avskjed, uavhengig av noen aldersgrense. De kan bare fjernes fra stillingen etter riksrettstiltale, som avgjøres av Representantenes Hus (impeachment), og dom i Riksretten (Senatet). Historisk er det meget få dommere som er tiltalt og dømt i Riksretten. At en føderal dommer er utnevnt på livstid, er ikke til hinder for at hun/han selv kan velge å fratre på grunn av sviktende helse o l.

Det er etablert en egen, lovbestemt klage- og disiplinærordning for føderale dommere - med unntak av dommere i Supreme Court - som opptrer kritikkverdig eller viser seg ute av stand til å skjøtte dommerarbeidet på tilfredsstillende måte. Alle og enhver har klagerett; klageretten er ikke begrenset til de personer som er direkte berørt av dommerens atferd m v. Klagen behandles i første hånd av lederen av den regionale JC, som kan avvise klagen av formelle grunner. Dersom klagen undergis realitetsbehandling, oppnevner hun/han en spesiell undersøkelseskomité, som utelukkende består av dommere. Når komitéen har avsluttet sine undersøkelser, utarbeider den en rapport til det regionale JC. Dersom sistnevnte finner at klagen må gis medhold, har det myndighet til å ilegge vedkommende dommer disiplinærtiltak, eller disiplinærliknende tiltak, av forskjellig slag. Disse kan bl a gå ut på at dommeren oppfordres til å trekke seg fra stillingen frivillig, at ingen (nye) saker heretter må tildeles dommeren, og at dommeren ilegges - privat eller offentlig - en irettesettelse. Det regionale JC har en diskresjonær adgang til å bringe en klage inn for JC of US, d v s uten selv å ta standpunkt til klagen. Hvis det regionale JC mener at dommeren har opptrådt på en slik måte at det kan kvalifisere for riksrettstiltale, skal det sende saken til JC of US, som avgjør ved flertallavstemning om saken skal bringes inn for Representantenes Hus med henblikk på eventuell riksrettstiltale.

I tillegg til den *lovbestemte* klageordningen - som ble innført i 1980 - har det tradisjonelt eksistert et *uformelt* system for håndtering av kritikkverdig dommeratferd, bl a ved råd og kritikk fra dommerkolleger.

Kapittel 5

Generelle hensyn og prinsipper

Kommisjonen redegjør i dette kapitlet for overordnede hensyn og prinsipper som står sentralt i overveielserne og tilrådingene under de enkelte punkter i kommisjonens mandat. Kommisjonen trekker også frem enkelte trekk ved utviklingen av domstolene og deres situasjon i Norge og i utlandet, som bakgrunnsstoff for kommisjonens vurderinger.

5.1 Innledning

I kapittel 6-10 vil kommisjonen ta for seg de fem hovedpunktene i mandatet, avveie de hensyn som er relevante for det enkelte hovedpunkt, og fremkomme med sine tilrådinge. Men det finnes også mer allmenne hensyn og prinsipper som gjelder grunnleggende spørsmål om vår statsforfatning og bevaringen av en demokratisk rettsstat, og som er relevante for samtlige mandatpunkter. Her i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5 utvikler kommisjonen sitt syn på disse allmenne hensyn og prinsipper, mens den nærmere avveiningen mellom dem hører hjemme i kapittel 6-10.

Alle de fem punktene i mandatet retter søkelyset mot *domstoladministrasjonen i vid forstand*, både hvordan administrative oppgaver utføres og hvilke institusjonelle løsninger man velger for disse oppgavene. Domstoladministrasjon i vid forstand kan være både dommerutnevnelser, bruk av midlertidige dommere, disiplinærtiltak mot dommere, regulering av dommerses sidegjøremål - og «rest-administrasjonen» som omfatter alt fra lønnsadministrasjon og IT-utbygging til utvikling av domstolstrukturen. Kommisjonen understreker innledningsvis at all administrasjon utgjør virkemidler og ikke noe mål i seg selv. Alle de generelle hensynene og prinsippene som drøftes i dette kapitlet gjelder *domstolene*, og spørsmålet er hele tiden i hvilken grad organiseringen av administrative tiltak vil ha den ønskede virkning på *domstolenes* evne til å fylle sin dømmende funksjon. Særlig viktig er dette skillet når det gjelder spørsmålet om den sentrale domstoladministrasjonen. Kommisjonen ser det ikke som et mål i seg selv at det organet som har ansvaret for den sentrale domstoladministrasjon, skal være uavhengig av den utøvende makt.

Kommisjonens mandat berører i stor utstrekning forholdet mellom de sentrale styringsinstitusjonene i samfunnet. Både i det lange perspektivet tilbake til 1814 og i et kortere perspektiv kan man konstatere at forholdet mellom institusjonene også er dynamisk. Som en bakgrunn for kommisjonens vurderinger er det nyttig å trekke inn utviklingstrekk i retning av internasjonalsisering og nevne at debatten om samfunnsstyring også har kommet inn på domstolenes posisjon i forhold til de andre statsmaktene, se punkt 5.2.

Følgende grunnleggende hensyn drøftes videre i dette kapitlet:

Demokratihensynet (punkt 5.3): Våre domstoler er en del av det offentlige styringssystem i en rettsstat som bygger på demokratiets grunnprinsipper. Selv om vår Grunnlov ikke har noen tilsvarende bestemmelse som den nye svenske Grunnlov om at «all offentlig makt utgår fra folket», er det ingen tvil om at folkesuverenitetsprinsippet ligger til grunn for vår forfatning, med Stortinget som vårt øverste folkevalgte organ. Da melder spørsmålet seg om i hvilken grad også domstolene skal være underlagt Stortingets overordnede styring. Her er det viktig å skille mellom ulike spørsmål. Når det gjelder sty-

ring av domstolenes *dømmende* virksomhet, må man skille klart mellom det å gi de lover som dommene skal bygges på, og det å instruere domstoler om hvordan de skal dømme i enkelt sak. Demokratihensynet er også ett av flere hensyn som kommer inn når man skal vurdere styringen av domstolene og deres *ikke-dømmende* virksomhet. Demokratihensynet vil her suppleres med *hensynet til samordning* av statlig styring og administrasjon. Økt selvstendighet i domstolstyringen kan føre til redusert samordning. Statlig styring behøver for øvrig ikke innebære aktiv styring, men man kan også tenke seg ulike former for kontroll, med en direkte eller indirekte linje til Stortinget og med mulighet for å gjøre ansvar gjeldende overfor dem som har styringsfullmakten. Dessuten kan det være naturlig å se pressens innsyn og den offentlige debatt som elementer i en kontroll i vid forstand.

Uavhengighetshensynet (punkt 5.4) bygger på at domstolenes dømmende funksjon er en sentral funksjon i samfunnet, som ikke kan fylles uten at domstolene har en betydelig uavhengighet i flere retninger. Rettsstaten legger begrensninger på demokratiet: I et *konstitusjonelt* demokrati vil folkets suverenitet være undergitt visse begrensninger fastsatt i konstitusjonen, og det vil normalt være domstolene som kontrollerer og håndhever slike begrensninger. F eks skal ingen lov gis tilbakevirkende kraft (Grunnloven § 97). Stortinget er avskåret fra å gi lover som krenker slike rettigheter - uansett hvor få personer som rammes. Domstolene har rett og plikt til å sette til side en lov i en konkret sak dersom loven er i strid med slike begrensninger. Hvis domstolene skal kunne overprøve lovers forhold til Grunnloven, er domstolenes dømmende uavhengighet overfor Stortinget et sentralt spørsmål.

Den dømmende uavhengighet overfor den utøvende makt er også et viktig spørsmål, fordi domstolene har en overprøvingsfunksjon i forhold til forvaltningens avgjørelser, og mange organer under den utøvende makt har stilling som part i saker for domstolene.

Indirekte får uavhengighetshensynet relevans i vurderingen av hvordan domstolenes administrasjon skal organiseres, hvordan man kan legge opp fremgangsmåten for dommerutnevnelser, en eventuell disiplinærordning for dommere m v. Som nevnt foran må man vurdere om den utøvende makts administrative myndighet over domstolene kan innvirke på den dømmende uavhengigheten. Dette må avveies mot ønsket om en optimal samordning av den utøvende funksjon generelt, men også hensynet til at Stortinget direkte eller indirekte bør ha overordnet styring med fastsettelsen av rammebetingelsene for all statlig virksomhet.

Domstolenes dømmende uavhengighet gjelder også i forhold til personer, private organisasjoner, foretak m v som har partstilling eller partsinteresser.

Domstolenes dømmende uavhengighet er på flere måter spørsmål om rettssikkerhet, men kommisjonen drøfter andre viktige *rettssikkerhetshensyn* i punkt 5.5

Hensynet til at *domstolene må ha folks tillit*, og spørsmålet om tillit er en nødvendig basis for domstolenes legitimitet i dagens samfunn, behandles i punkt 5.6

Den samiske dimensjon kommenteres i punkt 5.7.

Endelig gir kommisjonen i punkt 5.8 bakgrunnen for forslaget om en endring av Grunnloven som en markering av prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet.

5.2 Forhold av betydning for vurderingen av de generelle hensyn og prinsipper

5.2.1 Internasjonale domstolers og andre lands domstolers stilling

De grunnleggende spørsmål for norske domstoler som angis i kommisjonens mandat, kan ikke gis en fyldestgjørende behandling om man ikke ser sammenhengen mellom våre egne domstolers situasjon og utviklingen i andre land samt utviklingen av internasjonale domstoler og andre overnasjonale organer med judisiell karakter. Forhold i Europa etter den annen verdenskrig har fått stor betydning for norske domstoler og deres relasjoner til domstoler utenfor Norge. Det er særlig tre momenter som bør trekkes frem:

- Etableringen av Europarådet og Den europeiske menneskerettighetsdomstol i Strasbourg, og den store betydning som Menneskerettighetsdomstolens arbeid har fått for enkeltpersoner og nasjonale domstoler i hele Europa
- Jernteppets fall og demokratiseringen av det tidligere Øst-Europa, og det arbeid som nå gjøres for å bygge opp domstolene der til fullverdige, selvstendige domstoler etter vestlig demokratisk tradisjon
- Integreringen og samarbeidet i Europa

Domstoler har tradisjonelt virket som institusjoner med rent nasjonal karakter. Deres oppgaver har vært å håndheve nasjonale lover og forskrifter, og arbeidet har vært basert på et nasjonalt regelverk. Domstolene har i sitt arbeid hatt lite behov for å etablere relasjoner til domstoler i andre land eller til overnasjonale styringssystemer av ulik karakter. Når det gjelder norske dommere, er det først i de aller siste tiår at de har hatt et mer omfattende behov for å søke kunnskap og kontakt utenfor landets grenser.

Tilknytningspunkter og samarbeidsformer mellom domstoler og dommere i ulike land har selvsagt forekommet også tidligere. Norske dommere har f.eks normalt hatt et rimelig godt kjennskap til rettsregler i de andre nordiske land. Dette har bl.a. sammenheng med det utstrakte lovsamarbeidet mellom de nordiske land siden slutten av forrige århundre. Samarbeidet har ledet til like eller likeartede lover på en rekke sentrale rettsområder. Men samarbeid i egentlig forstand mellom domstolene har det vært lite av.

Internasjonale domstoler spilte - helt frem til etter den annen verdenskrig - i det vesentlige rollen som konfliktløser *mellom land*, overveiende basert på folkerettslige prinsipper. Den sentrale domstol i så måte i vår del av verden var Den faste domstol for mellomfolkelig rettspleie (The Permanent Court of International Justice) som ble etablert i Haag i 1922, og der bl.a. saken mellom Danmark og Norge om overhøyheten over Øst-Grønland ble ført tidlig i 1930-årene. Denne domstol ble etter den annen verdenskrig avløst av Den Internasjonale Domstol (The International Court of Justice) som fortsatt har sete i Fredspalasset i Haag. Den Internasjonale Domstol er en viktig del av FN-systemet, og er et av FN's hovedorganer. Det er utelukkende stater - stort sett FN's medlemsland - som kan opptre for domstolen i Haag. Norge har vært part i tre saker for Den Internasjonale Domstol: Fiskerigrensesaken mot Storbritannia i 1951, Gullklausulsaken mot Frankrike i 1957 og Jan Mayen-saken mot Danmark i 1993. Om denne domstolen og enkelte andre internasjonale domstoler, se nærmere "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4.

Det er først i de aller seneste år at man i Europa har fått en endring med hensyn til de to forhold som her er nevnt, altså for det første at nasjonale dom-

stoler normalt har vært «seg selv nok», og for det annet at de få internasjonale domstoler som har eksistert, har vært «mellom-nasjonale» og ikke «over-nasjonale». Noen momenter i denne forbindelse er nevnt ovenfor. Andre forhold som har spilt inn, er:

- Den alminnelige kontakt over landegrensene har økt betydelig - også når det gjelder dommere og domstoler. De fleste personer som arbeider med administrasjon av domstoler, og de aller fleste dommere er blitt klar over at man kan ha stor nytte av å gjøre seg kjent med hvorledes domstoler er organisert og hvorledes faglige spørsmål løses i andre land.
- Spørsmålet om domstolenes konstitusjonelle stilling - og om domstolenes «makt» og posisjon i relasjon til andre samfunnsinstitusjoner - vies i dag større oppmerksomhet enn tidligere, i vårt land og i de fleste andre land i Europa. Blant annet av denne grunn ser man en økende tendens til å se hen til rettstilstanden i andre land, selv om det fortsatt skjer i relativt beskjedent omfang.
- Spørsmålene omkring domstolenes stilling i samfunnet («den tredje statsmakt») og om dommernes uavhengighet og integritet har for øvrig gjennom lengre tid stått sentralt i en rekke nasjonale og internasjonale fora. Flere internasjonale dokumenter kan nevnes i den forbindelse, se "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4.

Norske domstolers samarbeid med domstoler og andre institusjoner utenfor Norge var tidligere begrenset til bistand i forbindelse med bevisopptak og liknende, samt til anerkjennelse og fullbyrdelse av andre lands dommer - senest etter reglene i Luganokonvensjonen om domsmyndighet og fullbyrding av dommer i sivile og kommersielle saker. (Konvensjonen er fra 1993 ved lov gitt virkning som norsk lov). I dag er det nødvendig i en helt annen grad å se hen til andre lands rettsregler og domsspraksis.

Norge har - i likhet med mange andre land - sluttet seg til en lang rekke konvensjoner som etablerer folkerettslige forpliktelser for vårt land på ulike områder. Når norske domstoler får til behandling saker der forståelsen av slike konvensjoner har betydning for norsk rett, vil det ofte være nødvendig å gjøre seg kjent med hvordan andre konvensjonslands domstoler har fortolket vedkommende konvensjonsbestemmelse.

Den økte internasjonalisering av varehandel og tjenesteutvikling gjør det også nødvendig i større utstrekning å benytte fremmed rett i norske domstoler.

Norske dommeres behov for kjennskap til og opplysninger om internasjonal og fremmed rett har derfor fått økt betydning.

Parallelt med dette har vi fått utviklingen i retning av enkelte internasjonale domstoler eller overnasjonale organer med judisielle oppgaver. Dette gjelder særlig innenfor menneskerettighetssystemet og EU/EØS-systemet. *Menneskerettighetsdomstolen* har etter hvert utvidet sitt innflytelsesområde og gjennom mange sentrale rettsavgjørelser i årenes løp engasjert seg i og avgitt uttalelser om vesentlige politiske og samfunnsmessige spørsmål. Det er forholdsvis lett å se utviklingen fra det man kan kalle «tradisjonelle menneskerettighetsspørsmål» og over mot bl a myndighetsovergrep og liknende forhold. Det har vært reist kritikk mot denne utviklingen, særlig fra juridisk hold. Men det står ikke til å nekte at Menneskerettighetsdomstolen ved dette har markert seg som en viktig overnasjonal domstol, selv om dens avgjørelser ikke umiddelbart er bindende. Formodentlig har den også økt sin internasjonale betydning og anseelse.

Videre nevnes at EF-domstolen etter hvert har markert seg som en «sterk» domstol i Europa. Den har i perioder utøvet en aktiv rettskapende og politisk virksomhet, som har vært med på å prege rettsutviklingen innen EU. Også denne domstolen har ved sin virksomhet «tiltatt seg politisk makt» og derigjennom økt sin betydning og anseelse.

Det er også en rekke andre internasjonale organer som treffer beslutninger eller avgir uttalelser vedrørende forhold som er til behandling i nasjonale domstoler, og som ved dette i større eller mindre grad binder eller leder disse domstolene. Blant disse internasjonale tvisteløsningsorganer nevnes at Det internasjonale Pengefond (IMF) har etablert et slikt «eget» tvisteløsningsorgan som treffer bindende avgjørelser innenfor sitt saksområde.

Den mer alminnelige kontakt mellom dommere, domstoler og domstoladministrasjon i ulike land har i de senere år gjennomgått en sterk utvikling. Ren faglig kontakt og kontakt om kollegiale spørsmål mellom dommere og domstoler er blitt bredere og mer omfattende. Det samme gjelder erfaringsutveksling mv mellom justisforvaltningsmyndigheter. Flere eksempler kan nevnes:

- Man har i mange år hatt et formalisert og tett samarbeid mellom de høyeste domstolene i de nordiske land.
- Den Internasjonale Dommerunion (The International Association of Judges) er en verdensomspennende organisasjon, der Norge gjennom Den norske Dommerforening har deltatt aktivt siden 1970-årene. I de senere år har unionen fått en europeisk underavdeling (The European Association of Judges) som fortrinnsvis tar seg av samarbeidet mellom dommerorganisasjonene innenfor EU.
- Etter jernteppets fall har det funnet sted aktivt samarbeid med og støtte til domstolene i de nye demokratiene i Øst-Europa. Norge og de øvrige nordiske land har spilt en ganske vesentlig rolle i dette arbeidet, sammen med Europarådet, Den Internasjonale Dommerunion og mange andre land.
- Det har utviklet seg et nært og formalisert samarbeid om etterutdanning av nordiske dommere. Sverige, som har en lang tradisjon med en omfattende etterutdanning av sine dommere, har vært det førende land på dette området, og det svenske Domstolsverket holder sekretariat for Samarbeidsrådet for etterutdanning av nordiske dommere (SEND).

Den oppmerksomhet som domstolene er blitt til del, har i en rekke europeiske land ledet til at det er blitt utarbeidet større utredninger om domstolenes plass i det forfatningsmessige system og om domstolenes administrative overbygning. Det utredningsarbeid som er gjennomført i Danmark og har resultert i ny lovgivning om domstoladministrasjon, dommerutnevnelser m v, er spesielt interessant fra norsk side. Også arbeid og utredninger i Sverige og i andre vest-europeiske land har vært med å legge grunnen for den norske domstolkommissjonens mandat og arbeid. Men dersom man i Europa kan tale om en tendens til at domstoler får økt innflytelse eller ønsker økt innflytelse på bekostning av folkevalgte styringsorganer og den utøvende makt, kan man i de senere år antakelig også tale om en motreaksjon, iallfall om en debatt om hvordan fordelingen av myndighet og innflytelse skal være mellom statsorganer. I Norge er domstolenes rolle og situasjon trukket inn i en mer generell debatt om samfunnsstyring. Johan P Olsen fokuserer i en artikkel i Nytt Norsk Tidsskrift (1998 nr 1 side 8 flg) på «Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid». Han tar til orde for en grunnleggende gjennomtenkning av forholdet mellom de viktigste institusjonene for problem- og konfliktløsning i samfunnet. I større grad enn det som har vært tilfelle innen ulike reformforsøk i offentlig

sektor i de senere år, ønsker han demokratiet, ikke økonomien i fokus. Særlig har forholdet mellom Stortinget og Regjeringen vært fokusert. Men spørsmålene går også inn på domstolene: Hvor autonome skal domstolene være i forhold til departementer, Regjering og Storting? Hvilke kontrollerende oppgaver skal Høyesterett ha overfor de andre statsorganene, og hvilken rolle skal Høyesterett ha som rettsskaper?

5.2.2 Noen utviklingstrekk av betydning for norske domstoler

Kommisjonen ser i dette punkt mer konkret på de enkelte elementer i det som har styrket - eller eventuelt svekket - domstolers innflytelse i samfunnet og deres posisjon i folks bevissthet. Dette er viktig for kommisjonen både for å vurdere virkningene av dagens organisering av domstoladministrasjonen og vurdere hvilke tiltak som kan være tjenlige dersom man ønsker å styrke eller svekke domstolenes innflytelse.

Kommisjonens utgangspunkt er at domstolene, for å kunne utføre sine funksjoner i samfunnet, må ha tilstrekkelig styrke i samfunnet og sentral posisjon i folks bevissthet. Domstolene må ha legitimitet, ikke bare formell legitimitet, altså at de utøver sin myndighet med hjemmel i lov, men også legitimitet i form av tilslutning fra det store flertall av borgerne.

Med sikte på en sammenlikning mellom Norge og andre land er det imidlertid nødvendig med en reservasjon, fordi det er store ulikheter med hensyn til hvordan domstolssystemene er bygget opp i Europa. En detaljert analyse ville forutsette at man undersøkte det enkelte lands domstolorganisasjon før en overføringsverdi ble vurdert. Flere forhold er viktige:

- Har domstolene myndighet til å overprøve eller kontrollere den lovgivende og/eller den utøvende makt i vedkommende land?
- Er domstoladministrasjonen organisert slik at domstolene oppfattes som uavhengige i sin dømmende virksomhet i forhold til forvaltningen eller påtalemyndigheten og andre maktgrupperinger eller parter?
- Har domstolene kvalifiserte dommere og ressurser for øvrig, slik at de saker som kommer inn til behandling, kan avvikles raskt og rimelig?
- Er domstolene organisert slik at de har konkurranse fra andre ikke-judisielle organer og/eller har de «monopol» på enkelte sakområder?

Kommisjonen finner ikke grunnlag for å gå inn i en detaljert analyse, men man vil likevel kunne dra nytte av å se på noen hovedtrekk i utviklingen.

En viktig tendens går i retning av å trekke saker vekk fra domstolene. Dermed reduseres etter hvert deres rolle som tvisteløser i moderne samfunn.

En stor andel av de saker som føres for nasjonale domstoler, er saker som *må* finne sin avgjørelse ved domstolbehandling, og der partene ikke har noe alternativ til denne form for behandling. Enkelte sentrale eksempler på slike saker er straffesaker og saker av konstitusjonell karakter (saker der den lovgivende eller utøvende makt skal overprøves eller kontrolleres). Den øvrige sakporteføljen (stort sett de ordinære sivile sakene) kan i noen grad trekkes vekk fra domstolene, dersom partene ønsker det. Alternativet vil da være å finne løsninger gjennom forhandlinger, å bringe saken inn for andre, ikke-judisielle organer (reklamasjonsnemnder o.l.) eller å søke sakene løst ved voldgift.

Det har vist seg i Norge såvel som i andre land at saker i økende grad trekkes vekk fra domstolene når parter får inntrykk av at de kan få sine saker

løst bedre, raskere og/eller billigere utenfor domstolene. Dersom man mener at dette er en uheldig utvikling, kan den motvirkes ved å styrke de alminnelige domstoler. Dette kan bl a gjøres ved å høyne kvaliteten på de enkeltpersoner som arbeider i domstolene, d v s først og fremst dommerne. Men andre tiltak er også aktuelle, f eks å korte ned på saksbehandlingstiden ved å øke dommerkapasiteten og ved å endre prosessregler eller å påvirke omkostningene ved domstolbehandling gjennom ulike inngrep. Den utvikling som her er skissert, er en realitet som kan underbygges med statistisk materiale, ikke bare fra Norge, men også fra andre land. Det er en utvikling som er blitt forsterket i de senere år. I land som Norge - der de alminnelige domstoler behandler både straffesaker og sivile saker - spiller det også en vesentlig rolle at straffesakene isolert sett øker betydelig, både i antall og omfang. Det betyr at domstoler med uforandrede ressurser må bruke en stadig økende prosentandel av disse ressurser til straffesakene og tilsvarende mindre på den øvrige sakportefølje.

En tendens som bidrar til å øke domstolenes samlede innflytelse og synliggjør deres viktige, demokratiske rolle som en tredje statsmakt, er domstolenes fremmarsj som reelle kontrollerende organer overfor de andre statsmaktene.

I Norge har man en lang tradisjon for at domstolene kan overprøve og kontrollere de andre statsmakter - Stortinget og Regjeringen. Saker kan bringes inn, helt fra første instans i det norske domstolsystem, med påstand om at et forvaltningsvedtak er ugyldig eller med en påstand som bygger på at en bestemt lov ikke kan anvendes i saken fordi den strider mot Grunnloven. Kommisjonen kommer i punkt 5.2.3 nærmere inn på prøvingsretten og den betydning den har for norske domstolers posisjon og status.

Etter den annen verdenskrig har man som nevnt sett en liknende utvikling i Europa for øvrig. I flere av de store vest-europeiske land har de konstitusjonelle domstolene markert seg nettopp som kontrollerende organer i forhold til lovgivning og forvaltning, og ved dette fremhevet domstolenes styrke i vedkommende land. Den tyske forbundsforfatningsdomstol (Deutsche Bundesverfassungsgericht) er et godt eksempel på dette.

Etter jernteppets fall og i forbindelse med etableringen av de nye demokratier i det tidligere Øst-Europa har nettopp etableringen og utviklingen av egne forfatningsdomstoler blitt en helt sentral faktor i demokratiseringsprosessen. Europarådet og organisasjoner som Den Internasjonale Dommerunion har ytet aktiv bistand i forbindelse med oppbyggingen av konstitusjonelle domstoler og med etableringen av nye domstolsystemer. I betydelig utstrekning har enkeltland - også Norge - engasjert seg med direkte bistand.

I internasjonal debatt har det vært hevdet at vi er inne i en periode med økt innflytelse og makt til domstolene. Dels har man sett på den konkrete betydningen av forfatningsdomstolenes avgjørelser. Det påpekes at bl a i Tyskland og Frankrike ser man at endringer i politikken fra lovgivers og den utøvende makts side, ofte skjer som et svar på avgjørelser i forfatningsdomstol - eller ut fra standpunkt som man antar at forfatningsdomstolen vil innta hvis saken settes på spissen. Men det påpekes også at domstolene i Latin-Amerika og Afrika er viktige deltakere i arbeidet for å få forfatningsbaserte regler og politikk som kan beskytte de nye og sårbare demokratier mot militærkupp eller etniske konflikter. Det hevdes at «judisialiseringen» av politikken er et markert utviklingstrekk mot avslutningen av dette årtusen.

Kommisjonen har ikke funnet grunn - eller anledning - til å gå inn i en analyse av en slik utvikling. Kommisjonen tar derfor ikke stilling til hvor sterkt en

slik utvikling har gjort seg gjeldende, og hvilke konsekvenser den kan ha på kortere og lengre sikt. Det bør imidlertid påpekes at de sterke forfatningsdomstolene i Europa oftest finnes i forbundstater, hvor deres funksjon særlig er knyttet til forholdet mellom delstater og forbundstat - og hvor rekrutteringen til forfatningsdomstolene skiller seg fra rekrutteringen til de ordinære domstoler. Når betydelig politisk makt er samlet i en forfatningsdomstol, vil også utpeking av dommere til en slik domstol oppfattes som et viktig politisk spørsmål. Det kan i den forbindelse nevnes at presidenten i den tyske forbundstat var leder for den tyske forfatningsdomstolen da han ble valgt til president i 1994. Dermed er det ingen automatikk i at de alminnelige domstoler styrker sin stilling i samme grad som forfatningsdomstolenes betydning øker. Likevel synes det åpenbart at de nasjonale domstolene i Europa er kommet styrket ut av utviklingen. Og for Norges vedkommende er det nærmere sammenheng mellom domstolenes forfatningsmessige rolle og deres alminnelige status og posisjon, ettersom prøvningsretten hos oss som nevnt ligger i de alminnelige domstolene.

5.2.3 Norske domstolers funksjon og oppgaver

Domstolenes hovedoppgave er å løse rettslige tvister. Parter kan være privatpersoner, organisasjoner, foretak eller kommunale og statlige myndigheter. Ved at domstolene løser tvister med endelig virkning, og fordi samfunnet gir mulighet til å få løsningene tvangsgjennomført, skapes ro og stabilitet. Fordi dommer er offentlige og følger kjente regler, oppnår man en forutberegnelighet som er nødvendig både innenfor næringslivet og i kontakt mellom enkeltmennesker. Domstolenes konfliktløsning er også ment å ha en atferdsstyrende effekt for andre enn partene i den konkrete saken. Både for straffedommer og sivile dommer gjelder at når kunnskap om reglene og deres anvendelse spres blant folk, påvirker det folks evne og vilje til å innrette sin situasjon og sin atferd etter gjeldende rett. I tvisteløsningsfunksjonen ligger det dermed også en viktig oppgave i å gjennomføre den materielle rett og på den måten å bidra til at den som har retten, får den gjennomført.

Domstolene har videre en rettsutviklende funksjon som et supplement til Stortingets lovgivningsvirksomhet. Enhver dom kan ses som et bidrag til domstolenes praksis, men den viktige rettsutvikling skjer i Høyesterett fordi lavere domstoler er bundet av den rettsanvendelse som kommer til uttrykk i Høyesteretts avgjørelser.

I tillegg til denne supplerende av Stortingets lovgivningsvirksomhet gjennom tolkning, avklaring av tvilsomme spørsmål m v, har domstolene en overprøvningsfunksjon i forhold til Stortingets lover vurdert opp mot Grunnloven. Denne myndigheten til å vurdere lovers grunnlovmessighet er en viktig del av vår statsforfatning. Prøvelsesretten kan bare anvendes i tilknytning til en konkret sak som er reist for domstolene, men siden slike saker naturlig nok vil komme for Høyesterett, vil avgjørelsen ha virkning som prejudikat og bli fulgt av de øvrige domstoler i andre saker.

Også i forhold til den utøvende statsmakt har domstolene en overprøvningsfunksjon. Som hovedregel kan et forvaltningsvedtak bringes inn for domstolene, som bl a vurderer vedtaket opp mot lovhjemmel og generelle krav til saksbehandling. Mens overprøving av lovers grunnlovmessighet bare skjer i et ganske lite antall saker, får domstolene et vesentlig høyere antall saker hvor det påstås at et forvaltningsvedtak er ugyldig.

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

Disse dømmende funksjonene gir nødvendigvis domstolene en stor innflytelse, og avhengig av hvordan de utføres, kan de gi domstolene en sterk posisjon i folks bevissthet.

Den konfliktløsende funksjonen er allment akseptert, og domstolenes autoritet anfektes ikke. Det samme gjelder myndigheten til å straffedømme og til å beslutte samfunnsmessig tvang. Her har oppmerksomheten først og fremst vært rettet mot saksbehandlingstid og andre serviceaspekter - i tillegg til debatt om straffutmålingen.

Høyesteretts rettsskapende funksjon og myndigheten til å overprøve lovers grunnlovsmessighet har i større grad vært gjenstand for debatt - og for utvikling over tid. Dette er en debatt som er konsentrert om forholdet til de andre statsmakter. Det har vært atskillig meningsforskjell både om hvor sterk Høyesteretts aktivitet på disse felter har vært, og hvor sterk den bør være.

At domstolene har en rettsskapende funksjon har lenge vært erkjent. Det er svært lenge siden man gikk vekk fra den gamle betraktningssmåte at dommerens virksomhet bare er en rent nøytral, teknisk anvendelse av loven, og man har anerkjent domstolenes praksis som en *rettskilde* som kommer inn både når lov skal tolkes og når ingen lov finnes på området. Men det er variasjoner i hvor fritt dommere stiller seg til loven som den viktigste rettskilden; variasjon både over tid og fra dommer til dommer.

I en velkjent debatt i 1965 hevdet Jens Arup Seip i 1965 at Høyesterett «i ekstrem grad» har «vært et politisk organ». Han fremhevet at «dommeren tolker loven, men en lov er et bøyeleg instrument. Den *kan* tolkes, den må tolkes, og i tolkningen er det ofte flere veier å gå. Dommerens avgjørelser skaper nye normer, nye lover. Det hender at han må dømme hvor ingen lov er, det hender han dømmer på tross av hva en lov sier.» I diskusjon med Seip tok Johs Andenæs avstand fra at domstolene skal ha politisk makt i betydning partipolitisk. «Sier man at en domstol har truffet en politisk avgjørelse, eller tatt politiske hensyn, tror jeg ikke det er tvil om at folk flest vil forstå det slik at retten har tatt et annet standpunkt enn det juridisk korrekte.» (Lov og Rett 1965 s 1 (Seip) og s 22 (Andenæs).)

Ser man på perioden fra siste krig og frem til i dag, kan man antakelig spore en viss utvikling. I den første periode sto den aktivt rettsskapende funksjonen mer i bakgrunnen. Man ser det i mange enkeltavgjørelser, og et restriktivt syn kom også mer prinsipielt til uttrykk. Men dette har endret seg. En uttalelse fra Høyesterett i 1992 i anledning av arbeidet med straffeprosessreformen av 1995 kan gi signal om det: «Høyesteretts hovedoppgave bør være å arbeide for rettsenhet, rettsavklaring og rettsutvikling». Dette utsagnet har vært gjentatt, og det har fått til dels uttrykkelig tilslutning fra de politiske myndigheter. En slik formulering skaper ingen endring alene. Men trolig kan man registrere at den retningsgivende styrke i domsgrunnene har vært stigende over tid.

Når man kommer over til Høyesteretts prøving av lovers grunnlovsmessighet, får man spørsmålet om Høyesteretts politiske myndighet og innflytelse på spissen. Her er det ikke bare spørsmål om å være et samfunnsnyttig sup-

plement til lovgiver, men å kontrollere og eventuelt stanse lovgiveren. Fremveksten av prøvelsesretten i Norge - som var et foregangsland på dette området - er interessant historie. Det grunnleggende spørsmål har vært valget mellom aktivitet og tilbakeholdenhet, og utviklingen har gått i bølger. I vårt århundre har man en aktiv periode fra 1910 til 1930, en lite aktiv tid etter annen verdenskrig frem til 1970-tallet, og så en siste fase der man i rettsteorien har talt om en renessanse for prøvelsesretten.

Tre spørsmål har stått i forgrunnen. *For det første* om Grunnlovens bestemmelser til vern for borgerne - som har vært det sentrale område for prøvelsesretten - gir presise rettigheter, eller om de skal forstås som såkalte rettslige standarder av skjønnsmessig karakter. Man har i etterkrigstiden hatt domsbegrunnelser som ligger den siste læren meget nær. Det gjelder senest to plenumsdommer fra 1996 om tilbakevirkning av trygdelovgivningen.

Det *annet* spørsmål har vært om de forskjellige bestemmelser i Grunnloven har den samme styrke, eller om domstolene bør foreta en differensiering. Her har Høyesterett foretatt en inndeling i tre hovedkategorier. Når det gjelder bestemmelser til vern for enkeltmenneskers frihet eller sikkerhet, må Grunnlovens gjennomslagskraft være betydelig. I en mellomgruppe har man bestemmelser til vern om økonomiske rettigheter, hvor Stortingets forståelse spiller en betydelig rolle for Høyesterett. Som den svakest vernede gruppe har man regler om de to øvrige statsmakters innbyrdes kompetanse.

For det tredje er det spørsmål om man ved tolkningen skal legge avgjørende vekt på Grunnlovens mening da den ble gitt, eller om tolkningen er undergitt en endring med samfunnsutviklingen. Det er sikker lære at domstolene ved tolkning av vanlige lover skal ta i betraktning slike rettsoppfatninger som er utbredt i samfunnet til enhver tid. Også når det gjelder Grunnloven vil man se at konkretiseringen av prinsipper i Grunnloven kan endre seg over tid. Høyesterett har i flere avgjørelser tolket Grunnloven under hensyn til den nyere samfunnsutvikling. Men domstolene kan ikke la alle tolkningsspørsmål i Grunnloven følge flertallets oppfatning til enhver tid. Grunnloven setter grenser for hva lovgiver kan bestemme, og Grunnloven skal gi et vern mot løpende flertallsstyring.

Drøftelsen av disse spørsmålene gir viktige elementer til en forståelse av hvilken innflytelse domstolene har i dag. Dette kan suppleres med at det hittil har vært en fjern tanke å gå *utover* de enkelte grunnlovsbud i en prøving av lovers grunnlovmessighet, slik man har sett i USA. Vår egen Høyesterett har riktignok i enkelte avgjørelser holdt åpen en mulighet for at en lov må tilside-settes dersom den strider mot visse alminnelige rettsprinsipper av grunnlovs karakter. Men det blir samtidig presisert at det skal overordentlig meget til.

5.3 Demokratihensynet

Når kommisjonen fremhever demokratihensynet - hensynet til at domstolene og domstoladministrasjonen må være i harmoni med vår demokratiske statsform - har det sammenheng med betydningen av domstolenes funksjoner, både forfatningsmessig og samfunnsmessig. Alle disse funksjonene er viktige sider av offentlig myndighetsutøvelse, sikkert forankret i Grunnlov, konstitusjonell sedvanerett og lov. Når domstolene er tillagt slik myndighet, er det nødvendig å vurdere forholdet til de andre organer og institusjoner som er gitt myndighet til å styre. Særlig viktig er forholdet til den lovgivende makt, Stort-

inget, fordi det i vårt demokrati er Stortinget som på vegne av folket har den øverste myndighet.

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

For styring av *domstolenes dømmende virksomhet* fastslår Grunnloven at det er Stortinget som gir de *generelle* regler som domstolene skal følge i sin dømmende virksomhet. Dette gjelder for det første materielle regler. Det er borgerne selv som gjennom Stortinget skal pålegge seg plikter (og skattebyrder) og gi grunnlag for anvendelse av straff. Borgerne må også selv kunne fastsette de materielle regler som skal legges til grunn for domstolenes løsning av tvister, og det er etter hvert gitt lover som regulerer svært mange tvistesituasjoner.

Stortingets myndighet på dette punkt må utøves i lovs form. F eks vil et plenarvedtak eller en henstilling i en komiteinnstilling ikke binde domstolene selv om vedtaket eller henstillingen tar sikte på å stille opp en generell regel eller generelt prinsipp som man ønsker at domstolene skal følge.

Stortinget kan videre gi prosessuelle regler, altså generelle regler for domstolenes saksbehandling. I denne sammenheng nevnes også generelle regler for domstolenes oppbygging (instansrekkefølge m v) og struktur (domstolenes geografiske spredning, størrelse m v).

I tillegg til de lover Stortinget selv vedtar - formelle lover - må domstolene anvende de generelle regler som den utøvende makt fastsetter med hjemmel i formell lov. For fullstendighets skyld nevnes at Kongen også har en begrenset myndighet til å vedta formell lov, i form av provisorisk anordning etter Grunnloven § 17 når Stortinget ikke er samlet.

Det må imidlertid understrekes at det som er sagt ovenfor, gjelder generelle regler og ikke beslutninger om hvordan aktuelle rettssaker skal avgjøres. Folkesuverenitetsprinsippet rekker *ikke* så langt at Stortinget har myndighet til å instruere domstolene om hvordan en konkret rettssak skal avgjøres. Her kommer domstolenes dømmende uavhengighet inn, se punkt 5.4.2. Stortinget har i praksis ikke forsøkt å gi slik instruks, og det hender bare en sjelden gang at en stortingsrepresentant kommer med uttalelser som noen oppfatter som et standpunkt i en ikke avsluttet rettssak.

Går man over til spørsmålet om Stortingets styring med *den ikke-dømmende virksomheten* i domstolene, er man inne i sentrale spørsmål som reises i kommisjonens mandat.

Den ikke-dømmende virksomheten utgjøres for det første av en del forvaltningsmyndighet som domstolene har fått seg tillagt, som f eks innkreving av dokumentavgift og arveavgift og deler av tinglysing og skifte. Begrunnelsen for dette er rent praktiske hensyn, f eks at domstolene er spesielt godt egnet til å avgjøre de bestemte sakene, eller at det økonomisk er en gunstig ordning fordi man ellers måtte opprette en ny statlig etat. Forutsetningen vil alltid være at den enkelte domstol og dommer i denne relasjon er underlagt en sentral, overordnet forvaltningsmyndighet på samme måte som lokale eller regionale statlige forvaltningsorganer.

Selv om Stortinget har myndighet til å fastlegge hvilke funksjoner som skal legges til domstolene, må det antas at Grunnloven setter visse grenser. Stortinget må være avskåret fra å legge store deler av den dømmende virksomheten til organer utenfor domstolene, eller å legge så mange ikke-dømmende funksjoner til domstolene at de dømmende funksjoner blir sterkt

skadelidende. De vedtak som Stortinget hittil har fattet, har ikke nærmet seg disse grensene.

Spørsmålet om Stortingets styring med domstolenes ikke-dømmende virksomhet omfatter endelig styring av domstolenes administrasjon i vid forstand. Administrasjon vil være alt fra det å fastlegge rammebetingelsene for domstolenes samlede virksomhet og ned til detaljspørsmål knyttet til den enkelte domstol. Det problemet som kommisjonen vil gå nærmere inn på i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 om den sentrale domstoladministrasjon, er om de andre statsmaktenes styring av domstolenes administrasjon, av dommerutvelgelsen m v, kan representere en fare for domstolenes dømmende uavhengighet. Dermed får man indirekte en avveining mellom demokratihensynet og uavhengighetshensynet som behandles i punkt 5.4.

I den anledning blir det også nødvendig å trekke inn et mothensyn til uavhengig domstoladministrasjon, nemlig hensynet til *samordning* av statlig myndighetsutøvelse på tvers av grensene mellom sektorer og virksomheter.

Med vårt parlamentariske styresett hvor Regjeringen og statsrådene er ansvarlige overfor Stortinget, vil Regjeringens og departementers styring av domstolenes administrasjon - i relasjon til demokratihensynet - ikke stille seg prinsipielt forskjellig fra Stortingets egen styring av domstolene. Den funksjonsfordeling mellom den lovgivende og den utøvende makt som må sies å ha avløst den gamle maktfordelingen, endrer ikke dette prinsipielle utgangspunktet.

Kommisjonen har hittil drøftet demokratihensynet i relasjon til en *aktiv, administrativ styring* av domstolene, utvelgelse av dommere m v. Men man må også drøfte muligheten for en demokratisk, *etterfølgende kontroll* med en domstoladministrasjon. Dette vil kunne være en formell, parlamentarisk kontroll fra Stortinget med bistand fra f eks Riksrevisjonen, jf nærmere om Riksrevisjonens virksomhet i "*Riksrevisjonens kontroll med domstoladministrasjonen og domstolene*" i kapittel 6.2.5. Men det vil også kunne være en uformell kontroll som muliggjøres ved høy grad av offentlighet og innsyn for pressen og mulighet for offentlig debatt omkring domstolenes dømmende virksomhet og domstolenes administrasjon. En slik kontroll vil være bygget på åpenhet om domstolenes arbeid, åpenhet knyttet til utvelgelsen av nye dommere, åpenhet omkring fastleggelsen av domstolenes rammebetingelser og den øvrige administrasjon av domstolene og åpenhet knyttet til disiplinærordninger og ansvarsordninger som retter seg mot dommerne og domstolene.

Avslutningsvis under dette punkt nevner kommisjonen et spørsmål som har vært fokusert både hos oss og i forbindelse med reformprosesser i enkelte andre land, f eks i Danmark: Spørsmålet om *parlamentarisk ansvar*. Problemstillingen har særlig vært hvilken betydning det har å beholde et parlamentarisk ansvar selv om det formelt er knyttet til et minimum av myndighet og beføyelser hos den som er ansvarlig. Med parlamentarisk ansvar menes det ansvar som en statsråd og en regjering har overfor Stortinget. Ansvaret håndteres av Stortinget ved at det uttrykker mistillit til vedkommende statsråd eller til Regjeringen. En regjering eller en enkelt statsråd kan ikke bli sittende med et mistillitsvotum mot seg. Men det parlamentariske ansvar strekker seg utover den rene mistillit. Ansvaret kan også gjøres gjeldende på andre og mer uformelle måter. Det kan være tale om at det i Stortinget stilles kritiske spørsmål til en statsråd, at det fremkommer kritikk i stortingskomiteers møter eller formelle innstillinger, at en statsråd lider nederlag i konkret sak eller får grader av kritikk i plenum. Formell «mistillit» forekommer derimot meget

sjelden. - Uttrykket «politisk ansvar» brukes noen ganger synonymt med parlamentarisk ansvar.

I motsetning til det konstitusjonelle ansvar - straffansvar som besluttes ved riksrett - forutsetter ikke et parlamentarisk ansvar at statsråden eller Regjeringen subjektivt og objektivt hadde muligheten til å forhindre det kritikkverdige forholdet. Men parlamentarisk ansvar kan vanskelig tenkes gjort gjeldende for kritikkverdige forhold innenfor en statlig virksomhet som overhodet ikke sorterer under vedkommende statsråd. Dette kan være en hovedgrunn til å ville beholde et visst minimum av beføyelser og tilhørende ansvar for justisministeren overfor domstolene og deres administrasjon. Fjerner man ethvert parlamentarisk ansvar, fjerner man den tradisjonelle styrings- og ansvarslinjen mellom Stortinget og et statlig myndighetsorgan og dets virksomhet. Denne styringsformen har bestått helt fra parlamentarismen ble innført i 1884. Man begir seg inn i ukjent terreng dersom man for den administrative styring av det viktige statlige myndighetsområdet som dømmende virksomhet er, skulle gå over til utelukkende å basere seg på en ikke-parlamentarisk kontroll- og styringsform som man her i landet ikke har noen erfaring med i nyere tid. Vi har ingen statlige myndighetsorganer som ikke *enten* er underlagt faglig instruksjonsmyndighet fra Regjeringen eller fra en statsråd *eller* sorterer under et departements overordnede administrative styring. Riksskattestyret som etter den gamle landsskatteloven § 125 ikke kunne instrueres av departement eller Regjering i konkret sak, var underlagt vanlig administrativ styring fra Finansdepartementet. Norges Bank er i administrativ henseende nærmest fristilt fra departement og Regjering og fastsetter selv sitt budsjett, og kan heller ikke instrueres faglig av Finansdepartementet, men kan instrueres faglig av Kongen i statsråd etter en fastlagt prosedyre.

Som en illustrasjon av demokratihensynet og parlamentarisk ansvar for domstoladministrasjon, kan det vises til den nylig vedtatte danske ordningen som er omtalt foran i "*Danmark*" i kapittel 4.4.2.1 og nedenfor i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6.3. Der har man etablert en frittstående domstoladministrasjon, Domstolsstyrelsen, utenfor Justitsministeriet, men beholdt et minimumsansvar for justisministeren. Dersom Riksrevisjonen fremsetter vesentlige kritiske bemerkninger om revisjonsspørsmål, kan justisministeren pålegge Domstolsstyrelsen å iverksette de tiltak som Riksrevisjonen og justisministeren er enige om. Under revisjonsspørsmål regnes også forhold som avdekkes under såkalt forvaltningsrevisjon, som går utover teknisk regnskapsrevisjon og befatter seg med en virksomhets bruk og forvaltning av offentlige midler og verdier med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater. Dersom justisministerens pålegg ikke følges opp - eller Domstolsstyrelsen gjør seg skyldig i andre kritikkverdige forhold - kan justisministeren ta initiativ til å avsette styret for Domstolsstyrelsen. Justisministerens beføyelse med hensyn til revisjonsspørsmål kom inn i loven under behandlingen i Folketinget, og bakgrunnen var Folketingets ønske om - via det parlamentariske ansvar - å beholde et minimum av kontroll og styring med administrasjonen av domstolene.

5.4 Uavhengighetshensynet

5.4.1 Innledning. Nærmere om uavhengighetsbegrepet

Det er ingen tvil om at uavhengighetsprinsippet sto sentralt under arbeidet med *Grunnloven i 1814*. Den sjettede grunnsetning av 16 april 1814 lød: «Den

dømmende Magt bør være særskilt fra den lovgivende og udøvende.» Selv om den endelige Grunnlov ikke eksplisitt fastslår domstolenes uavhengighet i forhold til de andre statsmakter, er domstolenes uavhengighet likevel en uomtvistet del av vår forfatning og kommer indirekte til uttrykk i § 88 om at Høyesterett «dømmer i sidste Instans» og i § 90 om at «Høiesterets Domme kunne, i intet Tilfælde, paaankes eller underkastes Revisjon». Et annet eksempel finner man i § 22 om Kongens utnevning av embetsmenn, som i 1992 fikk en tilføyelse om at embetsmenn også kan utnevnes for begrenset periode, utnevning på åremål. Bestemmelsen inneholder et uttrykkelig unntak for dommere, for å sikre deres uavhengighet av utnevningensmyndigheten. Også Grunnlovens kapittelinndeling må nevnes, ettersom også den skiller mellom utøvende makt, lovgivende makt og dømmende makt.

Den filosofiske basis for prinsippet om domstolenes uavhengighet finner vi kanskje særlig i Montesquieus verk «De l'esprit des lois» fra 1748. Her formulerer han bl a den konstitusjonelle maktfordelingsteorien; at individuell og politisk frihet bare sikres ved at statsmakten deles mellom særskilte organer. «Makt kan stanse makt.» Montesquieus teori bygde på at de tre maktsentra som skulle holde hverandre i sjakk, var kongemakten, adelen (aristokratiet) og folket. I enhver stat er det tre arter av makt, den lovgivende, den utøvende og den dømmende. Balansen ville han oppnå ved å fordele makten på de tre maktsentrene. Han ville legge den utøvende makt til kongen, og dele den lovgivende makt mellom aristokratiet og folket gjennom to forsamlinger, overhus og underhus. Montesquieu så ikke *domstolene* som en selvstendig tredje statsmakt og et bolverk mot maktmisbruk fra de andre statsorganene; han la den dømmende makt til et organ som ikke representerte noen selvstendig makt. Han så på dommerne som passive talerør for loven; de kan «verken lindre eller formilde lovens styrke og strenghet». Han tenkte seg dommere som på et vis var uavhengige av de andre statsorganene, men som var uten selvstendighet og egen makt.

I videreutviklingen av læren i USA fikk imidlertid domstolene en mer fremskutt og aktiv rolle. Man ønsket fortsatt å skape en balanse mellom maktsentra som forutsetning for å skape politisk likevekt, men det kom klarere frem at denne balansen skulle bestå mellom den utøvende, den lovgivende og den dømmende myndighet.

Denne basis for uavhengighetsprinsippet kan direkte eller indirekte suppleres med mer naturrettslig eller humanistisk baserte tanker om rettferdig behandling av det enkelte individ, herunder hvilke krav som må stilles til de institusjoner som får til oppgave å fastslå og forsvare individenes rettigheter.

Videreutviklingen av Montesquieus teori hadde stor innvirkning på de fleste demokratiske forfatninger, og Norges Grunnlov fra 1814 var en av de første som bygget på teorien.

Den uavhengigheten som følger av Grunnloven - og som er gjenstand for kommisjonens drøftelser - gjelder *domstolenes dømmende virksomhet*. Når man vurderer om domstolenes *administrasjon* skal gis større eller mindre grad av uavhengighet, er begrunnelsen i tilfelle å bidra til at den dømmende uavhengigheten blir bedre sikret. Under denne synsvinkelen er det en viktig problemstilling om en situasjon hvor den utøvende makt har en sterk styring med administrasjonen av domstolene, under særlige forhold kan innebære at denne styringen «slår over» på den dømmende virksomheten, og at det kan skapes mistanke om at den utøvende makt kan påvirke den dømmende virksomheten. Hvilke situasjoner og hvilke påvirkningsmekanismer det kan være tale om, drøftes nærmere bl a i punkt 5.4.4 og i "[Den sentrale domstoladministrasjon](#)».

trasjon" i kapittel 6.4. Det er en grunnleggende forutsetning for kommisjonens resonnementer og vurderinger at det er faren for en slik indirekte avhengighet i den dømmende virksomhet som søkelyset rettes mot - og ikke mot domstoladministrasjonens avhengighet eller uavhengighet som sådan. Denne forutsetning presiseres ikke nødvendigvis på nytt i det enkelte resonnement.

Grensen mellom dømmende og ikke-dømmende virksomhet er ikke skarp, men det har vært vanlig å definere dømmende virksomhet som å fatte *endelig* avgjørelse av rettsspørsmål - treffe endelig avgjørelse om hvordan rettsstillingen *er* mellom partene - ved anvendelse av rettsregler på det faktum som domstolen finner bevist. Formålet med *dømmende* avgjørelser er altså å avgjøre den nåværende rettsstillingen mellom partene, mens *forvaltning-savgjørelser* bestemmer hvordan rettsstillingen skal være heretter.

Grensen mellom dømmende og ikke dømmende virksomhet er heller ikke klar *i praksis*; det er f eks ikke slik at dømmende oppgaver konsekvent er lagt til domstolene og ikke-dømmende oppgaver er lagt til andre organer enn domstolene. På en del områder har lovgiver bestemt at funksjoner som svarer til dem man finner typiske for domstolene, legges til forvaltningsorganer, uten at disse får status som domstoler. (Jf "*Oversikt over domstolordningen i Norge*" i kapittel 3.4 om domstolliknende forvaltningsorganer.) På den annen side er det oppgaver i domstolene som klart oppfattes som dømmende oppgaver, men som strengt tatt ikke dekkes av definisjonen. Som eksempel nevnes situasjonen hvor et barn har mistet begge sine foreldre, og hvor retten etter barneloven § 36 skal avgjøre om en slektning eller andre som ønsker det, skal få foreldreansvaret for barnet. Her skapes klarligvis en ny rettsstilling mellom partene.

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

For det annet er det tale om påvirkning fra annet hold enn de øvrige statsmaktene. Man kan f eks tenke seg påvirkning fra andre maktsentra, så som store organisasjoner eller private foretak. Også mindre foretak, grupper av personer eller enkeltpersoner kan komme inn i bildet dersom man ser på den enkelte dommers uavhengighet. Dette er særlig tema for kommisjonens vurderinger om dommers sidegjøremål i "*Sidegjøremål*" i kapittel 9.

Hva som er irregulær påvirkning av den enkelte dommer og hvilke faktorer som det er ufarlig, ønskelig eller direkte nødvendig at dommers påvirkes av, kommer kommisjonen tilbake til i punkt 5.4.4 om hva uavhengigheten skal verne mot, i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 om den sentrale domstoladministrasjon og i "*Sidegjøremål*" i kapittel 9 om dommers sidegjøremål.

Begrepet *upartiskhet* bringes ofte inn i en drøftelse av uavhengighet. Noen ganger brukes ordet som sideordnet med uavhengighet. F eks gir Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 6 rett til å få sin sak behandlet ved «en uavhengig og upartisk domstol». Andre ganger snakker man om upartiskhet som en del av uavhengighetsbegrepet, eller man anser

ideer om upartiskhet som ett av flere hensyn bak prinsippet om domstolenes uavhengighet. Kommisjonen bruker begrepet slik at krav til upartiskhet er krav til at dommeren i den enkelte sak ikke kan påvirkes av at hun eller han har egeninteresser knyttet til at en av partene vinner eller taper, eller har positive eller negative innstillinger til en av partene eller den gruppen parten tilhører. Brukt på denne måten vil begrepet upartisk dekke en del av det som ovenfor er beskrevet som den enkelte dommers uavhengighet. Men dommerens uavhengighet er også noe mer enn upartiskhet; en dommer som mottar instruksjon fra den utøvende makt om hvordan en sak skal avgjøres, er ikke uavhengig, men uten at det i seg selv forhindrer at hun eller han opptrer som en upartisk dommer. På den annen side vil det ofte være lite naturlig å bruke betegnelsen «manglende uavhengighet» på en del situasjoner hvor man frykter at en dommer vil opptre partisk. Dersom en dommer ikke viker sete når han er nært i slekt med en av partene, vil hans eller hennes upartiskhet trekkes i tvil, men man kan ikke si at dommeren nødvendigvis mangler uavhengighet.

Endelig nevnes begrepet *inhabilitet*, eller ugildhet som er det uttrykket domstoloven bruker. Dette begrepet er knyttet direkte opp til at loven definerer en del situasjoner hvor en dommer ikke kan behandle en konkret sak fordi det er grunn til å frykte at hun eller han ikke vil opptre upartisk.

Selv om krav til uavhengighet og krav til habilitet har mange felles trekk, kan det være grunn til å understreke forskjellen. Under uavhengighet drøfter kommisjonen en del prinsipielt uønskede bånd og forbindelser mellom domstolene/dommerne og andre samfunnsorganer og offentlige og private institusjoner, foretak m v - bånd og forbindelser som etter omstendighetene bør trappes ned eller helt unngås. Under habilitet i snever forstand kommer spørsmålet om en dommer *i den enkelte sak* har nære forbindelser eller avhengighetsforhold til en av partene. Det er ikke kritikkverdige eller prinsipielt uheldige at slike enkeltstående habilitetsproblemer oppstår. Domstoloven har klare regler for når en dommer skal overlate saken til en ny dommer, og det er ikke noen målsetting at det aldri skal oppstå inhabilitet i domstolene. En del tilfeller av inhabilitet vil med nødvendighet oppstå, f eks p g a slektskap. Andre tilfeller oppstår fordi dommerne engasjerer seg i samfunnslivet på en måte som det er enighet om at dommere bør kunne gjøre, se nærmere "[Sidegjøremål](#)" i kapittel 9 om dommeres sidegjøremål.

Utvalgets mandat innebærer at domstolenes og dommernes uavhengighet og delvis også dommernes upartiskhet må drøftes. Derimot vil habilitetsreglene falle utenfor.

5.4.2 Uavhengighetshensynet i et konstitusjonelt demokrati

Begrepet «konstitusjonelt demokrati» uttrykker at den demokratiske styreform må tåle visse begrensninger som er fastlagt i konstitusjonen. Det er disse begrensningene som i dette punkt drøftes som et grunnlag for domstolenes dømmende uavhengighet.

Dersom man med «demokrati» mener et rent flertallsstyre basert på prinsippet «én mann, én stemme», vil det kunne oppstå en spenning mellom på den ene side flertallets vilje og på den annen side regler og prinsipper som er nedfelt i konstitusjonen. Ved vedtakelsen av Grunnloven påla samfunnet seg visse restriksjoner, innskrenkninger i hva dets lovgivende organ kan beslutte. Slike innskrenkninger kan ha flere formål. Jon Elster beskriver (de delvis overlappende) formålene: Å beskytte enkeltpersoners og minoriteters ret-

tigheter som strider mot flertallets ønsker og å hindre bestemte politiske endringer eller systemendringer som på et tidspunkt har simpelt flertall i den lovgivende forsamling bak seg. (Constitutionalism and Democracy, Cambridge 1988.) Det sistnevnte formål kan imidlertid ses som to formål: Å sikre en viss kontinuitet i statlige organers arbeid og å beskytte visse grunnleggende verdier eller prinsipper i statsstyret mot lovgivningen. Innskrenkninger som tjener disse formål kan gjelde lovgivningsprosessen, og de kan gjelde det innholdsmessige. De kan avskjære visse beslutninger, eller de kan representere forsinkelse i lovgivningsprosessen. Forsinkelse kan beskytte mot at handlinger og beslutninger gjøres for raskt, kanskje i en politisk opphetet situasjon. Stabilitet og forutberegnelighet er en verdi i seg selv, som muliggjør langsiktig planlegging. Forsinkelser i prosessen kan også tjene det første formål, beskyttelse av mindretallsrettigheter. Selv om mange uheldige beslutninger kan omgjøres, finnes det også irreversible beslutninger som krenker personlige rettigheter for minoriteter eller enkeltindivider, og hvor skadevirkningene for dem det rammer, ikke kan repareres.

De grunnlovbestemte innskrenkninger i lovgivers myndighet som går på *prosessen*, i form av krav om kvalifisert flertall eller i form av pålagte forsinkende ledd i prosessen, er gjerne regler som forutsettes anvendt absolutt, uten bruk av skjønn. Slike regler kan under normale forhold anvendes av den lovgivende forsamling uten bistand utenfra. Når det derimot gjelder innskrenkninger som setter grenser for hvilke beslutninger som *innholdsmessig* er i overensstemmelse med Grunnloven, vil anvendelsen kreve tolkning og skjønnsutøvelse som ikke utelukkende kan legges til det politiske system. Dersom flertallet i den lovgivende forsamling med endelig virkning skulle fortolke de grenser som konstitusjonen setter for dens myndighet, kunne det innebære en for sterk fristelse til å foreta fortolkninger som går ut over Grunnlovens forutsetninger. Disse avgjørelsene er derfor i mange land lagt til domstolene eller til domstolliknende organer fastsatt i konstitusjonen. I mange konstitusjonelle demokratier spiller domstolene en forfatningsrettslig viktig rolle ved at de er tillagt denne myndighet til overprøving av lovers grunnlovsmessighet.

I land hvor det er opprettet egne forfatningsdomstoler for bl a å ta seg av denne oppgaven, kan ofte spørsmålet om en lovs forhold til Grunnloven bringes inn til separat avgjørelse. I land hvor oppgaven er lagt til de ordinære domstoler, prøves grunnlovsmessighet normalt i en ordinær tvist for domstolene. Dette er bl a situasjonen i Norge, hvor domstolene bare tar stilling til om vedkommende lov skal anvendes i den konkrete rettssaken. Men når slike saker blir avgjort av Høyesterett, vil avgjørelsen få generell virkning fordi de øvrige domstoler i senere saker vil legge Høyesteretts forståelse til grunn.

Hittil i punkt 5.4.2 har kommisjonen behandlet den spesielle domstolkontrollen med *lovgiver* som ligger i det konstitusjonelle demokrati. Det er vanlig å betrakte også kontroll med *den utøvende makt* som en del av det konstitusjonelle demokrati. Også den utøvende makt kan i gitte situasjoner ønske å la det store fellesskapets interesser gå foran enkeltborgeres personlige eller økonomiske rettigheter. Dette kan tenkes gjort i helt enkeltstående tilfelle. Men det kan også fremstå mer som normalt enn som unntakstilfeller, og da kan kortsiktige eller tilsynelatende gevinster bli små i forhold til mer langsiktige, negative konsekvenser for samfunnet. Det betyr at kontroll med at den utøvende makts beslutninger er i samsvar med Grunnlovens regler og prinsipper og supplerende regler av grunnlovs karakter, både kan begrunnes med rent rettighetsbaserte argumenter og med argumenter som går på at nytte-

betraktninger som anlegges «fra sak til sak», ikke nødvendigvis gir de resultater man ønsker på lengre sikt. Også denne kontrollen er det vanlig å legge til uavhengige organer utenfor den utøvende makt, i praksis domstolene eller domstolliknende organer.

Det kan hevdes at man like gjerne kan anse disse innskrenkningene i folkesuverenitetsprinsippet som en del av det ordinære demokratibegrepet. Uten slike innskrenkninger ville et demokrati i dag ikke fungere tilfredsstillende. Kommisjonen finner likevel at det er mest hensiktsmessig å bruke begrepet konstitusjonelt demokrati.

Det må være et viktig hensyn i vurderingen av samtlige punkter i mandatet at kommisjonens løsninger er i harmoni med de innskrenkninger i folkesuverenitetsprinsippet som følger av at vi lever i et *konstitusjonelt* demokrati. Kommisjonen vil i det følgende gå noe inn på *hvilke* og *hvor sterke* begrensninger i folkesuvereniteten som bør gjelde. Det interessante spørsmålet vil særlig være hvilke begrensninger som må gjelde *fordi* Storting og Regjering er underlagt slik domstolkontroll som er beskrevet foran. Hvor stor del av domstolenes virksomhet og myndighetsutøvelse skal kontrolleres og styres av folket (Stortinget) eller av den utøvende makt som i vårt parlamentariske system er undergitt Stortingets overordnede styring - eller motsatt formulert: *I hvilken utstrekning skal domstolene være uavhengige av den lovgivende og den utøvende makt?*

5.4.2.1 Innflytelse på avgjørelsen av den enkelte sak

Folkesuverenitetsprinsippet omfatter som nevnt ikke myndighet til å instruere en domstol om resultatet i en konkret sak. Domstolene er gitt slik uavhengighet i sin dømmende funksjon ved Grunnlovens bestemmelse om at Høyesterett dømmer i siste instans. Dette er kanskje det viktigste utslaget av den maktfordeling eller funksjonsfordeling som Grunnloven bygger på.

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

For å holde klare grenser, er det også bred enighet om at stortingsrepresentanter ikke skal gå ut som enkeltpersoner og gi uttrykk for sin vurdering av en konkret sak som er under behandling i domstolene. Det kan lett oppfattes som forsøk på påvirkning fra lovgivers side. Man må nok regne med ulike oppfatninger om hvor grensen nærmere skal trekkes, med variasjoner både over tid og mellom personer. Kommisjonen ser ikke bort fra at man kan få en økende interesse for enkeltstående saker som står for domstolene. Etter kommisjonens vurdering er det imidlertid viktig å opprettholde de grensene som det hittil har vært utbredt enighet om.

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

Reservasjonen rekker derimot ikke så langt at man ikke kan akseptere at folkevalgte organer får innflytelse på utvelgelse av dommere generelt, altså fast utnevning av dommere, konstitusjon el likn for en bestemt periode, valg av lekdommere til lekdommerutvalg o s v. Også denne form for utpeking av dommere vil kunne ha betydning både for enkeltsaker og for typer av saker. Man har eksempler fra utlandet på at en utnevning av ny høyesterettsdommer langt på vei har vært begrunnet med vedkommendes formodede standpunkt i en sak eller saker som skal komme opp for domstolen.

Lekfolkdeltakelsen i vår rettspleie ble kjempet frem som en viktig sak for folkestyret, og lekdommerne velges av folkevalgte organer på kommune- og fylkeskommuneplan: kommunestyret og fylkestinget. Lekdommerne deltar på linje med de juridiske dommerne i pådømmelsen (med reservasjon for juryprosessen), og i de fleste tilfeller er de i flertall og kan overstemme den eller de juridiske dommerne. Forliksrådet settes utelukkende med lekdommere. Teoretisk er det mulig for de respektive folkevalgte organer å velge inn lekdommere som systematisk vil innta bestemte standpunkter, men det vil stride mot vårt system å gi lekdommere «bundet mandat». På samme måte vil det være uakseptabelt om politiske partier - som ofte fremmer forslag til personer til de alminnelige lekdommerutvalgene - kommer med instruks eller anmodninger om hvordan «deres» lekdommere skal dømme, f eks i bestemte typer saker.

5.4.2.2 Generelle regler for den dømmende virksomhet

Etter Grunnloven er det Stortinget som gir de lover som domstolene skal følge i sin dømmende virksomhet. Her går folkesuverenitetsprinsippet foran hensynet til domstolenes dømmende uavhengighet.

Fra tid til annen oppstår det spørsmål knyttet til hvilken vekt domstolene skal legge på andre typer vedtak i Stortinget, på uttalelser i debatter, uttalelser i komiteinnstillinger utenom lovsaker o s v.

Når det først gjelder uttalelser m v som er *rettet direkte mot domstolene*, har man et eksempel på slike spørsmål i et såkalt Dokument 8-forslag fra januar 1998. I det forslaget ble Stortinget invitert til å uttale at «Stortinget vil tilkjenne at domstolenes straffutmålingspraksis i saker som gjelder grovere voldskriminalitet som drap, legemsbeskadigelse, voldtekt og sedelighetsforbrytelser mot mindreårige er for lav. Stortinget vil henstille til Høyesterett og landets øvrige domstoler å vurdere om ikke det generelle straffutmålingsnivå for slike forbrytelser bør skjerpes vesentlig innenfor de någjeldende rammer.» (Dok 8:60 (1997-98) fra representantene Carl I Hagen, Jan Simonsen og Jørn L Stang.) Forslaget fikk ikke tilslutning i Stortinget, jf Innst S nr 168 (1997-98). Flertallet fant at forslaget ikke var i strid med konstitusjonen fordi det i formen ikke var en instruks til domstolene, men fant at det ville være høyst uklart hvilken vekt det kunne bli tillagt fordi intensjonen med forslaget måtte være at det i praksis skulle fungere som en instruks. Flertallet fant at en slik uttalelse kunne «åpne for en praksis som kan misbrukes til mer direkte politisk styring av domstolenes virksomhet». Det ville være «spesielt uheldig om straffutmålingspraksis skal kunne gjøres til gjenstand for politisering og vesentlige endringer avhengig av skiftende flertall på Stortinget».

Kommisjonen går ikke nærmere inn på dette konkrete tilfellet eller på forholdet mellom de forskjellige formelle former for beslutninger, henstillinger o s v fra Stortinget side. Men det er gode grunner som taler for den forsiktige holdningen fra Stortingets flertall som er referert ovenfor. Selv om en uttalelse

(i annet enn lovs form) ikke er ment å være en instruks og heller ikke kan oppfattes slik, kan man over tid få uklare grenser på et område hvor det er viktig å holde klare grenser for forskjellige former for myndighet.

I lovs form står det fritt for Stortinget å gi bindende regler om straffens størrelse for de forskjellige typer av lovbrudd. Gjennom uttalelser i forarbeidene til ny lovgivning vil også Stortinget i betydelig grad kunne påvirke domstolenes praksis.

Plenumsvedtak, uttalelser m v som *ikke* er direkte rettet til domstolene, er det ikke knyttet denne type problemer til. Bortsett fra budsjettvedtak er domstolene som hovedregel ikke formelt bundet av slike vedtak og uttalelser. Men domstolene vil etter omstendighetene tillegge dem vekt i den løpende rettsanvendelsen.

5.4.2.3 Forholdet til den utøvende makt og administrasjon av domstolene

Domstolene i et konstitusjonelt demokrati må som omtalt ha mulighet til overprøving av om den *utøvende* makts myndighetsutøvelse er i samsvar med vår konstitusjon. Dette vil ikke minst gjelde prinsippet om at forvaltningen ikke kan gripe inn i borgernes rettssfære uten hjemmel i lov.

Hos oss har vi imidlertid gått lenger enn dette. Domstolene har, dels i henhold til lov og dels etter ulovfestet praksis, rett og plikt til å vurdere forvaltningsvedtak også opp mot krav og kriterier som ikke kan anses å ha grunnlovs karakter. Her kommer bl a inn i bildet de samme betraktningmåter som foran er behandlet vedr det konstitusjonelle demokrati, først og fremst at enkeltpersoners rettigheter ikke nødvendigvis bør vike for det som kan fremstå som fellesskapets beste.

Rettsaker som gjelder lovers grunnlovmessighet utgjør meget få saker i domstolene, men saker om overprøving av forvaltningsvedtak forekommer hyppigere. Med det omfang og den kompleksitet som moderne statsforvaltning har i dag, treffes det hver dag mange forvaltningsvedtak som er viktige for enkeltmennesker, både økonomisk og personlig. Disse forvaltningssavgjørelsene kan bringes inn for domstolene.

Også denne domstolkontroll er av betydning for spørsmålet om domstolenes uavhengighet. Når den utøvende makt hittil har hatt ansvaret for administrasjon av domstolene - med den kontaktflate og de forbindelser som det har medført mellom domstolene og vedkommende departement - kan det også spørres om forbindelsen mellom forvaltning og domstoler har vart så lenge og er så tett at det kan gi grunnlag for indirekte påvirkning av domstolenes dømmende virksomhet eller for mistanke om slik påvirkning. Dette vil kommisjonen komme tilbake til i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 om den sentrale domstoladministrasjon.

Den utøvende makt kan også være part i rettsaker som *ikke* gjelder overprøving av forvaltningens myndighetsutøvelse, se punkt 5.4.3.

5.4.2.4 Uavhengighet i forhold til den alminnelige rettsbevissthet eller folkemeningen

Endelig reiser kommisjonen spørsmål om forholdet mellom domstolenes dømmende funksjon og det som upresist kan betegnes som folkemeningen, den alminnelige rettsbevissthet eller grunnleggende verdisyn blant folk flest. Kan man etter folkesuverenitetsprinsippet kreve at dommeren legger til grunn det man måtte kunne konstatere er rådende oppfatninger i samfunnet

når det f eks gjelder hva som er rimelig straffenivå, hva som er aktsom opptreden i trafikken eller hva som normalt er «til barnets beste»?

Det vil være enighet om at dommere som skal pådømme en sak, må legge til side eventuelle, mer ekstreme, personlige synspunkter og holdninger, og likeså se bort fra rene særinteresser eller sektorinteresser.

For øvrig er det neppe mulig å gi noe klart svar. Vår demokratiform forutsetter at folkets verdivalg og synspunkter skal kanaliseres gjennom Stortinget dersom de skal bli bindende normer for statlig myndighetutøvelse. Når vi ikke har noe system med bindende folkeavstemninger utover de alminnelige valg, kan man enda mindre legge til grunn formodninger om den alminnelige folke mening som bindende normer, verken for den utøvende makt eller for domstolene. I tillegg kommer problemene med å konstatere *hva* som er den alminnelige oppfatning på et bestemt område. Bl a vil det i dagens pluralistiske, flerkulturelle samfunn være få områder hvor det er mulig å operere med *ett* enkelt samfunnssyn og verdisyn og *en* enkelt oppfatning om hva som er en rettferdig og etisk riktig rettspraksis eller rettsutvikling. Utgangspunktet må derfor være at den enkelte dommer må bygge på loven og tidligere rettspraksis i en vurdering hvor vedkommende trekker inn sitt alminnelige skjønn, og hvor personlige holdninger og erfaringer også vil spille inn.

I tillegg kommer som omtalt domstolenes funksjon i beskyttelse av minoriteters grunnleggende interesser, som medfører at domstolene - iallfall i en periode - kan måtte komme til resultater som flertallet i befolkningen ikke ønsker.

Dommernes forhold til gjennomgående synspunkter i samfunnet må også ses i sammenheng med et av utgangspunktene for *dommerutnevnelser*, nemlig at utnevnelsesmyndigheten vanligvis ikke skal kartlegge søkeres verdisyn, politiske og religiøse holdninger o s v og sammenholde disse holdningene med en norm for hvilke synspunkter og holdninger som en dommer *bør* ha, jf nærmere "*Utnevne av dommere*" i kapittel 7 om dommerutnevnelser.

Kommisjonens vurderinger under punkt 5.4.2.1 - 5.4.2.4 viser betydningen av domstolenes dømmende uavhengighet. Uten en *høy grad* av slik uavhengighet i forhold til Stortinget, ville prøvingen av lovers grunnlovmessighet kunne få beskjeden realitet. Uten en *høy grad* av slik uavhengighet i forhold til Regjeringen og resten av den utøvende makt, ville prøvingen av forvaltningsvedtak kunne få liten realitet. I så fall ville det ikke lenger foreligge noen effektiv sikring av minoritetsinteresser og sikring av borgernes interesser generelt overfor de andre styringsorganene. Likeledes ville domstolene kunne få problemer med å ivareta sine funksjoner i en del andre saker på en god og tillitsvekkende måte.

Det er imidlertid grunn til å understreke at man sjelden kan operere med *absolutte* prinsipper på dette området. Vårt norske statsstyre søker i stor grad en balanse mellom de ulike prinsipper og hensyn.

5.4.3 Uavhengighetshensynet i forhold til den enkelte part

Ovenfor har kommisjonen drøftet den dømmende uavhengighet som domstolene og dommerne må ha som den tredje statsmakt, både når det gjelder behandling av rettsaker hvor spørsmålet om lovers grunnlovmessighet tas opp og i rettsaker som reises mot et statlig organ til overprøving av et forvaltningsvedtak som organet har truffet.

Det gjelder imidlertid et *generelt* krav om at dommeren i en sak må være uavhengig og upartisk i forhold til sakens parter, uansett hvem som er part i

saken: statlig organ, kommunalt organ, selskap, organisasjon, forening eller enkeltperson. Når domstolene har som oppgave å være den viktigste institusjon - og på en del områder den eneste - som kan gi endelig og bindende løsning på rettstvister, trenger det ingen nærmere begrunnelse at partene i rettssaker ønsker og har krav på upartisk og nøytral behandling av saken. Det er avgjørende for tilliten til dommeren at denne ikke står i noe avhengighetsforhold til noen av partene, har interesser i sakens utfall eller har sympatier eller antipatier som kan påvirke hennes eller hans vurdering av saken. Likeledes er det viktig at det heller ikke for noen av partene *synes* som om en slik situasjon foreligger.

Det er ikke alltid lett å avgjøre når man her drøfter dommerens uavhengighet og når man er over på kravet til upartiskhet. Elementer *avuavhengighetshensynet* kan være inne i bildet når en av partene er spesielt sterk eller innflytelsesrik eller på annen måte står sentralt i samfunnsmessig sammenheng. En kommune kan oppfattes som en sterk part. Det samme kan gjelde distriktets hjørnesteinsbedrift, og ulike interesseorganisasjoner har etter hvert fått stor innflytelse. *Upartiskhet* kommer særlig inn i bildet i en drøftelse av om dommeren har interesser i sakens utfall eller om det foreligger sosiale bånd mellom dommeren og en av partene.

Disse hensynene til uavhengighet, upartiskhet og tillit i forhold til den enkelte part står sentralt i kommisjonens vurdering av dommeres sidegjøremål og spørsmålet om det skal innføres nye begrensninger i dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål, se "*Sidegjøremål*" i kapittel 9.

Også *et statlig organ* kan være part i sak for domstolene. De spesielle uavhengighetsspørsmålene som melder seg hvis saken gjelder prøving av lovers grunnlovsmessighet eller prøving av forvaltningsorganers vedtak, er behandlet i punkt 5.4.2. *Straffesaker* reises imidlertid av den offentlige påtalemyndighet som statlig organ, uten at det dreier seg om overprøving av den utøvende makts vedtak. Og et statlig organ kan være part i rettssak som gjelder rent *privatrettslige* spørsmål. F eks kan et statsorgan saksøkes med krav om erstatning for en handling som ikke har med et forvaltningsvedtak å gjøre.

Kommisjonen går ikke i dette kapittel inn i noen nærmere analyse av om en slik partskonstellasjon bør få konsekvenser i form av særlige tiltak for å verne om dommerens uavhengighet og upartiskhet. I "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 om den sentrale domstoladministrasjon går *et flertall* i kommisjonen inn for at det opprettes en egen domstoladministrasjonen utenfor Justisdepartementet, ledet av et styre. Det er en del av flertallets begrunnelse for at det i administrative spørsmål skal være en slik økt avstand mellom domstolene og sentraladministrasjonen, at det vil øke dommerens uavhengighet/upartiskhet/tillit i saker hvor et statlig organ er part. Flertallet utvikler dette syn nærmere i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6. I samme kapittel går *et mindretall* i kommisjonen inn for at den sentrale domstoladministrasjon forblir i Justisdepartementet, og at det utenfor departementet etableres et Råd for domstoladministrasjonen. Selv om den ene part i saken er et statlig organ, anser mindretallet valget mellom de to foreslåtte administrasjonsordninger for å være uten betydning for en dommers uavhengighet og tillit. Mindretallet utvikler dette syn nærmere i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6.

5.4.4 Nærmere om domstolenes dømmende uavhengighet i praksis

Som nevnt tidligere, er det i relasjon til kommisjonens mandat en grunnleggende sontring mellom domstolenes uavhengighet i deres dømmende funksjon og i administrasjonen av domstolene. Kommisjonen ser det ikke som noe mål i seg selv at domstolene skal være administrativt uavhengige. Men kommisjonen må vurdere om det er fare for at sterk administrativ styring fra den utøvende makt kan gi «overslag» i form av at den dømmende uavhengighet begrenses.

Når det gjelder den *dømmende* uavhengighet kan det - med sikte på den nærmere analyse av hvordan uavhengigheten bør sikres - være hensiktsmessig å nevne en sontring mellom domstolenes uavhengighet i forhold til de to andre statsmaktene og den enkelte dommers uavhengighet.

Den førstnevnte form for dømmende uavhengighet betegnes ofte domstolenes *institusjonelle* uavhengighet. Domstolene som institusjon skal være slik organisert at de kan utøve sin dømmende funksjon uten kontroll eller annen irregulær påvirkning fra de andre statsmaktene, og de skal heller ikke risikere at deres avgjørelser omgjøres. De skal bare motta instruksjon i form av lover fra Stortinget eller fra noen som har fått delegert (materieell) lovgivningsmyndighet.

Den andre form for dømmende uavhengighet er den *personlige* uavhengighet, som angår den enkelte dommers uavhengighet i sin dømmende gjerning. Partene må kunne stole på at dommeren som skal avsi dommen, vil gjøre det uten slike bindinger til noen av partene eller andre som kan medføre at dommen bygger på annet enn sakens fakta og de rettsregler som rettsordenen anerkjenner.

Selv om det er mulig på denne måten å skille mellom institusjonell og personlig uavhengighet, er det også nær sammenheng mellom de to begrepene. Til syvende og sist er det viktigste at den enkelte dommer avsier sin dom uten noen form for irregulær påvirkning. Den institusjonelle uavhengighet kan langt på vei ha som sitt endelige formål å beskytte den enkelte dommers uavhengighet.

Som det fremgår foran i punkt 5.4.2 om det konstitusjonelle demokrati og domstolenes uavhengighet, kan man også tenke seg en *selvstendig* begrunnelse for et krav om institusjonell uavhengighet. Uten en høy grad av synlig, institusjonell uavhengighet vil det kunne være vanskelig for domstolene å fylle sin dømmende funksjon i saker som gjelder overprøving av forvaltningsvedtak og prøving av lovers grunnlovmessighet.

Et uavhengighetsvern *innebærer* først og fremst et vern for domstolene og den enkelte dommer mot en del former for *påvirkning*. Kommisjonen presiserer at det ikke er dokumentert at bevisst påvirkning av domstolenes dømmende virksomhet *faktisk har forekommet* i nyere tid (med forbehold for 1940-45). Faktisk påvirkning forutsetter både at et tjenlig virkemiddel er tilgjengelig, at det er personer i den utøvende makt som ønsker å påvirke - og at dommeren rent faktisk lar seg påvirke. Det skal svært meget til for at alle tre forutsetningene er oppfylt. Det er vanskelig å tenke seg at en av dagens dommere vil gi etter for et påvirkningsforsøk fra den utøvende makt. Og innenfor norsk forvaltning er det en grunnfestet kultur og tradisjon for å respektere domstolenes dømmende uavhengighet. Selv om man ikke kan tenke seg begge disse forutsetningene oppfylt i dag, er det likevel riktig å omtale de mulige virkemidlene.

Uavhengighetsvern vil for det første gjelde et vern mot *direkte påvirkning*:
– påvirkning av dommeren til å komme frem til et bestemt resultat i enkelt

- sak ved ulike former for direktiver
- påvirkning av dommere til å følge en bestemt linje eller innta bestemte standpunkter, f eks ved generelle instruksjoner fra statlig myndighet

Vern mot slik direkte påvirkning kan både være klarere og strengere regler om statlige og kommunale myndigheters kompetanse - og utvikling i privat og offentlig sektor av sikrere og mer bevisste holdninger til domstolenes uavhengighet.

Uavhengighetsvern kan for det andre gjelde et vern mot at dommeren påvirkes i sin dømmende virksomhet på en mer *indirekte* måte, gjennom dommerens egeninteresse:

- Det kan være aktuelt å verne dommeren i forhold til myndigheter eller grupperinger som kjennetegnes ved at myndigheten eller grupperingen har goder å tildele eller ondere den kan la være å påføre dommeren, og hvor dommeren kan ha fordel av å vektlegge myndighetens eller grupperingens interesser når hun eller han avgjør konkrete rettsaker. Eksempel: Forholdet til et departement som kan tildele dommeren lønnsmessige fordeler, eller en insolvent dommers forhold til sine kreditorer. Man kan tenke seg vern både i form av at man unngår at slike forhold etableres, og at man har stor åpenhet og klare regler innenfor slike forhold. Man kan også tenke seg at dommere gis særskilt stillingsvern, at avskjed, disiplinærreaksjoner m v besluttet av et mest mulig uavhengig organ o s v, se blant annet kapittel 10 om disiplinærreaksjoner. Også regler om begrenset adgang til engasjement utenfor dommerstillingen kan være et vern av den enkelte dommer, se "*Sidegjøremål*" i kapittel 9.
- Det er videre aktuelt å hindre at det består lojalitetsbånd, vennskapsbånd eller lign som i seg selv kan påvirke utfall av saker. Eksempel: Bånd til nær familie eller til tidligere arbeidsgiver. Her vil et vern først og fremst bestå i regler som avskjærer dommerens myndighet i en sak hvor slike bånd kan tenkes å få virkning (habilitetsregler).

Det kan *for det tredje* gjelde et vern mot at samme utøvende myndighet har ansvar både for saksområder som omfattes av domstolenes uavhengighet, og for områder som ikke omfattes.

Resonnementet vil være at når domstolene i tillegg til den uavhengige dømmende virksomhet, også utfører oppgaver på vegne av og med fullmakt fra den utøvende makt og er underlagt instruksjonsmyndighet fra den utøvende makt (f eks innkreving av dokumentavgift), kan man risikere utvisking av grensene for uavhengigheten. Dette kan gi seg utslag i at den dømmende uavhengigheten glemmes, men like gjerne at forvaltningen utviser for *stor* forsiktighet på de forvaltningsområder som ikke omfattes av uavhengigheten. - Det vern man her kan tenke seg, er av organisatorisk art, nemlig å rendyrke domstolenes dømmende oppgaver. Det er nedsatt et eget utvalg, Strukturutvalget for herreds- og byrettene, som bl a skal se på domstolenes arbeidsområde.

Med sikte på den avveining som kommisjonen skal foreta i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 flg, presiseres at i en vurdering av hvilken påvirkning av domstolene som kan aksepteres, må det legges til grunn at domstolenes virksomhet - som enhver annen offentlig (og privat) virksomhet - må *ledes og styres* etter moderne prinsipper; det er ikke tilstrekkelig at hver enkelt dommer styrer sin egen virksomhet. Som offentlig virksomhet har domstolene ansvar for god og effektiv utnyttelse av de ressursene som Stortinget

stiller til disposisjon. Det bør også foregå en kvalitetssikring, både når det gjelder saksbehandlingstid, avgjørelsens innholdsmessige kvalitet og service overfor brukerne og publikum. Kommisjonen vil i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 komme nærmere inn på avveiningen mellom behovet for styring og ledelse og behovet for å sikre en høy grad av dømmende uavhengighet. Herunder vil det ha betydning *hvem* som skal stå for den nødvendige styringen. Når man ser den institusjonelle og den personlige uavhengigheten under ett, fremgår det altså at uønsket påvirkning kan komme fra flere hold: Fra Regjeringen, Justisdepartementet og resten av den utøvende makt, fra Stortinget eller grupperinger i Stortinget, fra arbeidslivets organisasjoner og andre store sammenslutninger, fra kommuner, fra enheter eller grupperinger i næringslivet. Nevnes må også pressen, «den fjerde statsmakt». Forhåndsprosedyre og forhåndsdom i media kan svekke dommernes objektive holdning i straffesaker og forårsake forutinntatthet. I England er det straffbart som «contempt of court» å omtale rettssaker før de er avgjort. I Norge har det i tilknytning til enkelte artikler og utspill i mediene under behandling av spesielle straffesaker vært debatt om tilsvarende restriksjoner bør innføres hos oss.

Det er endelig av betydning å gi dommere slike økonomiske betingelser at man minimaliserer faren for at dommeren skal komme i noen form for avhengighetsforhold knyttet til sin privatøkonomi. Dette kommer i tillegg til den betydning dommerlønnen har når det gjelder å få den ønskelige rekruttering fra jurister utenfor offentlig sektor. Kommisjonen vil imidlertid ikke gå inn i en konkret vurdering av avlønningsspørsmålene.

5.4.5 Holdningene til domstolenes uavhengighet

Når man drøfter de hensyn som bør komme avgjørende inn ved valg av organisatoriske og andre løsninger, er det viktig å trekke inn et supplerende perspektiv: Når man f.eks. skal ta stilling til organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon, er det ikke tilstrekkelig at de prinsipielle hensynene er lagt til grunn. Et godt resultat forutsetter også at det er vilje hos de øvrige myndigheter til å respektere domstolenes særstilling og deres dømmende funksjoner. Historien gir eksempler på dårlig samsvar mellom forfatningsrettslige regler og prinsipper på den ene side og domstolenes faktiske stilling og autoritet på den annen side. Som eksempel kan nevnes at den sovjetiske forfatning inneholdt regler om at domstolene skulle ha full uavhengighet, samtidig som de politiske makthavere bl.a. gjennom sin utnevningsspolitikk og bruk av økonomiske og andre pressmidler, sørget for å ha lojale domstoler som sjelden eller aldri inntok standpunkter på tvers av de politiske myndighetenes interesser. Man kan også tenke seg mindre dramatiske kontraster mellom prinsipper og praktisk politikk, ved at domstolene ikke får de ressurser eller øvrige rammebetingelser som er nødvendige for å fylle den funksjon som de er gitt i henhold til Grunnlov og lov.

I sentrale deler av norsk statsforvaltning er det som tidligere nevnt en gammel og rotfestet tradisjon og kultur for å respektere domstolenes særstilling. Etter enkeltes mening går man av og til for langt i å være tilbakeholden på områder som har liten forbindelse med domstolenes dømmende funksjon. Etter kommisjonens vurdering er det viktig at man i forvaltningen har et bevisst forhold til faren for at slike tradisjoner og slik kultur kan svekkes. Et lite eksempel på dette er at man terminologisk og i noen mer tekniske sammenhenger likestiller domstoler med forvaltningens ytre etater. Det hender at

man bruker uttrykket «etat» om domstolene. Og i det nye økonomireglementet for staten, fastsatt ved kgl res 26 januar 1996, er det gitt regler om hvordan departementene skal iverksette Stortingets budsjettvedtak, og § 6 omhandler «Instruksjon av underliggende statlige virksomheter». Det er på det rene at domstolene er forutsatt omfattet av reglementet, men Den norske Dommerforeningen har tatt opp spørsmålet om regler for departementenes «underliggende» virksomheter kan få anvendelse på domstolene. Man kan ikke se bort fra at uheldig begrepsbruk kan indikere liten oppmerksomhet mot domstolenes særstilling, og at dette over tid kan få negative virkninger.

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

5.5 Hensynet til rettssikkerhet i prosessen for domstolene

Begrepet rettssikkerhet har etter hvert fått et innhold som ikke er særlig presist avgrenset. Begrepet oppfattes i dag lett som et allment honnørord. Kommisjonen vil likevel sette opp rettssikkerhet som et viktig hensyn ved utformingen av tilrådingen innenfor mandatet. Kommisjonen finner ikke grunn til å foreta noen særskilt analyse av begrepet. Elementer av rettssikkerhet ligger innbakt i de hensynene som kommisjonen allerede har gjennomgått ovenfor. I det følgende nevnes andre elementer som det er særlig viktig å legge vekt på innenfor mandatet:

- Behandlingen av rettssaker i domstolene må skje innenfor rimelige tidsrammer. «Justice delayed is justice denied.» Nedkorting av saksbehandlingstiden har fått stor oppmerksomhet i norske domstoler de senere år, og vi ligger nå blant de fremste domstoler i Europa i denne sammenheng. Også å *opprettholde* en rask saksbehandling krever imidlertid planlegging og innsats, og korte behandlingstider er fortsatt et viktig hensyn å ivareta.
- Omkostningene ved å få sin sak behandlet ved domstolene er av avgjørende betydning for om folk flest har mulighet til å vinne frem med sin sak. Her er situasjonen i dag at behandlingsgebyr til staten utgjør en svært liten del av totalomkostningene for partene. Det vil være uheldig om kommisjonens tilrådingen skulle medføre høyere gebyrnivå, f eks dersom man ønsker å gi domstolene større selvstendighet ved å øremerke inntektene av behandlingsgebyr til domstolsformål og innrette gebyrnivået etter en selvfinansieringsmodell. Den vesentlige del av omkostningene skriver seg imidlertid fra advokatsalærer, og dette er et problem som det ikke er opp til Domstolkommisjonen å finne løsninger på.
- Det er naturlig å regne *kvalitet* som et rettssikkerhetskrav. Avgjørelsene må bære preg av faglig høy kvalitet. For domstoler i lavere instans er det ett kriterium for kvalitet at dommen ikke blir påanket og omgjort i høyere instans. Nivået bør ikke variere nevneverdig fra et distrikt til et annet. Nivået bør heller ikke variere sterkt fra sak til sak, selv om ulike hensyn gjør seg gjeldende når dommeren skal avgjøre hvilket nivå saksforberedelsen og dommerens arbeid med saken bør ligge på. - Et kvalitetskrav

av en noe annen art er kravet til at domstolene fremstår overfor brukerne som en offentlig institusjon med en god service-holdning. God service fra en offentlig institusjon består av en lang rekke, undertiden tilsynelatende bagatellmessige forhold. Summen - service-graden - har imidlertid viktige virkninger. Høy service-grad kan f.eks. bety lavere terskel for ressurssvake personer for å oppsøke domstolene, og den kan bidra til en trygghet hos brukerne som kan gjøre at sakene blir bedre belyst.

- Forutberegnelighet er et viktig element i rettssikkerhetsbegrepet. Borgerne skal ha tilgang til et rettsapparat som behandler like saker likt, og domstolenes avgjørelser må være tilgjengelige. Tilgjengeligheten har en praktisk side (offentliggjøring, tilgang på utskrifter o s v), men omfatter også et krav om at avgjørelsene utformes på en måte som forstås av folk flest.

Det er liten eller ingen uenighet om at elementene ovenfor utgjør meget viktige hensyn ved utformingen av rettsvesenet. Kommisjonens mandat er imidlertid begrenset til fem konkrete spørsmålstillinger som alle kan regnes under begrepet domstoladministrasjon i vid forstand. Mandatets innledende avsnitt fokuserer på uavhengighetsproblematikken. Kommisjonens analyse og vurdering bør særlig gjelde hvordan det administrative arbeidet på de fem områdene skal organiseres for at domstolenes uavhengighet kan ivaretas best mulig på kort og lang sikt, når man samtidig skal ivareta demokratihensynet og tilliten til domstolene. Men ettersom organisatoriske tiltak som fremmer disse hensynene, ofte vil ha andre konsekvenser i tillegg, må en vurdering av tiltakene inneholde en avveining mellom positive konsekvenser for uavhengigheten m v og mulige negative konsekvenser for andre forhold. Det er særlig i den sammenheng at kommisjonen fremhever rettssikkerhetshensynenes betydning.

5.6 Hensynet til at domstolene må ha folks tillit

Samfunnsinstitusjonene er i stor utstrekning avhengige av autoritet for å kunne utføre sin funksjon. I tidligere tider var det å ha et maktapparat til disposisjon ofte et tilstrekkelig grunnlag for å oppnå autoritet. Ved borgernes frykt for represalier kunne man oppnå respekt for de styrendes beslutninger. I mange sammenhenger var også respekt eller ærefrykt for øvrigheten tilstrekkelig til at folk flest hadde den nødvendige motivasjon til å følge påbud og forbud.

Den mer statusorienterte respekt for øvrigheten og myndighetspersoner er atskillig mindre fremtredende i dag. Myndighetens formelle forankring i Grunnloven eller loven betyr også mindre for autoritet og legitimitet. En kritisk sans hos folk flest er blitt mer utbredt, og massemedienes kritiske lys på enhver offentlig myndighet har også bidratt til utviklingen. Dermed er samfunnsinstitusjoner i større grad henvist til å søke autoritet og legitimitet for sin virksomhet gjennom respekt for virksomheten, ved aksept av at virksomheten faglig holder mål. Det kan være hensiktsmessig å samle dette i begrepet *tillit*; og tillit til institusjonen blir det viktigste grunnlaget for at institusjonen kan utføre sin funksjon med styrke.

Ikke minst for domstolene har disse betraktningene gyldighet, selv om domstolene nok er blant de siste institusjoner som er blitt møtt med økende kritisk sans og redusert statusorientert respekt. Kommisjonen er av den opp-

fatning at man er inne i en utvikling som vil fortsette og vil forsterkes. Det er derfor grunn til å legge stor vekt på hensynet til domstolenes tillit når man skal utforme tilrådingen på de ulike punkter i kommisjonens mandat.

Spørsmålet om tillit til domstolene knytter seg både til de generelle hensyn og prinsipper som er behandlet foran, og til de mer spesielle hensyn som kommisjonen trekker frem i sine vurderinger og avveininger i de følgende kapitler. Som et gjennomgående prinsipp vil kommisjonen legge til grunn at det ikke er tilstrekkelig at domstolene, domstoladministrasjonen, utnevningssprosessen og s v tilfredsstillende krav til domstolenes uavhengighet, faglig kvalitet og de andre kravene som er behandlet ovenfor. Det er også viktig at folk flest kan se at kravene er oppfylt. «Justice must be seen to be done.»

Forholdet mellom tillitshensynet og de øvrige overordnede hensyn uttrykkes i kortform i Innst S nr 118 (1982-83), justiskomiteens innstilling i anledning av St meld nr 90 (1981-82) om herreds- og byrettenes organisasjon mm side 1: «I et demokratisk samfunn der maktfordelingsprinsippet står sentralt, vil det være av stor betydning at domstolene - og herunder dommerne - nyter alminnelig tillit basert på uavhengighet, saklighet og integritet.»

Kommisjonen angriper tillitsproblematikken hovedsakelig fra en organisatorisk synsvinkel, ved å stille spørsmål om hvordan man kan styrke tilliten til domstolene gjennom ny organisering av domstoladministrasjonen, en ny utnevningssprosess, en gjennomgang av ordninger med midlertidige dommere, en innføring av disiplinærordning for dommere og en regulering av dommers sidegjøremål. Kommisjonen vil imidlertid understreke at tilliten ikke bare avhenger av disse elementene. Det som kanskje har størst betydning for tilliten til domstolene, er den måten den enkelte dommer leder saksforberedelse og hovedforhandling på, hvordan avhør av vitner og parter gjennomføres eller ledes, hvordan dommeren markerer kombinasjonen av upartiskhet og engasjement i saken og hvordan dommen eller kjennelsen utformes. Av betydning er også dommerens forhold til pressen og måten dommeren opptrer på når hun eller han eventuelt representerer domstolen i andre sammenhenger. - Kommisjonen vil også nevne at dommernes tillitsvalgte i Den norske Dommerforening kan ha stor betydning for folks tillit til domstolene, og det samme kan gjelde utspill og uttalelser fra Den Norske Advokatforening.

Utover det faktum at tillit til domstolene er en nødvendig forutsetning for at domstolene skal kunne utføre sin funksjon i samfunnet, er det vanskelig å gi presise angivelser av tillitshensynets vekt og betydning innenfor det som tas opp i kommisjonens mandat. Men kommisjonen vil peke på noen problemstillinger knyttet til tillit til domstolene generelt, som også har betydning for de tillitsaspekter som er tema i dette punkt.

Folks tillit til domstolene dreier seg om diffuse og komplekse størrelser og skjønnsmessige vurderinger. *Hvem* skal ha tillit til domstolene? I den enkelte sak må partene og aktørene for øvrig ha tillit til dommeren. Men en alminnelig tillit til domstolene er like viktig. Her er det ikke sikkert at «folk flest», massemediene og «politikere» har samme vurdering av om domstolene er verdt å ha tillit til. Og om man mener at det er samfunnet som helhet som bør ha tillit til domstolene, er det ikke lett å fastslå om folk har tillit til domstolene. Det er vanskelig å finne frem til en representativ oppfatning om domstolene. Det er ingen fullgod løsning å legge avgjørende vekt på den vurderingen som folk fra rettsvesenet, fra statsadministrasjonen eller sentrale politikere måtte ha av folks tillit. På den annen side vil heller ikke bredt anlagte spørreundersøkelser alltid gi gjennomtenkte og representative svar som virkelig sier noe om så

sammensatte problemstillinger, men slike undersøkelser vil iallfall si noe om hvilke holdninger som folk rent faktisk har om domstolene, uansett om de hviler på svakt kunnskapsgrunnlag eller er utslag av standardholdninger til offentlige myndigheter. - Enda vanskeligere blir det å fastlegge et mål for hvilken tillit folk *bør* ha til domstolene. Er f.eks. 70 % «oppslutning» om domstolene problematisk lavt eller er dette det nivået som det er realistisk å oppnå? Og kommer man over i en tiltaksfase, støter man på betydelige vanskeligheter når man skal ha en formening om hvilken innvirkning på tilliten som et bestemt tiltak eller en bestemt løsning vil medføre.

Det har vært gjort ulike undersøkelser om folks tillit til domstolene og andre samfunnsinstitusjoner.

Markeds- og Mediainstituttet AS har siden 1985 ved å spørre et representativt utvalg av befolkningen, registrert tiltro til ulike institusjoner. Blant 21 offentlige og private institusjoner kom domstolene i november 1998 på åttende plass, etter politiet, Forbrukerombudet, NRK, utdannelsessystemet, Forsvaret, norske aviser utenom løssalgsavisene og bankene. 67 % svarte at de hadde svært stor eller ganske stor tiltro til domstolene, mot 86 % når det gjaldt politiet. I perioden 1987-1998 varierte tallet for domstolene fra 83 til 67 %. Av 19 målinger lå domstolene på 80 % eller mer på tre målinger, mellom 70 og 79 % på 12 målinger og under 70 % på fire målinger. Denne undersøkelsen er ikke minst interessant fordi den bygger på data som er innsamlet en rekke ganger over mange år.

En undersøkelse fra Nasjonal komite for intervjuundersøkelse, begrenset til datainnsamling i 1990, kartla graden av tilfredshet med domstolene, forvaltningen og Stortinget. Her lå gruppen som var enten «svært tilfreds» eller «noe tilfreds» med domstolene på 72 %, mens tallet for Stortinget var 59 % og forvaltningen 42 %. (Her var det dessuten «vet ikke»-grupper, henholdsvis 8 %, 5 % og 11 %, slik at «lite tilfreds»-gruppen var på 20 % for domstolene, 36 % for Stortinget og 47 % for forvaltningen.)

I en studie om domstoler og opinion (Benedicte Andersen, LOS-senteret 1992) konkluderes det med at det nok hersker en generell skepsis til hvordan domstolene ivaretar ulike aspekter ved rettssikkerheten. Omtrent halvparten av et representativt, nasjonalt utvalg var «helt/litt uenig» i følgende utsagn: «Domstolene dømmer alle likt, uansett utdanning, yrke eller posisjon i samfunnet.» Likebehandlingsprinsippet står generelt sterkt i befolkningen, og en skepsis til likebehandling i domstolene er viktig når man skal kartlegge folks tillit til domstolene.

Også grundigheten i domstolenes saksbehandling ble vurdert relativt negativt. Til utsagnet «Arbeidsbelastningen i domstolene gjør at en del saker ikke behandles grundig og nøyaktig nok», svarte 70 % «helt/litt enig» og 10 % «både og». Men samtidig svarte 70 % «helt/litt enig» eller «både og» på utsagnet «Domstolene behandler saker på en altfor treg og omstendelig måte».

Undersøkelsen omfatter både personer som ikke har vært i kontakt med domstolene, og personer som har hatt slik kontakt. Den siste gruppen utgjør ca 40 % av respondentene, hvorav halvparten har hatt kontakt flere ganger. Gjennomgående er det noe mer positive holdninger fra dem som har hatt kontakt med domstolene. Det er imidlertid stor spredning i hvilke saker kontakten gjelder. For ca 40 % av personer med kontakt med domstolene, gjelder kontakten tinglysing eller viselser, og 12 % gjelder kontakt med skifterett. Under halvparten har altså hatt kontakt med domstolenes dømmende virksomhet.

Andersen gjennomfører også en analyse av hvor godt folk er orientert om sentrale trekk ved domstolene. Domstolene har ikke noen stor «synlighet» i samfunnet. At de spurte ikke nødvendigvis har omfattende og korrekte kunnskaper om domstolene som bakgrunn for deres vurderinger, kan etter kommisjonens oppfatning ikke medføre at deres uttalelser om tillit eller manglende tillit har mindre betydning. En viktig del av grunnlaget for domstolenes legitimitet må være den *faktiske* tillit til domstolene. En annen sak er at dersom folk har mangelfulle kunnskaper om domstolene, sier det noe om hvilke tiltak som bør prioriteres for å oppnå økt tillit til domstolene.

I studien påpekes en vanlig erfaring med at folk ofte har standardholdninger til offentlig sektor, slik at noen meninger i undersøkelsen kan avspeile standardoppfatninger av statlige myndigheter generelt og ikke nødvendigvis sier så mye om vurderingen av *domstolene*. Men forfatteren antar på den annen side heller ikke at respondentenes vurderinger er helt frikoblet fra domstolene. Ikke minst gjelder det spørsmål som har svakere kobling til offentlig sektor generelt, f.eks. spørsmål om domstolene dømmer likt.

Den vekt man kan tillegge svarene som er referert ovenfor, avhenger også av hvilke *variasjoner* man fikk i svarene, og i studien analyseres variasjonene nærmere. De største variasjonene er knyttet til folks partipolitiske sympatier. Hovedkonklusjonen er imidlertid at en kritisk vurdering av rettssikkerheten varierer *lite* etter en del utvalgte variabler, og at oppfatningene må sies å ha sterkt allment feste.

I studien gis det uttrykk for at den gjennomgående kritiske holdningen til hvordan rettssikkerheten blir ivaretatt, kan tolkes som uttrykk for at domstolene mangler tillit og legitimitet i befolkningen, men at den også kan uttrykke en sunn kritisk innstilling til hvordan domstolsystemet fungerer.

Resultatene fra denne studien må også sees i sammenheng med den intervjuundersøkelsen som Høyesterett og Statens Informasjonstjeneste fikk iverksatt i november 1996. Av et representativt, nasjonalt utvalg på 1036 personer svarte ca 75 % at de hadde «ganske stor» eller «svært stor tillit til domstolene». 80 % svarte at de hadde samme tillit eller større tillit til Høyesterett enn til de andre domstolene, men knappe 60 % mente at man kan være sikker på å få en rettferdig behandling i Høyesterett.

For øvrig er det grunn til å være oppmerksom på at *berettiget kritikk* av domstolene ikke er ensbetydende med at tilliten til domstolene svekkes. Avhengig av hva slags forhold som kritiseres, kan man tenke seg at de ansvarlige går ut og redegjør for situasjonen, for formildende omstendigheter og for konkrete planer om endringer - og at dette gjøres på en måte som viser både vilje til å ta kritikk alvorlig og vilje til å foreta endringer. En slik situasjon kan like gjerne ende opp med at folks tillit til domstolene øker og ikke reduseres.

Til tross for de praktiske problemene ved kartlegging og vektlegging av tillit til domstolene, er kommisjonen klar i sitt standpunkt om at tillitshensynet må stå sentralt ved de vurderinger og avveininger som skal lede frem til kommisjonens tilrådinger. Det er imidlertid viktig å være klar over de nevnte problemene, og at kommisjonens vurderinger og standpunkter angående tillitshensynet nødvendigvis vil bli meget skjønnsmessige og i liten grad knyttet til empiri.

5.7 Den samiske dimensjon

Grunnloven § 110 a slår fast at det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Dette er en plikt som også har betydning for organiseringen av domstolene i landet. Det må være en reell likestilling mellom personer fra de to folk, nordmenn og samer, når det gjelder å få sine rettsspørsmål behandlet ved landets domstoler.

Under arbeidet i kommisjonen er det fremmet forslag om at den skal ta opp spørsmålet om et eget sorenskriverembete i indre Finnmark. Forslaget har vært begrunnet blant annet med at samiske sedvaner og samisk rettsforståelse ville ha større mulighet for å kunne bli dokumentert ved en slik domstol. Ettersom et annet utvalg - Strukturutvalget for herreds- og byrettene - ifølge sitt mandat skal behandle spørsmålet om en slik domstol, finner kommisjonen at den vil henvisе til behandlingen i dette utvalget.

Det fremgår av kommisjonens spørreundersøkelse blant landets dommere at det bare var en enkelt dommer (en dommerfullmektig) som svarte positivt på spørsmålet om man fyller kriteriene for å skrive seg inn i samemantallet. Men det er viktig ut fra de allmenne prinsipper om bred dommerrekruttering at kvalifiserte samer kommer inn i domstolene. Det er anerkjent å være en styrke for domstolene at de har en vesentlig bredde i livserfaring fra ulike områder av landet, i yrkesbakgrunn fra ulike deler av juridisk virksomhet og har en balansert fordeling mellom kvinner og menn. En slik bredde har en sterk begrunnelse blant annet i hensynet til rettferd og representasjon overfor ulike deler av befolkningen, i hensynet til kunnskapstilførsel om ulike deler av folks liv og i hensynet til verdimangfold i avgjørelsene. Disse hensyn gjør seg også gjeldende i forhold til det samiske folket, og med styrke fordi samene har et eget språk og en egen kultur. Det er derfor grunn til å peke på interessene til samene ved dommerutnevnelser i fremtiden.

Når det gjelder dommernes opptreden i retten, har det vært en særskilt høring med samiske representanter. Denne viste at samenes problemer i særlig grad består i kommunikasjons- og forståelsesproblemer, men det ble også gjort gjeldende at samene har store vansker med å vinne frem med sin rettskultur. Det er nærmere redegjort for dette i kapittel 10. Kommisjonen har også påpekt behovet for etterutdanning for å gi dommere innsikt i samenes kulturelle særtrekk, jf "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7.

Det er alltid et mål ved rettsforhandlingene at partenes forklaringer og partenes egne vurderinger blir klart forstått og innsiktsfullt bedømt. Tilsvarende gjelder for andre aktører i en retts sak. Når vårt land har et urfolk med et språk som ligger langt fra flertallsspråket, og med en kultur som er forskjellig fra flertallskulturen, stiller det særlige krav til rettsvesenet. Blant disse kan nevnes en positiv holdning til bruk av samisk språk selv om oversettelse er tidkrevende, og til å motta kunnskaper om samiske kultur- og verdiforestillinger. Den store variasjonen språklig og kulturelt internt i det samiske samfunn er også med på å forsterke betydningen av alle domstolers holdning i saker som gjelder samiske spørsmål.

Kommisjonen har ikke gått nærmere inn på en drøfting av denne problemstillingen, men synes den må omtales fordi samene har en spesiell stilling som urfolk i landet. Samenes tillit til domstolene er derfor en dimensjon som også må ivaretas.

5.8 Grunnlovfesting av prinsippet om domstolenes uavhengighet

Kommisjonen har foran under punkt 5.4 pekt på at prinsippet om domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet er en hjørnestein i rettsstaten og et fundamentalt trekk i forholdet mellom statsmaktene etter norsk statsforfatning. Det er samtidig redegjort for at uavhengighet ikke er det samme som at domstolene skal være fri for enhver påvirkning. Lovgivningsprosessen innebærer en generell form for påvirkning av domstolene, men påvirkning av domstolene i den enkelte sak må bare skje gjennom fastsatte former som tilfredsstillende rettferdskrav om likestilling mellom partene og sikrer at dommeren på fritt og selvstendig grunnlag kan ta stilling til saken ut fra det materiale som er fremlagt.

Prinsippet om domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet er forutsatt i Grunnloven. Det ligger under inndelingen i Grunnlovens kapitler om den lovgivende, utøvende og dømmende makt. Det er lagt til grunn i statsrettslig praksis og teori. Men det er ikke kommet direkte til uttrykk i Grunnloven.

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

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

Flertallet vil foreslå et kortfattet uttrykk i Grunnloven for prinsippet om domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet, i tråd med den avfatning som Grunnlovens bestemmelser ellers har. Flertallet foreslår en slik ny bestemmelse i Grunnlovens kapittel D om den dømmende makt:

«Alle Dommere bør være uafhængige i sin dømmende Gierning.»

En slik grunnlovsbestemmelse må forstås på bakgrunn av den analyse som kommisjonen har gjort av prinsippet foran i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kap 5. Bestemmelsen knytter seg til hver enkelt dommer, ikke bare til domstolene som institusjon. Men den er selvsagt ikke til hinder for at en dommers avgjørelse blir overprøvd av en domstol etter reglene i rettergangsløvgivningen, og at prøving ved overordnet domstol kan gi direktiver som en dommer i underordnet instans plikter å rette seg etter ved fortsatt behandling av saken.

En ny grunnlovsbestemmelse kan plasseres i den ledige § 89.

Selv om flertallet er kommet til at den vil foreslå en ny bestemmelse i Grunnloven, vil den samtidig understreke at det ikke er nødvendig å vedta en slik grunnlovsbestemmelse før kommisjonens øvrige forslag gjennomføres. Flertallet ser heller ikke grunn til at behandlingen av de andre forslagene skal utstå i påvente av en ny grunnlovsbestemmelse.

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

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

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

Mindretallet bemerker at tilsvarende gjelder skisse til endring av Grunnloven § 21, jf "*Spørsmål om endring av Grunnloven*" i kapittel 7.5.5. Når kommisjonen enstemmig finner at innstillingen vedrørende et mer frittstående innstillingsorgan før dommere utnevnes, ikke kommer i strid med Kongens enerett til å utnevne embetsmenn, så er der ikke behov for noen endringsskisse. Den fremstår da heller ikke som ønskelig, utfra norsk tradisjonelt syn på grunnlovsendringer - som historisk atskiller seg fra praksis i Danmark, Sverige og Finland. Når det gjelder § 21 fremsettes det imidlertid ikke noe formelt forslag om endring, og mindretallet fremmer derfor ikke noen formell dissens under "*Spørsmål om endring av Grunnloven*" i kapittel 7.5.5.

Mindretallet føyer til at endringsskisser vil kunne skape tvil og diskusjon om problemstillinger som Domstolkommisjonen enstemmig oppfatter som uproblematiske. Grunnlovskisser - både vedrørende Grunnloven § 21 og § 89 - vil da også kunne trekke oppmerksomhet bort fra det som er kommisjonens hovedproblemstillinger.

Kapittel 6

Den sentrale domstoladministrasjon

I dette kapitlet vurderer kommisjonen ulike organisasjonsløsninger for den sentrale administrasjonen av domstolene.

Kommisjonens flertall foreslår at administrasjonen legges til et nytt organ, Domstoladministrasjonen, ledet av et styre. Organet skal opprettes ved lov og ha vide fullmakter. Sentrale myndigheter skal i utgangspunktet bare kunne gi instruks til organet i form av generelle regler rettet mot statlige organer. Styret skal dels velges av Stortinget og dels oppnevnes av Regjeringen, og skal bestå av representanter for allmennheten, dommere og advokater. Ved å organisere domstoladministrasjonen med størst mulig avstand til Regjeringen og Justisdepartementet, ønsker flertallet å sikre domstolenes dømmende uavhengighet. I tillegg til å lede Domstoladministrasjonen, skal styret også gi innstilling i dommerutnevningssaker.

Kommisjonens mindretall foreslår at administrasjonen fortsatt skal ligge i Justisdepartementet, og dermed under en parlamentarisk ansvarlig statsråd. Mindretallet foreslår imidlertid at det skal opprettes et eget Domstolråd for domstoladministrasjonen i Justisdepartementet. Rådet skal bestå av det Innstillingsrådet som mindretallet foreslår opprettet i "[Utnevnelse av dommere](#)" i kapittel 7 og det Tilsynsutvalget som kommisjonen foreslår opprettet i kapittel 10. Rådet skal gi innspill til departementets arbeid med domstolenes budsjett og domstoladministrasjonen for øvrig, og kvalitetssikre administrasjonsarbeidet i lys av domstolenes særlige stilling. Etter mindretallets syn vil en slik ordning, sammen med kommisjonens øvrige forslag, fullt ut sikre domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet, samtidig som den ivaretar demokratiske og andre prinsipielle hensyn.

6.1 Innledning

Organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon fremstår som et hovedpunkt i kommisjonens mandat. Uttrykket «administrasjon av domstolene» kan brukes i vid forstand, slik at det omfatter utnevnelse av dommere og disiplinærmyndighet mot dommere. Mandatet behandler imidlertid utnevningssprosessen og disiplinærordningen som adskilte temaer i forhold til domstoladministrasjon, og kommisjonen har lagt dette til grunn for sin disponering av utredningen. I dette kapitlet tar kommisjonen derfor opp organiseringen av den administrasjon som har med budsjett/økonomi, teknologiutvikling, organisasjonsutvikling m m å gjøre samt personaladministrasjon som ikke gjelder dommerutnevninger og disiplinærtiltak mot dommere. - Begrepsmessig kan ordet administrasjon hense på *oppgaven*, på *virksomheten* eller på *institusjonen* (den sentrale domstoladministrasjon i Justisdepartementet). Kommisjonen bruker begrepet i varierende betydning, men vil presisere betydningen der den ikke fremgår av sammenhengen.

I punkt 6.2 beskrives sentraladministrasjonen av domstolene og hvordan den er organisert i dag. I punkt 6.3 gis en oversikt over den sentrale domstoladministrasjon i andre land.

I punkt 6.4 flg fremkommer kommisjonens vurderinger. Foran i "[Generelle hensyn og prinsipper](#)" i kapittel 5 er gjennomgått de allmenne prinsipper og hensyn som danner basis for kommisjonens vurderinger av samtlige punkter

i mandatet. I punkt 6.4 gjennomgås de hensyn som kommisjonen finner særlig viktige ved organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon.

I punkt 6.5 gjennomgår kommisjonen de forskjellige alternativene for organisering av sentral domstoladministrasjon. Etter en første vurdering står kommisjonen tilbake med to aktuelle hovedløsninger: En modifisert departementsmodell og en frittstående domstoladministrasjon. Kommisjonen har i valget mellom disse to hovedløsninger delt seg i et flertall og et mindretall. I punkt 6.6 gir flertallet en nærmere begrunnelse for valget av en frittstående domstoladministrasjon og i punkt 6.7 en skisse over hvordan det tenker seg den nærmere utforming av en slik løsning. I punkt 6.8 gir mindretallet en nærmere begrunnelse for valget av en modifisert departementsmodell og skisserer i punkt 6.9 den nærmere utformingen. I punkt 6.10 fremgår kommisjonens vurderinger og synspunkter på lovendringsspørsmålene.

Fremstillingen og vurderingen i dette kapittel tar sikte på administrasjon av herreds- og byrettene, lagmannsrettene og Høyesterett. Blant de «ordinære domstoler» regner domstoloven også *forliksrådene*, men forliksrådene skiller seg så sterkt ut fra de øvrige domstoler at kommisjonen vil komme tilbake til en mer samlet drøftelse av spørsmål knyttet til forliksrådene. Det samme gjelder *særdomstolene*.

Temaet i dette kapitlet er den *sentrale* domstoladministrasjonen. Det vil alltid være behov for en sentral administrativ styring av - og service til - domstolene. Domstolene utgjør i dag ca 100 enheter spredd over hele landet. Riktignok er en omstrukturering av herreds- og byrettene under vurdering i et utvalg nedsatt ved kgl res 10 oktober 1997; Strukturutvalget for herreds- og byrettene. Men uansett hvilke beslutninger som blir tatt m h t domstolenes struktur, vil det være nødvendig med en sentral administrativ enhet. Det er båndene mellom en slik administrativ enhet og de øvrige statlige myndigheter som drøftes i dette kapitlet, på bakgrunn av den spesielle stilling som domstolene har i en rettsstat som er basert på det konstitusjonelle demokratiets prinsipper.

6.2 Gjeldende administrasjonsordning

6.2.1 Innledning

I "*Oversikt over domstolordningen i Norge*" i kapittel 3 om domstolordningen og domstolstrukturen i dag har kommisjonen i punkt 3.6 gitt en oversikt over den sentrale domstoladministrasjon. I det følgende gir kommisjonen en nærmere beskrivelse av den sentrale domstoladministrasjonens organisering og bemanning (punkt 6.2.2) og en oversikt over oppgavene (punkt 6.2.3). I de senere år har utviklings- og prosjektarbeid fått en langt bredere plass i sentraladministrasjonen. For å tegne et bilde av dagens sentrale domstoladministrasjon er det hensiktsmessig å gi en oversikt over både det viktigste pågående utviklingsarbeidet og det arbeidet som er i ferd med å avsluttes (punkt 6.2.4).

I punkt 6.2.5 redegjøres det for Riksrevisjonens kontroll med domstolene og domstoladministrasjonen.

6.2.2 Organisering og bemanning

Hoveddelen av den sentrale domstoladministrasjon finner man i *Domstolavdelingen i Justisdepartementet*, opprettet 1 januar 1996 ved at domstoladministrasjonen ble skilt ut fra Sivilavdelingen. Domstolavdelingen er delt i tre sek-

sjoner. *Den juridiske seksjonen* har et ansvar for forskriftsarbeid knyttet til prosesslovene, tinglysning og skiftevesen. Lovgivningen hører - med unntak av enkelte mindre lover - under Lovavdelingen i Justisdepartementet. *Den administrative seksjonen* er delt i et forvaltningskontor (personalforvaltning, lokal- og eiendomsforvaltning) og et økonomikontor med ansvar for budsjett/regnskap og statistikk. Endelig har *Plan- og utviklingsseksjonen* et samlet ansvar for organisasjons- og kompetanseutvikling og langsiktige utviklingstiltak. Seksjonen har også et overordnet ansvar for informasjonsteknologi i domstolene.

Avdelingen har rundt 30 saksbehandlere og ledere og i tillegg kontorstillinger.

De fleste avgjørelser vedr domstolenes administrasjon blir tatt i Domstolavdelingen, uten at departementets politiske ledelse involveres. Unntakene gjelder først og fremst det avsluttende budsjettarbeidet, dommerutnevnelser og andre saker som må behandles i statsråd - og de årlige drøftelser om virksomhetsplan for avdelingens arbeid. En del større utrednings- og utviklingsarbeid blir først igangsatt etter forhåndsgodkjenning av politisk ledelse.

Når det gjelder forholdet mellom domstoladministrasjonen og det øvrige arbeidet i Justisdepartementet, går linjen fra den enkelte fagavdeling direkte til departementets ledelse. Det er begrenset kontakt mellom avdelingene i den løpende saksbehandling. Forslag om forskrifter og en del lovtolkningssspørsmål vil imidlertid bli forelagt for Lovavdelingen. Det er ett ukentlig møte mellom samtlige ekspedisjonssjefer og departementets administrative og politiske ledelse, og dessuten et fellesmøte for ekspedisjonssjefene og den øverste administrative ledelse. Ekspedisjonssjefene vil derfor være orientert om en del av de andre avdelingenes sakskomplekser og mer akutte problemer som dukker opp i mediene. Gruppen vil også kunne virke som en ledergruppe hvor den enkelte ut fra sin erfaring og faglige bakgrunn kan komme med råd og innspill til andre avdelinger.

I perioder har det vært mer omfattende samarbeid mellom Politiavdelingen og Domstolavdelingen/Sivilavdelingen. Bakgrunnen har bl a vært Domstolavdelingens faglige ansvar for tvangsfullbyrdelse, herunder det faglige ansvaret for lensmennenes «sivile gjøremål», som forutsetter samarbeid med Politiavdelingen som har det budsjettmessige og organisatoriske ansvaret for lensmennene. Mellom Domstolavdelingen, Politiavdelingen, Kriminalomsorgsavdelingen, Lovavdelingen og Plan- og administrasjonsavdelingen har det i flere perioder vært omfattende samarbeid om utvikling av kriminalpolitiske handlingsplaner, meldinger til Stortinget m v, knyttet bl a til styrking av den såkalte straffesakskjeden.

Bortsett fra at disse avdelingene har en felles interesse i en balansert resurstilgang til og saksavvikling i de enkelte ledd i straffesakskjeden, må man kunne anta at politi- og påtalesektorens interesser i praksis har hatt liten eller ingen innvirkning på det administrative arbeid for domstolene.

I tillegg til Domstolavdelingens ansvar for den sentrale domstoladministrasjon, er enkelte oppgaver for domstolene lagt til (den nye) *Sivilavdelingen* (rettsanmodninger, fri rettshjelp m m) og til *Plan- og administrasjonsavdelingen* (budsjett- og IT- samordning m m).

Også utenfor departementsstrukturen ligger det visse sentraladministrative funksjoner for domstolene. *RIFT, Rettsvesenets IT- og Fagtjeneste*, ble opprettet i 1995 som et forvaltningsorgan med ansvar for IT-relaterte oppgaver for domstolene. RIFT's oppgaver er forvaltning og utvikling av EDB-siden m h t teknologi, opplæring og rutineutvikling, men enheten har også fått sekretariatsoppgaver innen opplæring utenfor EDB-området. RIFT er bemannet

med fast ansatte fagfolk på EDB og har også knyttet til seg domstolsansatte som faglige brukerstøtter. RIFTs budsjett ligger som en del av herreds- og byrettens budsjettkapittel, kap 410. RIFTs leder rapporterer direkte til Domstolavdelingen i departementet, og det er ikke opprettet noe styre med dommerrepresentanter el likn. Man har imidlertid videreført den tidligere styringsgruppen for EDB-utbyggingen i domstolene over i et kontaktutvalg med representanter for Den norske Dommerforening og de øvrige organisasjonene, departementets Domstolavdeling og lederen i RIFT. Kontaktutvalgets funksjon er utveksling av informasjon og synspunkter. I 1996 ble utvalget omdøpt til IT-rådet. Ansvaret for IT-rådet ligger nå i Justisdepartementet og rådet skal være det sentrale samarbeidsorganet på dette området mellom departementet og organisasjonene i domstolene. Også Samarbeidsrådet - som omtales senere i dette punkt - skal behandle saker vedr IT, men fortrinnsvis basert på forutgående behandling i IT-rådet.

Når RIFT ble etablert som en selvstendig organisasjon under Justisdepartementet, var noe av tanken å få rendyrket de egentlige departementsfunksjonene i departementsavdelingen og delegere ut løpende administrasjon, teknisk service, opplæring o s v. En del andre argumenter kan tale mot en slik deling av den sentrale domstoladministrasjon. Det er fare for dobbeltarbeid og for utvikling av parallell kompetanse i departementet og i RIFT. Det vil også kunne oppstå problemer med å få et så nært samarbeid og god kommunikasjon som er nødvendig for å treffe de rette beslutninger om prioriteringer både på kort og på lengre sikt.

Domstolene er RIFTs hovedansvar. RIFT utfører også oppgaver overfor fylkesnemndene for sosiale saker på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet. Tanken om på noe sikt å overføre fylkesnemndene til fylkesmannens organisasjon under Administrasjonsdepartementet har vært drøftet, men er for tiden ingen aktuell problemstilling. - I en periode hadde organisasjonen også ansvaret for den høyere påtalemyndighet (statsadvokatene og Riksadvokaten) og konfliktrådene hva angår IT-relaterte oppgaver.

Videre er det opprettet et statlig aksjeselskap, *Norsk Eiendomsinformasjon AS* (tidligere Tinglysingsdata AS). Selskapet har ansvaret for den sentrale elektroniske grunnboken som fra 1995 ble samordnet med GAB-registret (Grunneiendom-Adresse-Bygning) under Miljøverndepartementet, Statens Kartverk. Grensen mot RIFTs ansvar er trukket slik at RIFT har ansvaret for de lokale databasene. Norsk Eiendomsinformasjon AS har ansvaret fra og med data fra den lokale tingslysingen kommer inn i den sentrale databasen. Selskapet driver også næringsvirksomhet ved å selge opplysninger til offentlige og private brukere, og hadde i 1997 resultat etter skatt og finanskostnader på ca 7 mill kr. Justisdepartementet/justisministeren er på vanlig måte generalforsamling for selskapet. Av de fem styremedlemmene er det to dommere, en representant fra GAB-siden og to medlemmer (inkludert formannen) med generell kompetanse innenfor økonomi og bedriftsledelse/styrearbeid. Dommerne i styret er ikke utpekt av Den norske Dommerforening eller noe annet organ utenfor departementet.

Bemanningen av Domstolavdelingen svarer i hovedtrekk til den tidligere bemanningen i den del av den gamle Sivilavdelingen som sto for domstoladministrasjonen. Det har vært en viss utvikling i retning av rekruttering av færre jurister og flere medarbeidere med annen fagbakgrunn. Ser man ekspedisjonssjef og mellomledere under ett, har mer enn halvparten annen høyere utdanning enn juridikum. På saksbehandlerplan er det utelukkende jurister i juridisk seksjon, mens det i administrativ seksjon og plan- og utviklingssek-

sjonen er få jurister. De oppgavene i (den nye) Sivilavdelingen som har sider til domstolene, utføres i det vesentlige av jurister. Hva endelig gjelder domstolsadministrative oppgaver i de spesielle IT-enhetene utenfor departementet, tas de i det vesentlige hånd om av statsvitere og ulike spesialister innen EDB.

- Den økede bredde i saksbehandlernes faglige bakgrunn henger i hovedsak sammen med utviklingen i arbeidsområder og metoder, og man ser en parallell til utviklingen i andre deler av statlig administrasjon.

I tillegg til den faste, sentrale domstoladministrasjon i Justisdepartementets Domstolavdeling og tilknyttede enheter, er det etablert noen frittstående råd utenfor departementet, hvor dommere og andre domstoltilsatte har ansvaret for viktige administrative tiltak, dels sammen med representanter fra departementet og dels som rene dommer-råd.

- *Det rådgivende organ for utnevningssaker* vurderer søkerne til faste dommerembeter og lange konstitusjoner og gir tilråding til Justisdepartementet, se nærmere "*Utnevning av dommere*" i kapittel 7.2. Ved opprettelsen av rådet ble det presisert at det ikke var tale om et innstillingsråd med myndighet som innstillingsråd etter tjenestemannsloven
- *IT- rådet* er et rådgivende organ for Domstolavdelingen i spørsmål som gjelder informasjonsteknologi i domstolene, i spørsmål om prioriteringer, valg av løsninger m v. IT- rådet ivaretar medbestemmelse på IT- området etter Hovedavtalen § 14. Det etableres egen prosjektorganisasjon for det enkelte prosjekt
- *Etterutdanningsrådet for dommere* og
- *Opplæringsrådet for kontorfunksjonærer* er begge tillagt myndighet til å legge opp og gjennomføre et etterutdanningsprogram, innenfor de årlige budsjetter som stilles til rådighet
- *Fagbokutvalget* har ansvar for å kjøpe inn juridisk litteratur til domstolene
- *Studiepermisjonsutvalget* administrerer ordningen med studiepermisjon til dommere

De fire siste rådene kommer i en særstilling fordi de er tillagt avgjørelsesmyndighet uten at departementet utøver noen instruksjonsmyndighet over rådene når det gjelder deres faglig baserte avgjørelser. Vanligvis brukes betegnelsen «råd» på et organ som kun har en veiledende og rådgivende funksjon, og som (i motsetning til etterutdannings/ opplæringsrådene for dommere og funksjonærer) bare har ordinære medlemmer utenfor departementet.

Endelig nevnes *Samarbeidsrådet*. Særlig fra slutten av 1980-årene har det i den sentrale domstoladministrasjon vært et uttrykt ønske om og en bevisst holdning til å utbygge og forbedre kommunikasjonen mellom administrasjonen på den ene side og domstolansatte, domstolledere, Dommerforeningen og de øvrige organisasjoner på den annen side. Noe av bakgrunnen er en forståelse for domstolenes særpreg og forståelse for at administrasjon av domstoler ikke er det samme som forvaltning av ytre etater - selv om denne forståelse ikke alltid er like utbredt utenfor domstoladministrasjonen, f eks i Justisdepartementet forøvrig og i Finansdepartementet. Som ett tiltak for å bedre kommunikasjonen ble Samarbeidsrådet etablert i 1989 i samarbeid mellom organisasjonene og Justisdepartementet. Rådet består av representanter fra ledelsen i domstolansattes organisasjoner og domstoladministrasjonens ledelse. Rådet er et forum for informasjonsutveksling mellom domstolansattes organisasjoner og Justisdepartementet, og i dette ligger også at rådet skal komme med anbefalinger og forslag. Mandatet gjelder et vidt område, beg-

renset til «utviklingsarbeid» i og for domstolene, men også de årlige budsjetter blir tatt opp i dette rådet. Samarbeidsrådet skulle ikke ha styringsgruppefunksjoner; styringsgrupper var forutsatt nedsatt når konkrete prosjekter besluttes gjennomført. I de senere år har samarbeidsrådet også fått status som et medbestemmelsesorgan etter Hovedavtalen, slik at drøftelser og forhandlinger inngår i rådets mandat.

For fullstendighetens skyld nevnes også at det er etablert et Hovedarbeidsmiljøutvalg for domstolene, samt flere brukerutvalg for de ulike spesialutformede, EDB-baserte saksbehandlingssystemene i domstolene.

Samordning med tilgrensende områder

I 1995 forsøkte man en sterkere satsting på IT-samordning for den samlede justissektoren. Som et eget forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementets Plan- og administrasjonsavdeling ble det etablert en *Samordningsenhet for justissektorens informasjonsteknologi, JUS-IT*, som omfattet domstoler, politi/påtalemyndighet, kriminalomsorg mm. JUS-IT ble samlokalisert med organene som hadde ansvar innenfor henholdsvis domstolene og politiet, altså RIFT og det tilsvarende organ for politiet. Samordningen skulle innebære å gi retningslinjer for IT-arkitektur m h t nettverk, applikasjoner og datalagring, og å definere teknologiske standarder og løsningsvalg som må følges for at IT-strategien i justissektoren skal kunne realiseres på en mest mulig kostnadseffektiv måte. JUS-IT og Plan- og administrasjonsavdelingen i Justisdepartementet fikk den overordnede myndighet når det gjaldt fellessystemer, dvs økonomi-, lønns- og personalsystemer. JUS-IT fikk imidlertid ikke tilstrekkelig mandat til å binde de ulike områdenes IT-enheter sammen. Fra 1998 ble enheten nedlagt og samordningsoppgavene ligger i dag som en ordinær oppgave i Justisdepartementets Plan- og administrasjonsavdeling.

Ved etableringen av denne IT-samordningen gjennom JUS-IT - og ved videreføringen av samordningen under Plan- og administrasjonsavdelingen - fant Justisdepartementet ingen avgjørende problemer i forhold til domstolenes uavhengige stilling. Departementet fant at samordning av EDB-teknologi, systemer og programmer i statlig sektor er en økonomisk og praktisk ordning som ikke har innvirkning på den enkelte institusjonens faglige arbeid. Man anså det som en selvfølge at forholdene må legges til rette for at data fra domstolenes straffesaksbehandling må kunne utnyttes av de andre ledd i straffesakskjeden og av de organer som har ansvaret for utforming av kriminalpolitikken, på samme måte som domstolene i sin planlegging vil ha nytte av data som viser «produksjonen» av straffesaker som kan komme for retten, i god tid før sakene er klar for oversendelse.

I drøftelser med dommerne og deres organisasjon har det foreløpig ikke fremkommet vesentlige innvendinger mot tanken om en viss IT-samordning innen rettsvesenet. Men drøftelsene har vært konsentrert mer om de konkrete utbyggings- og videreutviklingsplanene for domstolene enn om en overordnet plan for samordning innen justisvesenet i videste forstand. Som nevnt nedenfor, er det bl a utarbeidet en IT-strategi for domstolene i samarbeid mellom departementet og Den norske Dommerforening.

Utviklingslinjer

I tillegg til beskrivelsen av dagens domstoladministrasjon i Justisdepartementet, vil det være av interesse å presentere det dynamiske perspektiv. Domsto-

administrasjonen har undergått betydelig utvikling. Utviklingen har i stor grad gått parallelt med den generelle utviklingen i administrasjon av statlige etater og virksomheter. Frem til 1970-årene var administrasjonen preget av detaljstyring fra sentralt hold, med meget begrenset delegering av administrativ myndighet til de lokale enheter, iallfall når det ikke var tale om større enheter enn det man finner i domstolsystemet. Detaljstyringen gjaldt i personalsaker, men den gjaldt i særlig grad budsjettprosessen hvor den enkelte domstol fikk øremerkede bevilgninger til overtid, vikarhjelp o s v og til mindre anskaffelser som skrivemaskiner og diktafoner. Årlig ble det behandlet et stort antall søknader om mindre tilleggsbevilgninger.

I begynnelsen av 1980-årene var det, både i domstolene og i statsadministrasjonen generelt, innslag av aksjonspreget innsats for å forbedre ytelsene fra sentrale og lokale statlige virksomheter. Etter hvert ble det fokus på mer konsekvent gjennomført resultatorientert styring fra sentralt hold. Valg av virkemidler og metoder ble i økende grad overlatt til de lokale enheter. Både budsjettmessig og på annen måte ble det delegert myndighet til lokal leder. Parallelt med dette ble det satset mer offensivt på kompetanseutvikling generelt og på utvikling av ledelse spesielt. I denne perioden tok mange virksomheter i bruk ulike EDB-verktøy. I den forbindelse ble evaluering og omlegging av arbeidsrutiner en betydelig utfordring for ledere og tjenestemenn i de lokale virksomheter.

Parallelt med disse utviklingsfasene skjedde det en utvikling i sentraladministrasjonens styringsformer og i omfanget og innholdet i kontakten mellom departement og lokale enheter.

Kommisjonen kan ikke gå inn i noen detaljert analyse av disse utviklingstrekkene for statsadministrasjonen generelt og domstolene spesielt, men som en illustrasjon viser kommisjonen utviklingen i personalressurser i domstoladministrasjonen de siste 20 årene. Dataene er hentet fra Hovedkomiteén for reformer i lokalforvaltningen, delutredning om Justisdepartementet (NOU 1981:8) og omorganiseringer av domstoladministrasjonen i 1980- og 1990-årene. - Det understrekes at det her er tale om de faktiske stillingstallene, uten at det er gjort forsøk på å gå inn i *hvilke oppgaver* som har økt i omfang eller er blitt prioritert - og uten å kartlegge i hvilken grad man finner årsakssammenhenger med økning i antall stillinger i domstolene eller med utviklingen i administrative regelverk eller annen økning i administrative oppgaver for statssorganer generelt.

I 1980

lå domstoladministrasjonen som en del av oppgavene i Justisdepartementets Administrative avdeling. Avdelingen var delt i fem kontorer ledet av en byråsjef. Avdelingen var ledet av en ekspedisjonssjef og en underdirektør. Avdelingen hadde administrasjonsansvaret for en rekke statlige virksomheter, hvorav domstolene og fylkesmannsetaten var de største. Domstoladministrasjonen var i all hovedsak lagt til ett kontor, annet sivilkontor. Fri rettshjelp, klager over salærfastsettelse til forsvarere i straffesaker, faglig ansvar og klagebehandlingsansvar for skifterettens administrative skiftebehandling m v lå imidlertid under første sivilkontor. På den annen side hadde domstolkontoret, annet sivilkontor, også ansvaret for Justisdepartementets egne personalsaker, budsjett og andre fellessaker.

I tillegg til budsjettarbeidet, lå tyngden i domstoladministrasjonen i dommerutnevnelser, tilsetting av dommerfullmektiger, klagesaker vedr andre til-

settingssaker i domstolene, saker om kontor- og rettslokaler og kontorutstyr - samt saker om embetsreguleringer.

Bemanningen i annet sivilkontor var en byråsjef og seks saksbehandlere. Den administrative avdelings samlede bemanning var ekspedisjonssjef, underdirektør, seks byråsjefer og 27 saksbehandlere.

Fra 1 januar 1981 ble Den administrative avdeling omdannet til Sivilavdelingen, og senere er Sivilavdelingen omorganisert flere ganger.

I 1990

var administrasjonen av fylkesmannsetaten flyttet til Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Administrasjonsansvaret for de gjenværende ytre etater og virksomheter var organisert etter funksjon og ikke etter etat. En Utviklingsenhet hadde ansvaret for organisasjons- og systemutvikling, saksbehandlingsinstrukser og effektivisering for samtlige etater og domstolene. En Forvaltningsenhet hadde ansvaret for personalsaker, budsjett, opplæring o s v for de samme etater og domstolene. I tillegg hadde man en Planseksjon med ansvar for langsiktige utviklingstiltak, først og fremst innføringen av EDB.

Det antall årsverk som gikk med til domstolrelaterte oppgaver, kan anslås til rundt 75 % av syv leder- og mellomlederstillinger samt ca 15 saksbehandlerårsverk.

I 1996

ble domstoladministrasjonen skilt ut fra Sivilavdelingen og lagt til en egen Domstolavdeling. Avdelingen ble organisert i en Juridisk seksjon, en Administrativ seksjon og en Plan- og utviklingsseksjon. Juridisk seksjon fikk ansvar for faglige og generelle spørsmål og regelverksutvikling innenfor prosess, tinglysing, skifte m v. Administrativ seksjon ble delt i et forvaltningskontor for personal-, lokal- og eiendomsforvaltning - og et økonomikontor for budsjett og økonomiforvaltning. Plan- og utviklingsseksjonen fikk ansvaret for organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling og langsiktige utviklingstiltak, herunder EDB.

Avdelingen ble oppsatt med åtte ledere/mellomledere og 21 saksbehandlere. I tillegg kom EDB-organisasjonen utenfor departementet (RIFT) med rundt 10 årsverk.

6.2.3 Domstoladministrasjonens oppgaver. Oppgavedelingen mellom domstolene og den sentrale domstoladministrasjon

Økonomifunksjonen

Økonomifunksjonen omfatter først og fremst budsjettprosessen med en rekke oppgaver m h t innhenting av informasjon og forslag fra embetene, utarbeiding av bidrag i prosessen internt i Justisdepartementet frem til forslaget til statsbudsjett, og avsluttende fordeling av midler til embetene og til sentrale formål. Den sentrale domstoladministrasjon i Justisdepartementet vil innad i departementet være talerør for domstolene og fremme deres interesser i konkurranse med øvrige bevilgningsbehov innen departementets ansvarsområde. Når man kommer til fordelingen av årets bevilgning, vil det fortsatt være hensynet til optimale forhold for domstolene som dominerer vurderingene og avgjørelsene.

De siste årene har Domstolavdelingen gjennomført en prosess med bemanningsreduksjoner i domstolene. Bakgrunnen for dette er at innføringen av EDB i tinglysingen medførte en effektiviseringsgevinst. Innen tinglysing er gevinsten størst, med rundt 30 % reduksjon i arbeidskraftsbehovet for å få utført omtrent de samme oppgavene. For andre deler av domstolene er effektiviseringsgevinsten betydelig mindre, men man ser en kvalitetsgevinst på flere punkter. Den opprinnelige forutsetning var at effektiviseringsgevinsten skulle tas ut ved at det ikke ville bli nødvendig med stillingsvekst til tross for den økning i arbeidsmengden som var forventet (og som i mange år hadde ligget mellom 5 og 10 % årlig). Da det viste seg at arbeidsmengden ikke lenger økte som tidligere, gjennomgikk Justisdepartementet funksjonærbemanningen ved samtlige førsteinstansdomstoler - i samarbeid med den enkelte domstol - og kartla gevinstens netto omfang, basert på en tidsregistrering som viste gjennomsnittlig arbeidstidsforbruk for den enkelte sakstype. Det er deretter forhandlet frem inndragning av stillinger i størrelsesorden rundt 100 stillinger, men uten at det har vært foretatt oppsigelser. Etter forhandlinger med organisasjonene brukes gevinsten i stor grad til formål innenfor domstolene og delvis også til formål i justissektoren forøvrig. Fra domstolene oppfattet man at den sentrale domstoladministrasjon her fikk en noe annen rolle enn tidligere ved at man nedla et betydelig arbeid i å få redusert den innarbeidede bemanning ved en rekke domstoler uten at ressursene fullt ut skulle omdispone til andre domstolsformål. Det var dessuten naturlig nok ikke til å unngå at departementet og en del domstoler var uenige om hva som var en akseptabel bemanningsreduksjon.

Videre omfatter økonomifunksjonen ansvaret for domstolenes regnskapsføring, såvel det generelle ansvaret for regnskapsinstruks som bistand og rådgivning i enkeltspørsmål.

Lokaler

Kontor- og rettslokaler er en viktig del av det praktiske apparat rundt domstolenes virksomhet. Lokalene har betydning for arbeidsmiljø og effektivitet både for domstolenes tilsatte og for de eksterne aktører. Lokalene er også viktig for det inntrykket domstolene gjør utad. Dette området omfatter en rekke oppgaver med utvikling av nye leie- og byggeprosjekter inkludert teknisk utstyr, i samarbeid med domstolene og Statsbygg, utvikling av standardiserte planløsnings- og møbleringsløsninger og oppgaver når det gjelder finansiering av nye prosjekter.

Personalfunksjonen

Personalfunksjonen for domstolene omfatter tilsettinger og utnevnelser, lønnsforhandlinger og utvikling av en lønnspolitikk, opplæring, lederutvikling, sikkerhetsspørsmål og en rekke enkeltavgjørelser etter statens interne regelverk og avtaleverk.

EDB-funksjonen

Domstolenes avhengighet av EDB nødvendiggjør et godt utbygget støtteapparat. RIFT har oppgavene med innkjøp, klargjøring og utplassering av utstyr og drift av utstyret. RIFT har også ansvaret for utvikling av systemer eller tilpassing av innkjøpte systemer - og vedlikehold av systemene. I dag har domstolene

bl a saksbehandlingssystemer for administrasjon av rettssaker, for føring av testamentsregister, for berammelse samt økonomisystem og kontoradministrative systemer. Men det ligger fortsatt en del uløste oppgaver når det gjelder systemutvikling i domstolene.

I 1998 ble Domstolnett etablert. Dette er et internt nettverk for domstolene med en felles ut/inngang til omverdenen. Nettet brukes i dag til den daglige overføring av tinglysingsinformasjon fra tinglysingskontorene til den sentrale databasen. Etter hvert vil det bli etablert flere tjenester i nettet, f eks elektronisk post.

Som en del av den daglige driften er det utbygget en ordning med faglig støtte («support») til systemenes brukere. I dette arbeidet har RIFT trukket inn spesielt kvalifiserte medarbeidere i domstolene. Disse «bruker-støttene» står til disposisjon for alle ansatte i domstolene, med veiledning over telefon. I tillegg er det etablert et sentralt «bruker-senter» som løser de tekniske problemene som nødvendigvis oppstår når 100 domstolenheter driver hvert sitt EDB-anlegg. De fleste problemer løses over Domstolnett uten at spesialistene behøver å komme til den enkelte domstol.

Med det omfang som moderne informasjonsteknologi har fått, ligger det viktige oppgaver for en sentral domstoladministrasjon i mer langsiktig planlegging på feltet og samordning med de øvrige deler av justisforvaltningen. I 1997 ble det vedtatt en ny IT-strategi for domstolene som angir utviklingsretning på dette området de neste 4-5 årene. En handlingsplan følger opp strategien. Avhengig av finansiering vil planene innebære et generasjonsskifte i domstolens IT-systemer og utstyr.

Justisdepartementets ledelse ønsker i det videre arbeid å gi høy prioritet til samordningen mellom alle deler av justisforvaltningen.

Kontakt med domstolene

Det er viktig på de fleste arbeidsområdene som er nevnt ovenfor, at det opprettholdes en kommunikasjon mellom departement og den enkelte domstol. Ikke minst gjelder dette økonomifunksjonen etter det nye økonomireglementet og tilsynet med domstolens saksavvikling og ressursutnyttelse. En viktig oppgave er innhenting av statistikk for saksavviklingen i domstolene og bearbeiding av statistikken til et tjenelig redskap i ressursfordeling, oppfølging overfor domstolene mm.

I perioder kan det være omfattende kontakt med en domstol p g a personalkonflikter eller andre problemer.

Mye kommunikasjon skjer av praktiske årsaker ved brevveksling supplert med telefonisk kontakt samt gjennom møter med representanter for organisasjonene. Årlig avholdes et felles Dommermøte som kombinerer faglige temaer i Etterutdanningsrådets regi med administrative temaer. Men departementet søker også å sette av tilstrekkelige ressurser til personlige besøk ved domstolene. For tiden er Domstolavdelingens målsetting å besøke en fjerdedel av domstolene hvert år.

Organisasjonsutvikling

En viktig oppgave for den sentrale domstoladministrasjon er organisasjonsutvikling. Dette gjelder domstolens «ytre organisering», altså spørsmål om embetsregulering i form av sammenslåinger, oppdelinger og grensejusteringer av domstoler, man også endringer av domstolens arbeidsområde. Når

det gjelder domstolenes «indre» organisering, kan man tenke seg endringer i organisasjonsmodeller for de ulike typer domstoler eller gjennomgående omlegginger av arbeidsrutinene på de enkelte saksområder. Særlig på det sistnevnte punkt vil utviklingsarbeidet måtte trekke inn bruk - og videreutvikling - av EDB-verktøy.

På disse områdene har den sentrale domstoladministrasjon et ansvar for langsiktig, strategisk planlegging, for å ta initiativ til konkrete prosjekter, for å sørge for kartlegging og analyse og for å starte opp beslutningsprosesser. I gjennomføringsfasen kommer den sentrale domstoladministrasjon inn både med ressurstilførsel og spesialkompetanse.

I tillegg til dette yter den sentrale domstoladministrasjon veiledning og bistand til enkeltdomstoler som arbeider med utvikling av egen organisasjon. Departementet utarbeidet i 1993 retningslinjer for intern organisering av domstolene, inkludert fremgangsmåten ved behandling av saker om omorganisering.

Juridisk-faglige funksjoner

Den sentrale domstoladministrasjon er sentral fagmyndighet innenfor offentlig og privat skifte av dødsboer og felleseieboer og innenfor tinglysing - områder hvor domstolene har betydelige ikke-dømmende oppgaver. Dette innebærer besvarelse av enkelthenvendelser, utarbeiding av retningslinjer for praktisk skiftebehandling og ansvar for forskriftsarbeid. Spesielt for konkursboer nevnes deltakelse i arbeid for utvikling av saksbehandlingsrutiner, ulike offentlige registre, konkursskaranteneordningen og andre tiltak mot økonomisk kriminalitet.

Justisdepartementets Lovavdeling har lovgivningsansvaret for prosesslovene (domstolloven, tvistemålsloven, tvangsfullbyrdelsesloven, skjønnsprosessloven m fl) med vekt både på ønsket om rask, billig og enkel rettergang og på andre rettsikkerhetshensyn. Domstolavdelingen bidrar i lovarbeidet med erfaringer og vurderinger på bakgrunn av sitt administrative ansvar for domstolene, og har lov- og forskriftsansvar for rettsgebyrloven og vitnegodtgjørelsesloven. Domstolavdelingen har også ansvaret for forsøksordningen med rettsmekling, forkynningsordningen, dommeravhør av barn og fjernavhør av parter og vitner.

Også ordningen med fri rettshjelp har en side til domstolene som i en del saker er den myndighet som innvilger fri rettshjelp. Den sentraladministrative myndighet for fri rettshjelp kan derfor delvis regnes som sentral domstoladministrasjon, med myndighet til å avgjøre klager over avslag på fri rettshjelp og med ansvar for forskrifter og retningslinjer på dette meget budsjettavhengige saksområdet. I Justisdepartementet ligger dette saksområdet i dag til Sivilavdelingen.

Videre må nevnes det sentraladministrative ansvaret for rettsanmodninger, altså formidling mellom norske og utenlandske domstoler av begjæringer om forkynning av rettsdokumenter og begjæringer om bevisopptak. Ut over selve formidlingsvirksomheten, er det knyttet et arbeid til videreutvikling av de internasjonale overenskomster på området, som i dag ligger under Lovavdelingen i Justisdepartementet.

Kontakt med instanser utenfor domstolene

Den sentrale domstoladministrasjon må på en del områder være et bindeledd mellom domstolene og andre institusjoner og myndigheter. Først og fremst ivaretar Domstolavdelingen og dens leder kontakten med politisk ledelse i Justisdepartementet og videre til Regjeringen. Dermed er avdelingen et bindeledd for den formelle kontakten med Stortinget gjennom Regjeringen når det gjelder budsjettarbeidet og generelle administrative spørsmål.

Avdelingen er videre et bindeledd med de nevnte institusjoner når det gjelder den mer uformelle kontakten, selv om det her også er direkte kontakt mellom politisk ledelse og såvel Den norske Dommerforening som justitiarius i Høyesterett. Dommerforeningen og justitiarius i Høyesterett har også fra tid til annen kontakt med justiskomiteen i Stortinget.

Endelig ivaretar Domstolavdelingen mye av kontakten med andre departementer og sentrale institusjoner som Statsbygg, kontakten med organisasjonene og med kommunene og samarbeidende etaters fagorganisasjoner i anledning embetsreguleringer mm.

Delegering av administrativt ansvar til den enkelte domstol

Sentral domstoladministrasjon omfatter etter dette både oppgaver som utføres for domstolene som helhet eller for grupper av domstoler, og løpende administrasjon for den enkelte domstol. Det er utviklet en arbeidsdeling mellom domstolene og den sentrale administrasjonsenheten, ved at mye av den løpende administrasjon er delegert til den enkelte domstolleder. Utnevning, konstituering, oppnevning, permittering og avskjed i nåde av dommere er ikke delegert. For øvrig er det meste av daglig administrasjon delegert, innenfor disse hovedområdene:

- Tilsetting og bemyndigelse av dommerfullmektiger
- Tilsetting av kontorfunksjonærer i lokale tilsettingsråd etter tjenestemannsloven. Tilsettinger for inntil 6 måneder foretas administrativt av domstolens leder alene
- Lønnsfastsettelse og lønnsadministrasjon. Ved ledighet i funksjonærstilling kan embetslederen etter drøfting med lokale tillitsvalgte fastsette lønsplasseringen innen visse rammer. Anvisning av lønn og godtgjørelser er i sin helhet delegert til domstollederen. Det samme gjelder myndighet bl a etter ferieloven samt permisjonsmyndighet med og uten lønn for andre enn dommere.
- Regnskapsføring er i prinsippet et lokalt ansvar, men etter det nye økonomireglementet etablerer man regional eller sentral teknisk regnskapsføring
- Autorisasjon for å behandle sikkerhetsgraderte dokumenter, med justitiarius i Høyesterett som øverste autorisasjonsmyndighet
- Disponering av tildelt bevilgning, med full omdisponeringsadgang for driftspostene. Den enkelte domstol kan overføre innsparte midler til påfølgende år, med en begrensning til 5 % av samlet bevilgning, og kan med tilsvarende begrensning bruke midler fra det kommende budsjettår. Den enkelte domstol må søke om slik overføring, men det blir innvilget i de aller fleste tilfeller. Med visse begrensninger kan domstolene utenom budsjettammene ta ut midler til sykevikar.

6.2.4 Utviklings- og prosjektarbeid

Den omfattende delegeringen av egenadministrasjon til den enkelte domstol er en forutsetning for at den sentrale domstoladministrasjon kan prioritere bistand til domstolene i organisasjonsutvikling, rutineutvikling, ledelsesutvikling og kompetanseutvikling - og til utvikling og forbedring av EDB-systemer og -utstyr som er blant domstolenes viktigste arbeidsredskaper. For å tegne et bilde av dagens sentrale domstoladministrasjon er det hensiktsmessig å gi en oversikt over både det viktigste pågående utviklingsarbeidet og det arbeidet som er i ferd med å avsluttes.

Innføring av EDB

Det uten sammenligning største prosjektet er innføring av EDB i domstolene.

Allerede i 1980/81 gjorde EDB sitt inntog i domstolene ved opprettelsen av Løsøreregistret i Brønnøysund, som en enhet under Sorenskriveren i Brønnøy. Ved hjelp av EDB kunne det nye sentrale registret avløse de tidligere «personregistrene» hvor man ved samtlige herreds- og byretter tinglyste rettigheter og heftelser i løsøre (i tillegg til registrering av ektepakter m m). Brønnøysundregistrene ble videre utbygget i 1983 ved opprettelsen av en sentral innkrevingsentral for en del rettsgebyrer og i 1988 ved sentralisering av handelsregistrene som inntil da ble ført ved samtlige herreds- og byretter, til det sentrale foretaksregister. Det er også foretatt utvidelser som ikke gjelder tradisjonelle domstolsoppgaver. Brønnøysundregistrene er nå skilt ut fra Brønnøy sorenskriverembete som en egen enhet, administrativt underlagt Sivilavdelingen i Justisdepartementet.

På denne tiden hadde det allerede i flere år vært drevet et forsøk ved Strømmen sorenskriverembete med sikte på et vesentlig større prosjekt, nemlig å legge grunnbøkene inn i en database og la all tinglysing i fast eiendom foregå ved hjelp av EDB. Etter avgivelse av prosjektrapport i 1984 og en anbudsinnbydelse i 1986 ble det i 1987 inngått avtale mellom Justisdepartementet og AL Kommunedata og Statens Driftssentral AS om at de to selskapene skulle stå for utviklingen av tinglysingssystemet og databasen mot å få enerett til salg av opplysninger fra grunnboken til kunder som forutsattes å knytte seg opp «on line» til den sentrale grunnboksdatabasen. Etter et forprosjekt og en runde med prøveembeter, ble konverteringen av grunnbøkene startet i 1989. Selve konverteringen la beslag på flere hundre årsverk bare for konvertering av hjemmelsopplysninger og pengeheftelser, men ble planlagt og gjennomført ved spesielt opprettede enheter over en relativt kort periode, frem til 1993. Deretter har det enkelte embete selv stått for konvertering av øvrige heftelser inntil den sentrale grunnboksdatabasen ble endelig godkjent som komplett. Parallelt med utviklingen og konverteringen gikk et omfattende opplæringsprosjekt for et meget stort antall funksjonærer ved domstolene.

Tinglysingsprosjektet i snever forstand ble kombinert med innføring av EDB generelt i domstolene, med tekstbehandling for skriving av dommer og kjennelser, med saksbehandlingssystem for behandlingen av sivile rettsaker og straffesaker og med et eget regnskapssystem. I 1991 nådde domstolene en terminaldekning som svarte til 90 % av antall stillinger. I dag er det full terminaldekning i forhold til antall stillinger i tillegg til terminaler i mange rettssaler.

Det økonomiske grunnlaget for tinglysingsprosjektet var basert på at omkostningene ved systemutvikling og konvertering først kunne dekkes når

salget av grunnboksopplysninger kunne starte. Prosjektet var derfor meget sårbart for renteendringer og for bevegelser i tinglysingsaktiviteten. På grunn av renteøkning og en markert reduksjon i tinglysingsaktiviteten etter krakket i eiendomsmarkedet i slutten av 1980-årene, sviktet noen av de økonomiske forutsetninger for at det etablerte aksjeselskapet, Tinglysingsdata AS, skulle kunne fullføre prosjektet. For å unngå konkurs fant staten å ville overta aksjene i selskapet fra Kommunedata og Statens Driftssentral og løse inn selskapets lån innen en ramme på ca 275 mill kr. Det rent statlige aksjeselskapet kunne deretter fra 1992 fullføre prosjektet på et økonomisk forsvarlig grunnlag, og selskapet har i dag et betydelig driftsoverskudd. Som nevnt ovenfor er det bare den forretningsmessige driften og ansvaret for den sentrale grunnboksdatabase og det sentrale tinglysingssystemet som i dag ligger i selskapet. Drift og brukerstøtte til domstolenes EDB-utrustning og -systemer ivaretas av forvaltningsorganet RIFT.

EDB-situasjonen i domstolene i dag er

- Full terminaldekning og god driftsstabilitet
- Terminaler er delvis utskiftet med PC i nett
- Saksbehandlingssystemer er utviklet for de viktigste arbeidsområdene i herreds- og byrettene og lagmannsrettene
- Lovdata og en del offentlige registre er tilgjengelige
- Tinglysingssystemet fungerer godt, og embetene holder den fastatte behandlingstiden på 1-2 dager.

Av pågående og planlagte prosjekter nevnes arbeidet med år 2000-problematikken, et nytt tinglysingsprosjekt med konsentrasjon om sentral grunnboksdatabase, et nytt saksbehandlingssystem for første og annen instans, et system for informasjonsforvaltning i Høyesterett og arbeid med utvikling av Domstolnett, elektronisk post og internett.

Innføringen av EDB i tinglysingen har medført en effektiviseringsgevinst ved at det samme arbeidet kan utføres med om lag 30 % færre årsverk. Som et ledd i prosjektet har man søkt å trekke inn og omdisponere en stor del av de frigjorte ressurser som beskrevet i punkt 6.2.3.

Kompetanseoppbygging

I 1984 tok Den norske Dommerforening initiativ til nedsettelse av et utvalg som skulle vurdere etterutdanning av *dommere*. Utvalget kom med sin rapport ved årsskiftet 1985/86. Rapporten ble fulgt opp ved etableringen av Etterutdanningsrådet for dommere, med deltakelse fra Dommerforeningen og departementet. All etterutdanning for herreds- og byrettenes og lagmannsrettenes dommere skjer i regi av rådet innenfor den årlige bevilgning som tildeles rådet. Rådets sekretariat lå først i departementet, men disse funksjonene utføres i dag av en særskilt lønnet sekretær i Borgarting lagmannsrett.

Dette konseptet - med delegering av ansvar fra departementet til enheter styrt av representanter fra domstolene - ble også fulgt da Den norske Dommerforening tok initiativet til en opp-prioritering av domstolenes fagboksamlinger. Fagbokutvalget er et permanent utvalg som består av to dommere som beslutter fellesinnkjøp til domstolene innenfor en årlig bevilgning. Tilsvarende ordning gjelder for administrasjon av ordningen med studiepermisjoner for dommere, med unntak for Høyesterett som administrerer sin egen studiepermisjonsordning.

I denne sammenheng nevnes også Konkursrådet som ble oppnevnt i 1994 med en «rådgivende og veiledende funksjon». Rådet har ikke samme operative ansvar som opplæringsrådene, men skal likevel etter sitt mandat arbeide for «en effektiv, praktisk og resultatorientert konkursbehandling innenfor gjeldende lover og forskrifter, og fremme harmonisering av praksis i de forskjellige landsdeler». Konkursrådet skal også arbeide for styrket faglig kompetanse hos alle organer som er involvert i konkursbehandlingen. Rådet sorterer administrativt under Justisdepartementets Sivilavdeling.

I 1989-1990 engasjerte departementet en rekke medarbeidere i domstolene for utvikling av opplæringsprogram for *funksjonærer*, basert på plan om opplæring av nyansatte medarbeidere i domstolene gjennom bedriftsintern opplæring og selvstudium i ett fagområde de første seks månedene etter tilsetningen. Det ble utarbeidet lærebøker/håndbøker i arbeid med rettssaker, budsjett/regnskap, personaladministrasjon, skifte, tinglysing, tvangsfullbyrdelse samt i arbeid i lagmannsrettene. Håndbøkene kan også brukes av mer erfarne funksjonærer som ønsker å sette seg inn i nye områder.

Det foreligger opplysninger om at bruken av dette opplæringsprogrammet har variert noe fra embete til embete. En del embeter har lagt mye arbeid i gjennomføringen og har lagt forholdene til rette for at den enkelte medarbeider kan gjennomføre programmet. Fra disse embetene er det meldt om meget godt utbytte. Ved andre domstoler har man - eventuelt etter en bevisst prioritering - ikke iverksatt noen systematisk bruk av programmet, og opplæringspermene er blitt lite brukt.

Fra 1995 har man i større grad prioritert funksjonæropplæring i form av regionale kurs. Det er opprettet regionale opplæringssentra administrert av RIFT. Etter initiativ fra organisasjonene er det nedsatt et opplæringsråd for funksjonærene i domstolene med representanter fra organisasjonene og departementet. Rådet har ansvaret for utforming og gjennomføring av opplæringstilbudet. Rådet har både ansvaret for langsiktig planlegging og vurdering av opplæringsbehovet, og ansvaret for den konkrete planlegging, gjennomføring og evaluering av de enkelte opplæringstiltakene. RIFT er sekretariat for rådet og har mye av det praktiske ansvaret for opplæringsvirksomheten.

Det foregår for tiden et større prosjektet for å vurdere etter- og videreutdanningsbehovene i domstolene i fremtiden både for dommere, dommerfullmektiger og funksjonærer. Herunder vurderes også innholdet i og organiseringen av IT-opplæringen og behov for og organisering av leder- og ledelsesutvikling.

Mål- og resultatstyring. Nedkorting av saksbehandlingstiden

I slutten av 1980-årene satt Storting og Regjering i verk en rekke tiltak for å forbedre grunnlaget for politisk styring og for å effektivisere ressursbruken i statlig sektor. Det ble lagt økt vekt på mål og resultater som styringskriterier og større frihet for den enkelte statsinstitusjon i disponeringen av tildelte midler. Tilsvarende ble det lagt mindre vekt på regelstyring og styring i form av detaljerte direktiver om bruk av innsatsfaktorer. Dette bygget på en erkjennelse av at den delen av en organisasjon som har ansvaret for driften og som utgjør kontaktflaten med brukerne, har de beste forutsetninger for å planlegge og detaljstyre sin egen virksomhet. Det ble også lagt vekt på at resultatstyring setter brukerne og deres problemer i fokus på en annen måte enn andre styringsformer. Det ble utviklet planleggingsmetoder som var tilpasset

dette målstyringskonseptet, og virksomhetsplanlegging er nå gjennomført i alle statlige virksomheter. Et kjernepunkt er en kobling mellom mål (uttrykt i form av produsert mengde, effekter, kvalitet eller service) og hva det vil koste å realisere målene. Gjennom planarbeidet finner man frem til hvilke tiltak som best fremmer måloppnåelsen. I etterhånd søker man ved resultatmåling og resultatanalyse å registrere og analysere det som er oppnådd; om resultatmålene ble nådd og om ressursbruken var som planlagt. Denne analysen gir samtidig forbedret planleggingsgrunnlag for neste års virksomhetsplan.

Virksomhetsplanlegging er enklest å gjennomføre - og hadde sitt utspring - i tradisjonell profittbasert produksjon av varer og tjenester i privat sektor. I statlig sektor er det ofte vanskeligere å formulere mål som muliggjør en reell resultatmåling. Likevel har mange statsetater positive erfaringer både i form av mer bevisst holdning til og mer systematisk oversikt over etatens mål og de mulige virkemidler og tiltak - og i form av mer bevisst holdning til måloppnåelsen og måling av resultatene.

Innenfor statlig sektor erkjente man at domstolene står i en særstilling. I forholdet mellom domstolene og den sentrale forvaltningsmyndighet er den faglige virksomheten (den dømmende virksomheten) unndratt styring og instruks. Enkelte mål for domstolenes virksomhet er det vanskelig å måle oppnåelsen av, f eks at kravene til rettssikkerhet skal tilfredsstilles. Og man har eksempler på at oppnåelse av én målsetting lett kan innebære dårligere oppfyllelse av en annen målsetting. Forholdet mellom raskere saksbehandling og høyere innholdsmessig kvalitet på avgjørelsene kan i noen tilfeller være eksempel på dette. Det syntes likevel fruktbart å tilpasse en målstyringsmodell til domstolenes virksomhet.

I domstolene var det *saksavviklingstiden* som fikk mest oppmerksomhet i målstyringsarbeidet. Dette var ikke noe særnorsk fenomen. I en lang rekke andre land følte man at lang saksbehandlingstid i domstolene var et stort problem. Problemet ble tatt opp i internasjonale fora fordi man fant at den sene saksbehandlingen var et alvorlig rettssikkerhetsproblem og i strid med f eks Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6.

Justisdepartementet, domstolene og dommernes organisasjon hadde i en årrekke vært opptatt av økende restanser og lang saksbehandlingstid, og det var flere ganger satt inn ekstraordinære ressurser for nedarbeiding av restanser. Likevel var gjennomsnittlig saksbehandlingstid rundt 1990 urimelig lang, og det var jevnlig oppslag i massemedier om krise i domstolene. Høsten 1990 avholdt justisministeren og den sentrale domstoladministrasjonen en rekke todagers seminarer med samtlige dommere i første instans. Her ble bl a behandlingstiden og mulige målsettinger diskutert, og mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for en del sakstyper ble presentert for Stortinget gjennom budsjettproposisjonen for 1991. Stortinget vurderte og sluttet seg til de overordnede mål både for herreds- og byretten og lagmannsrettene og har senere fulgt dem opp i behandlingen av de årlige budsjetter. F eks heter det i Budsjett-innst S nr 4 (1995-96): «Komiteen er fornøyd med at saksbehandlingstiden for de fleste sakene nå er kortet ned i tråd med de målsettinger som har vært satt. Komiteen merker seg imidlertid at den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for sivile ankesaker pr 30 juni 1995 fremdeles ligger på 8,9 måneder. Komiteen minner om at målsettingen her er 6 måneder, og forutsetter at det gjøres ytterligere anstrengelser for at målsettingen snarest nås.»

Målstyringsarbeidet har etter dette bestått av flere elementer. *Sentralt* er det i samarbeid mellom Justisdepartementet og organisasjonene utarbeidet

en virksomhetsidé og tre overordnede hovedmål for domstolene. Hovedmål om tilfredsstillende saksbehandlingstid er utfyllt med de nevnte resultatkrav eller delmål for gjennomsnittlig saksavviklingstid for en del sakstyper. Denne målstrukturen er forelagt for Stortinget i budsjettsammenheng. *Lokalt* har det vært opp til den enkelte domstol å kartlegge sin egen situasjon og sette opp de delmål som var nødvendige for å nå hovedmålene innenfor tilgjengelig ressursramme. En nødvendig forutsetning har vært at den enkelte domstol har maksimale fullmakter når det gjaldt utnyttelsen av ressursene, jf det som er redegjort for ovenfor m h t delegering av ansvar og myndighet innenfor økonomi/budsjett- og personalområdet.

Den enkelte domstol utarbeider i dag en årlig rullerende virksomhetsplan/driftsplan. Det er ikke noen plikt å sende planen til departementet eller andre sentrale instanser. Sentralt samler man inn data for den enkelte domstols saksmengde, saksavvikling og ressursbruk. Departementet gir tilbakemelding til den enkelte domstol med en vurdering av domstolens måloppnåelse sammenholdt med ressursbruken. Videre utarbeider departementet den nødvendige rapportering til Stortinget i den årlige budsjettproposisjonen og til Riksrevisjonen i en samlet årsrapport for domstolene. En felles årsrapport for domstolene er offentlig.

Dagens mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid fremgår av tabell 6.1, sammen med tall for måloppnåelsen.

Tabell 6.1: Gjennomsnittlig saksbehandlingstid: Målsetting og faktisk behandlingstid i 1997

	Mål	Gj.snittlig saksavviklingstid pr domstol i 1997 ¹	Gj.snittlig saksavviklingstid i 1997 (veid) ²
Herreds- og byrettene:			
Sivile saker	6 måneder	5,4 måneder	6,3 måneder
Straffesaker (meddomsrett)	3 måneder	2,2 måneder	2,7 måneder
Forhørsrettssaker	1 måned	0,5 måneder	0,5 måneder
Tinglysing	1-2 dager		
Lagmannsrettene:			
Sivile ankesaker	6 måneder	8,8 måneder	10,6 måneder
Straffesaker (meddomsrett)	3 måneder	4,6 måneder	4,9 måneder
Straffesaker (jury)	3 måneder	5,2 måneder	6,5 måneder

¹ «Gjennomsnittlig saksavviklingstid pr domstol» er gjennomsnittet av samtlige domstolers gjennomsnittlige behandlingstid.

² Veid gjennomsnitt viser noe høyere tall fordi de største domstolene med mange saker har lengst saksbehandlingstid.

I 1991-1993 ble det satt inn i alt over 100 årsverk i ekstraordinær innsats ved de embeter som var vanskeligst stillet. Prosjektet ble avsluttet ved utløpet av 1993, og målene var da i stor grad nådd. Ved de aller største domstolene er det imidlertid fortsatt for høy saksbehandlingstid, slik det fremgår av tabell 6.1. Ved en del av disse domstolene tilføres det fortsatt ekstra ressurser, og saksbehandlingstiden er på vei nedover.

I denne sammenheng bør også nevnes den såkalte *Domstolsgruppens* arbeid. Gruppen ble nedsatt i 1988 med deltakelse fra Den norske Dommerforening, Den Norske Advokatforening og departementet. Gruppens mandat

var å gi en fremstilling av domstolenes arbeidsbelastning og totale situasjon, og foreslå administrative og prosessuelle tiltak for å forbedre domstolenes mulighet til å nå sine mål - med særlig vekt på raskere saksavvikling. Gruppen avga rapport i 1991. Gruppen vurderte mål for gjennomsnittlig saksbehandlingstid, og kom frem til de mål som er referert ovenfor. Gruppen vurderte også en metode for å måle en domstols totale belastning ved å vekte saksbelastning innen de enkelte saksområder. Metoden muliggjør en oversiktlig sammenlikning som er nyttig ved fordeling og omfordeling av ressurser mellom domstoler. Gruppen pekte på behovet for å videreutvikle denne metoden for å unngå uheldige og urimelige utslag. Gruppen slo likevel fast at statistikken dokumenterte stor forskjell fra domstol til domstol m h t tidsforbruk og saksbehandlingstid for den enkelte sak.

I relasjon til kommisjonens mandat om domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet, er det særlig departementets tilbakemelding til den enkelte domstol og den øvrige kontakt med enkeltdomstoler i form av møter og besøk ved domstolen som har interesse. Ved kgl res 26 januar 1996 ble det gitt et nytt økonomireglement for staten. Økonomiregelverket fokuserer på departementenes og virksomhetsledningenes ansvar for en effektiv og hensiktsmessig økonomiforvaltning. Regelverket setter i tillegg søkelyset på målene for statlig ressursbruk og oppnådde resultater i forhold til disse målene. Det nye reglementet gir en enda sterkere kobling enn tidligere mellom planlegging og ressursbruk. I Finansdepartementets oppfølging av regelverket i form av «Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten» stilles det økte krav til kommunikasjon mellom sentral administrasjon og den enkelte enhet i virksomheten ute. Når det gjelder *kvalitet i saksavviklingen*, gjenstår det atskillig arbeid med resultatanalyse og resultatstyring. Det er gjort lite i retning av å formulere konkrete mål og gjennomføre resultatmåling knyttet til kvalitetskrav i domstolene. I 1998 presenterte en gruppe med domstols- og departementsdeltakelse en rapport med forslag til *service-erklæringer* for noen av domstolenes forvaltningsgjøremål og servicefunksjoner overfor publikum. Et videre arbeid med resultatstyring av kvaliteten i domstolenes arbeid forutsetter imidlertid en ytterligere gjennomtenkning både av *hvem* som skal stå for et slikt arbeid og av forholdet til domstolenes dømmende uavhengighet, jf kommisjonens vurderinger i punkt 6.4 flg.

Aksjonspregede prosjekter

For oversiktens skyld nevnes at det også har vært gjennomført *mer avgrensede «aksjoner»*.

«*Aksjon familiesak*» i 1988 og 1989 skulle forbedre behandlingen av familiesaker ved ekstra ressurstilførsel, ved ekstra kurstilbud, ved gjennomgang av rutiner for bruk av sakkyndige og ved gjennomgang av lovverket med sikte på forenklinger. Det fremkom en del motforestillinger mot at departementet på denne måte tok en politisk beslutning om prioritering av en spesiell sakstype i domstolene; en prioritering som også kunne medføre nedprioritering av andre saker.

«*Aksjon namsmann*» i 1990-1991 rettet seg mot namsmannssakenes behandling i domstolene, etter at det særlig ved de store domstoler som var tillagt namsmannssaker (utleggsforretninger m m), hadde hopet seg opp svært store restanser. Aksjonen gikk både på ressurstilførsel, utvikling av EDB-verktøy, regelverksforbedringer og organisasjonsmessige tiltak ved enkelte

domstoler. Samtlige involverte domstoler nådde de oppsatte målsettinger (1-3 måneders behandlingstid avhengig av sakstype) høsten 1991.

Våren 1988 ble det iversatt en «*idédugnad*» gjennom syv idégrupper sammensatt av forskjellige aktører i domstolene. For hvert sitt saksområde fikk de i oppgave å fremkomme med forslag til forbedringer i domstolene. Forutsetningen var at gruppene skulle arbeide mest mulig uformelt og ubundet av krav til form, innhold og begrunnelse i sin endelige rapport. Gruppene avga sine rapporter sommeren 1988 og fremkom med en rekke forslag hvorav en del var nye.

Ledelsesutvikling

Oversikten ovenfor viser at det har foregått et omfattende utviklingsarbeid i domstolene fra slutten av 1980-årene. Justisdepartementet fant i samråd med organisasjonene at dersom man ville unngå at tiltakene skulle bli enkeltstående tiltak uten store effekter, var det viktig å styrke ledelsesfunksjonen i den enkelte domstol. Domstolene i Norge har vært organisert i små enheter, ledet av dommere. Tradisjonelt var ledelsesfunksjonen mange steder ansett som lite viktig; det var en vanlig holdning at «alt går greit av seg selv» uten noen markert ledelse. De nye krav til omstilling og fornyelse som etterhvert også gjorde seg gjeldende i domstolene, innebar at den tradisjonelle holdningen til ledelse måtte endres.

Lederutvikling hadde foregått i mange år i privat sektor, og skjøt fart også i offentlig sektor i 1980-årene. Justisdepartementet vant gehør for en i statlig sammenheng bred og omfattende satsing. I samarbeid med organisasjonene og et privat konsulentfirma utviklet man et ledelsesutviklingsprogram, LUP, som skulle involvere ikke bare lederen eller lederne, men samtlige medarbeidere ved det enkelte embete. Etter en prøverunde for ti embeter i 1989 fant man at dette best ble ivaretatt ved at både leder og en representant for medarbeiderne deltok på de fire internatsamlingene som inngikk i programmet. Mellom internatsamlingene hadde det enkelte embete en del oppgaver som skulle gjennomføres av samtlige medarbeidere i samarbeid. For det enkelte embete strakk programmet seg over ca et halvt år, og i hver pulje deltok vanligvis ti embeter. De største embetene og embetene med begrenset fagkrets fikk spesialtilpassede programmer.

Hovedtemaene i programmet var

- Målstyring
- Økonomistyring
- Ansvars- og arbeidsfordeling
- Kartlegging av rutiner
- Service
- Personalledelse og medbestemmelse
- Kommunikasjon
- Konflikthåndtering
- Organisasjonskultur

Hovedrunden i LUP frem til 1992 omfattet fire internatsamlinger for alle fullfaglige førsteinstanseembeter, d v s over 2.000 kursdøgn, i tillegg til at samtlige ansatte ble involvert i arbeid mellom samlingene. LUP representerte dermed et krafttak både i rene utgifter og i anvendt arbeidstid og engasjement hos deltakerne. Det var i hovedsak positive reaksjoner i evaluering etter gjennomført program. Det var også lett å konstatere at etter gjennomgått LUP hadde

domstolledere og øvrige ansatte gjennomgående en helt annen forståelse for begreper og størrelser som ledelse, endringsledelse, organisasjonskultur, prosessarbeid, målstyring, personalkonflikter, kommunikasjon m m enn før programmet startet. Det avgjørende for utbyttet er antagelig i hvilken grad embetene har klart å følge opp LUP i sitt senere arbeid med utvikling av eget embete. En støtte i dette arbeidet har embetene gjennom lokalt samarbeid med naboembeter, med bl a faste møter. En del av temaene søkes også tatt opp på domstolledermøter, kurs for nyutnevnte domstolledere mm.

Av ytterligere oppfølging nevnes utviklingsprogram for å styrke ledelseskompentanse hos funksjonærer, utviklingsprogram for kontor- og administrasjonssjefer og lokale utviklingsprosjekter ved enkeltdomstoler.

Samfunnsinformasjon

Som et siste utviklingsområde nevnes arbeid for større åpenhet og innsyn i domstolenes virksomhet. Dette arbeidet har i det vesentlige vært initiert og drevet av domstolene selv. Justitiarius i Høyesterett har gitt uttrykk for ønske om en aktiv holdning på dette punkt, og Høyesterett har utviklet sin egen informasjonsstrategi og ansatt informasjonsrådgiver. Tilsvarende arbeid er i gang i Oslo tinghus og ved flere større domstoler i første og annen instans.

6.2.5 Riksrevisjonens kontroll med domstoladministrasjonen og domstolene

Domstoladministrasjonen i Justisdepartementet - og domstolene - er underlagt Riksrevisjonen på linje med andre statlige organer, jf revisjonsloven 8 februar 1918.

Den tradisjonelle revisjonsmyndigheten gjelder *regnskapsrevisjon*. Utgangspunktet er behovet for å avdekke forhold som kan føre til ansvar etter revisjonsloven, men det er lagt økende vekt på å gi veiledning overfor reviderete etater og institusjoner for å forebygge feil og misligheter.

I de senere år har man utviklet en systematisk *forvaltningsrevisjon*. Forvaltningsrevisjon har hatt en basis helt fra vedtakelsen av revisjonsloven og instruksjonen av 1918 ved at revisjonen skal kontrollere at Stortingets «besluttede foranstaltninger blir gjennomført uten unødig opphold, og at der ved budgetternes gjennomførelse vises skjønnsomhet og skyldige økonomiske hensyn» (instruksjonen § 5).

Men forvaltningsrevisjon slik den legges opp i dag, har bakgrunn i at man etter behandlingen i 1977 av innstillingen fra det stortingsoppnevnte utvalg for å vurdere Stortingets kontroll med forvaltningen m m (NOU 1972:38), fant at regnskapsrevisjon var en for snever kontrollform. Man fant behov for at Riksrevisjonen mer systematisk kan gå inn i forhold som under en økonomisk synsvinkel er uheldige, uten at det synes aktuelt å trekke inn ansvarsspørsmålet. Det var enighet om at Riksrevisjonen ikke skal gripe inn i politiske målsettinger, men få frem konstaterbar svikt i de forutsetninger som ligger til grunn for forvaltningens målsettinger. Forvaltningsrevisjon er i foreløpig Revisjonsveiledning fra 1993 definert slik:

«Forvaltningsrevisjon er å gjennomføre systematiske vurderinger av bruk og forvaltning av offentlige midler og verdier med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater.»

De systematiske vurderingene som foretas under en forvaltningsrevisjon, kan være mer eller mindre omfattende. Større undersøkelser kan ha som siktemål å få belyst hvordan stortingsvedtak innenfor området er fulgt opp, f.eks. ved å rette undersøkelser mot en enkelt forvaltningsgren, etat eller institusjon. Betegnelsen *programrevisjon* er benyttet på undersøkelser som retter seg mot større statlige satsninger innenfor bestemte sektorer. Man kan f.eks. sammenlikne flere etaters eller departementers virksomhet på et bestemt område. Interne omstillinger eller omorganiseringer gir ofte grunnlag for gjennomføring av forvaltningsrevisjon.

Forvaltningsrevisjon vil ofte skje på grunnlag av kost/nyttevurderinger som ikke er registrert gjennom eksakte tallstørrelser, eller som ikke registreres gjennom den reviderte virksomhets etablerte rutiner. Revisor må da søke etter andre relevante målbare og/eller sammenlignbare størrelser med utgangspunkt i tilgjengelige data.

Forvaltningsrevisjonen, som omfatter økonomiforvaltning, internadministrasjon, effektivitet i ressursutnyttelsen og mål for effekten av tiltak, vil i første rekke konsentreres om den reviderte etats ledelse. Det blir stilt spørsmål om ledelsen har vist tilstrekkelig evne til å innrette seg hensiktsmessig innenfor rammebetingelser og ressurser.

6.3 Sentral domstoladministrasjon i andre land

I "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4 om internasjonale og utenlandske ordninger inngår også redegjørelse for administrasjonsordningen for en del utenlandske nasjonale domstoler og internasjonale domstoler. I den grad temaet berøres i internasjonale dokumenter, er også det tatt med. Her i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 gjengis noen hovedtrekk som har hatt betydning i kommisjonens overveielser om reformer i den norske administrasjonsordningen.

Kommisjonen vil innledningsvis nevne at sammenlikningen mellom norske domstoler og domstoler i utlandet i mange tilfeller vanskeliggjøres ved en del grunnleggende forskjeller både i selve domstolorganiseringen og i organiseringen av offentlig administrasjon. Særlig er slike forskjeller merkbare i forhold til land i Sør-Europa og Øst-Europa. Disse forskjellene har dessuten gjort det vanskelig for kommisjonen - innenfor de gitte ressurs- og tidsrammer - å skaffe seg eksakte kunnskaper og full oversikt over administrasjonsordningene i andre land. Kommisjonen redegjør i det følgende mest grundig for ordningene i våre naboland og i land som nylig har utredet domstolenes stilling og administrasjonen av domstolene.

De *internasjonale dokumentene* som er gjennomgått i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4, gir i liten grad konkrete retningslinjer eller anbefalinger om organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon. Derimot slår de fast en del sentrale prinsipper for forholdet mellom den dømmende, den utøvende og den lovgivende makt, prinsipper som står sentralt i kommisjonens vurderinger og avveininger.

I *Europarådets Rekommandasjon om Independence, efficiency and role of judges* fra 1994 fremgår det at domstolenes uavhengighet først og fremst er knyttet til opprettholdelsen av maktfordelingen mellom statsmaktene. Det sies også noe om hvilke forpliktelser som de to andre statsmaktene har når det gjelder å gi den dømmende makt tilfredsstillende arbeidsbetingelser. I *European Charter on the statutes for judges* fra 1998 (som ikke er undergitt formell

behandling i Europarådets organer) sies det at dommerne gjennom sine representanter og organisasjoner bør trekkes med i administrasjonen av domstolene, både ved utforming av budsjettet for domstolene og ved fordeling av budsjettmidler.

Administrasjonsordningene for *de internasjonale domstolene* har i liten utstrekning vært veiledende for kommisjonen. Dette er enkeltstående domstoler med spesiell tyngde og status. Det er ikke aktuelt med en sentral domstoladministrasjon i vanlig forstand i forholdet mellom en internasjonal organisasjon og dens ene domstol. Forholdet kan sammenliknes med administrasjonen av Norges Høyesterett dersom man tenker seg Høyesterett som eneste domstol i landet. Når kommisjonens mandat gjelder den sentrale administrasjon av et stort, desentralisert domstolsapparat, blir det lite interessant å se hvordan enkeltstående, internasjonale domstoler er administrert.

En gjennomgang av *de enkelte lands nasjonale domstoler* viser at i mange land er det etter siste verdenskrig opprettet frittstående, lovfestede organer med forskjellige funksjoner innenfor det man kan regne som administrasjon av domstoler generelt. Med en fellesbetegnelse kan man snakke om *domstolråd*, selv om det er store variasjoner i oppgaver, myndighet og innflytelse. Fellestrekket er at man har søkt å gi rådene en grad av uavhengighet både i forhold til den utøvende og den dømmende makt. Men det går et hovedskille mellom råd som kan betraktes som nasjonens råd for styring av domstolene, med deltakelse både av dommere og representanter for den utøvende makt, ofte president/statsminister/justisminister - og råd som mer fremtrer som organ for domstolene i forholdet til de andre statsmakter, med klar dominans av dommere.

Etableringen av slike domstolråd i Europa startet i Frankrike i 1946, men også tidligere kunne man i enkelte land se institusjoner som kan anses som forløpere til det franske domstolrådet. Etter 1946 har man fått domstolråd i flere land i Mellom-Europa og Sør-Europa. Liknende institusjoner er opprettet også i latinske land i Sør-Amerika, f.eks. i Argentina. Etter demokratiseringen av de tidligere kommunistlandene i Øst-Europa og nyordningen av rettsvesenet er det innført domstolråd også i disse landene.

Felles for domstolrådene er et sterkt innslag av dommere; dommerne er gjennomgående i flertall. Noen dommere velges som representanter for dommerstanden, mens andre sitter i rådet i kraft av sin stilling, fortrinnsvis de høyeste dommerstillingene. I flere land er justisministeren medlem av rådet, og i Frankrike er landets president leder for rådet. For øvrig er det vanlig at de medlemmer som ikke er dommere, velges av nasjonalforsamlingen på fritt grunnlag eller fra bestemte grupper eller stillinger. I Italia er det f.eks. bestemt at medlemmer skal velges blant jusprofessorer og advokater. Alle valg skjer for en bestemt periode.

Den vanligste funksjonen for domstolråd er å avgjøre eller gi råd i saker om utnevning og forfremmelse av dommere og opplæring av dommere. Det er heller ikke uvanlig at domstolråd er tillagt funksjoner i forbindelse med dommere sidegjøremål og når det gjelder disiplinærmyndighet over dommere såfremt disiplinærmyndigheten ikke er lagt til egne domstoler. Det er mindre vanlig at rådene også har oppgaver innenfor administrasjon i snever forstand, altså det som er hovedtemaet i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6. Oppgavene er i så fall normalt av rådgivende art, f.eks. å avgi uttalelse til budsjettforslag, forslag om fordeling av budsjettmidler og lovforslag som gjelder domstolvesenet. Det er også eksempler på rådgivende uttalelser når det

gjelder kontorer og rettslokaler, fastsettelse av lønn m v og fordeling av budsjettmidler som administreres av domstolenes departement.

I de fleste land med domstolråd blir domstolene administrert av justisdepartementet. Men med de variasjonene i domstolrådenes oppgaver og myndighet som er beskrevet ovenfor, omfatter modellen «domstolråd kombinert med administrasjonsansvar i justisdepartementet» vidt forskjellige ordninger hva angår forholdet mellom justisdepartementet og domstolene. Kommisjonen har ikke gått inn i en så detaljert analyse av de enkelte lands ordninger at det er mulig å inndele landene i kategorier etter hvilken administrativ uavhengighet av Regjering og departement som domstolene reelt sett har.

I noen land er det organisert et frittstående administrasjonsorgan ledet av et domstolråd (styre). Her er det organet/styret som selv har ansvaret for den sentrale administrasjon av domstolene. I Vest-Europa gjelder dette Danmark, Island og Irland.

I det følgende redegjøres for situasjonen i våre naboland og deretter gis nøkkelopplysningene for enkelte andre land.

Danmark har i 1998 lovfestet en ny, sentral domstoladministrasjon på grunnlag av omfattende utredningsarbeid. Domstolene skal fortsatt høre under justisministerens konstitusjonelle ansvarsområde, men det skal bygges opp en frittstående, sentral domstoladministrasjon - Domstolsstyrelsen - under ledelse av et styre. Styret oppnevnes av Justitsministeriet, men ministeriet skal ikke ha instruksjonsmyndighet over det nye organet. Et unntak gjelder dersom Riksrevisjonen har vesentlige, kritiske bemerkninger om revisjonsspørsmål. I så fall kan ministeriet på nærmere vilkår gi Domstolsstyrelsen pålegg om å iverksette de nødvendige foranstaltninger. Hvis styrelsen ikke retter seg etter et slikt pålegg, har ministeriet myndighet til å avsette hele styret. En annen begrensning i selvstendigheten er at Domstolsstyrelsen må fremme sitt budsjettforslag for Justitsministeriet; styrelsen har ikke adgang til å legge fram budsjettforslaget direkte for Folketinget. Og fortsatt er det Justitsministeriet som formelt skal innstille overfor Dronningen i saker om dommerutnevnelser.

Styret for Domstolsstyrelsen - som nylig er oppnevnt for første gang - har elleve medlemmer, fem dommere, tre andre representanter for domstolstiltatte, en advokat og to medlemmer med «særlig ledelsesmessig og samfunnsmessig innsikt». Loven bestemmer hvem som har rett til å foreslå kandidater til styret. Medlemmer av de sentrale folkevalgte organer på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå kan ikke oppnevnes som medlemmer av styret.

Styret arbeider våren 1999 med etableringen av Domstolsstyrelsen, som i hovedsak vil utgjøres av det som hittil har vært Domstolsafdelingen i Justitsministeriet. Avdelingens stillinger vil bli overført til det nye organet uten at innehaverne behøver å søke sine stillinger på nytt.

I *Sverige* lå den sentrale domstoladministrasjon i Justitiedepartementet frem til 1971, men hovrättene var tillagt vesentlige administrasjonsoppgaver for førsteinstansdomstolene. Högsta Domstolen, kammarrättene og Regeringsrätten hadde sin egen administrasjon. I 1971 etablerte man Domstolsväsendets Organisationsnämnd med visse administrative oppgaver. I 1975 opprettet man et eget verk under Justitiedepartementet, *Domstolsverket*, med samlet ansvar for administrasjon av domstolene. Svenske verk kan sammenliknes med norske direktorater, men de kan ikke instrueres i enkeltsak av vedkommende departement. Derimot skjer det betydelig styring av Domstolsverkets arbeidsmessige prioriteringer. Styringen skjer i det alt vesentlige gjennom det årlige «regleringsbrev» hvor bevilgningen tildeles. I regleringsbrevet fast-

settes virksomhetsmålene for Domstolsverket, og det bes om tilbakerapportering på konkrete prosjekter. F eks har det vært bedt om rapport om hvilke tiltak Domstolsverket iverksetter for å bedre grunnlaget for en effektiv ressursfordeling, eller i hvilken utstrekning det har vært avholdt seminarer for å utvikle og effektivisere saksbehandlingen i domstolene. Departementet gir også konkrete oppdrag til Domstolsverket. F eks ble det i 1997 gitt 10 ulike oppdrag, bl a om å utforme et program for tiltak som kan forbedre domstolenes behandling av vitner og parter, og å utforme en opplæringsplan for bredere og mer omfattende kompetanseutvikling av tilsatte i domstolene.

Det er opprettet et styre for Domstolsverket, med ti medlemmer som oppnevnes av Regjeringen. Domstolsverkets generaldirektør er styrets leder. Styret har i det vesentlige oppgaver som et råd etter norsk terminologi. Generaldirektøren rapporterer direkte til Justitiedepartementet og ikke til styret. Domstolsverkets budsjettforslag fremmes for Justitiedepartementet, som foretar en reell overprøving av forslaget før det fremlegges for Finansdepartementet. Riksdagen bevilger et samlet beløp som fordeles på domstolene av Domstolsverket.

Det ligger i Domstolsverkets virksomhetsmål å være en «drivande och stödande kraft i reformarbetet som framför allt skall bedrivas i syfte att säkerställa en hög kvalitet i domstolsverksamheten. Verket skall ... arbeta för en ökad samverkan såväl inom domstolsväsendet som mellan domstolar och andra myndigheter utanför domstolsväsendet.» (Regleringsbrev 22 desember 1998 for budsjettåret 1999.) Det er indikasjoner på at Domstolsverket i samråd med Justitiedepartementet nå skal spille en sterkere og mer aktiv rolle overfor domstolene når det gjelder økt kompetanseutvikling, effektivisering av domstolene og forsøk på å få i stand lokale samarbeidsordninger som kan kompensere noen av ulempene ved de mange små førsteinstansdomstoler.

Gjennom Domstolsverket gir domstolene en årlig hovedrapport som både går på budsjett/økonomi og saksavvikling for de siste fem år. Rapporten inneholder redegjørelse for måloppnåelse. Målene er imidlertid verken satt opp av Regjeringen, Justitiedepartementet eller Domstolsverket, men av den enkelte domstol selv.

I *Finland* administreres domstolene av Justitieministeriet. Bruk av resultat- og målstyring inngår som et viktig grunnlag for departementets arbeid. Departementet drøfter rammene for neste års virksomhet med den enkelte domstol, herunder spørsmål om arbeidssituasjonen, saksbehandlingstider m v. Man kommer frem til enighet om resultatmål og budsjettammer.

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

En arbeidsgruppe som er nedsatt av Justitieministeriet, bestående av representanter for ministeriet og for domstolene, utreder for tiden spørsmålet om resultatstyringen er uforenelig med domstolenes uavhengighet og om denne styringen eventuelt bør overføres til de høyeste domstoler. Ellers har spørsmålet om etablering av et «domstolsverk» for den sentrale administrasjon av domstolene også vært reist.

I *Island* har man i 1998 vedtatt en ny administrasjonsordning for domstolene, med et hovedansvar lagt til Domstolrådet. Høyesterett er holdt utenfor ordningen. Justisministeren har etter den nye ordningen generelt en mer tilbaketrukket rolle og har som hovedoppgave å fremme forslag til budsjett for

domstolene overfor Alltinget. Årets bevilgning fordeles på domstolene (unntatt Høyesterett) av Domstolrådet.

Domstolrådet har fem medlemmer, oppnevnt av justisministeren for fem år. Fire av medlemmene skal være dommere, oppnevnt etter innstilling fra domstolene. Det femte medlemmet skal ikke være dommer, og oppnevnes av justisministeren uten innstilling.

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

I *Tyskland* er den sentrale administrasjon av de føderale domstoler lagt til det (føderale) departement som svarer til den enkelte domstols saklige virkeområde. Den samme ordning gjenfinnes i delstatene, men i enkelte delstater er den sentrale administrasjon av alle domstolene lagt til delstatens justisdepartement. Ordningen i *Østerrike* er ikke ulik den tyske ordningen, men betydelig administrativ myndighet er delegert de fire Oberlandesgerichte.

England har en administrasjonsordning som skiller seg fra de øvrige land som omtales i oversikten i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4. En embetsmann, Lord Chancellor, er sentral i mange domstoladministrative sammenhenger samtidig som han er leder av Supreme Court of Judicature - og har sentrale funksjoner i de to andre statsmakter, som medlem av kabinettet og som Speaker i Overhuset.

Lord Chancellor har sitt eget departement med et saksområde som er meget likt det som Justisdepartementet i Norge har når det gjelder rettsvesenet, herunder å være sentraladministrativ enhet for domstolene. Innenfor Lord Chancellors departement er administrasjonen av domstolene lagt til et eget forvaltningsorgan, Court Service, som har ansvaret for at domstolene har det nødvendige personell, utstyr og lokaler. Unntaket er Magistrates' Courts, som - selv om Lord Chancellor er ansvarlig for dem overfor Parlamentet - faller utenfor hans direkte ansvarsområde og administreres av lokale Magistrates' Courts Committees. Virksomheten i Magistrates' Courts finansieres av de lokale myndigheter, men de får ca 80 % av sine utgifter refundert av Lord Chancellors departement gjennom en særskilt tilskuddsordning.

Den daglige administrasjon av domstolene er desentralisert og utføres av syv regionale administrative enheter som ledes av to dommere utnevnt av Lord Chancellor blant High Court Judges.

En spesiell administrativ ordning for engelske dommere er at dommere ved de høyere domstoler lønnes av midler som ikke er avhengig av bevilgninger fra parlamentet. Bakgrunnen for dette er hensynet til å sikre dommerne økonomisk og på den måten trygge deres uavhengighet.

Nederland har valgt en blanding av sentral og regional administrasjon av domstolene. På sentralt nivå ligger administrasjonen i Justisdepartementet og et eget direktorat. Men i 1990 ble det også etablert administrative enheter på *regionalt* nivå, basert på den tradisjonelle forvaltningsinndelingen i 19 regioner. I tillegg til administrasjon av alle domstolene i regionen, fikk den nye regionale administrasjonen også andre oppgaver, bl a det administrative ans-

varet for påtalemyndigheten i regionen. Regionadministrasjonen fikk ansvaret for utarbeiding av fullstendige forslag til budsjett for domstolene, for kontroll og oppfølging av bevilgningene og for den daglige administrasjon av domstolene i distriktet, herunder å være arbeidsgiver for de ansatte ved domstolene - med unntak av dommerne. I 1998 ble desentraliseringen videreført ved at administrasjonsansvar ble overført til en ny administrasjonssjefstilling ved hver av de regionale domstolene - med virkning både for egen administrasjon og administrasjon av regionens lokale domstoler. De nye administrasjonssjefene rapporterer direkte til Justisdepartementet. - Det pågår utredning om etablering av et domstolråd som skal overta administrasjon av domstolene, herunder tildeling av midler. Justisministeren vil ha det parlamentarisk ansvar.

I *Belgia* planlegger man opprettelse av et domstolsråd med 44 medlemmer. Situasjonen i Belgia er spesiell p g a påstander om mange års partipolitiske dommerutnevnelser. I *Frankrike* og de fleste landene i Sør-Europa ligger domstoladministrasjonen i Justisdepartementet, eventuelt i et direktorat under departementet. Domstolenes uavhengighet er søkt sikret gjennom domstolråd, og i noen av landene har de en stor grad av selvbestemmelsesrett med hensyn til bruken av bevilgede midler. Det er variasjoner i hvor mange administrative funksjoner og hvilken myndighet som er lagt til domstolrådet. Både i Frankrike og Italia er rådene sentrale i utnevnelser av dommere, men i Italia fastsetter Domstolrådet også rammer og innhold for systemet med dommerkariere, og det har ansvaret for all etterutdanning av dommere og avskjedigelse av og disiplinærtiltak mot dommere.

I *Sveits* er det kun to domstoler på føderalt nivå, og disse domstolene sorterer budsjettmessig og når det gjelder dommerutnevnelser direkte under parlamentet.

I de fleste tidligere østblokk-land har det i de senere år vært drevet omfattende arbeid for å utvikle domstoler som er partipolitisk uavhengige. Med bakgrunn i disse landenes historie har man også søkt å gjennomføre en høy grad av administrativ uavhengighet. I *Russland* er de føderale, alminnelige domstoler i utgangspunktet selvadministrerende. Høyesterett er organisert med en stor domstolavdeling med omfattende oppgaver innenfor generell administrasjon både av Høyesterett selv og av de øvrige domstolene. En del av virksomheten er desentralisert og lagt til egne, regionale administrative enheter. Domstolenes budsjett fastsettes av nasjonalforsamlingen, på grunnlag av forslag fra Regjeringen. Forslag som avviker fra Regjeringens eget forslag, blir vedlagt til nasjonalforsamlingen. Høyesterett kan opprette og nedlegge domstoler. I *Polen* ligger de fleste administrative beføyelser i Justisdepartementet, men slik at Domstolrådet skal uttale seg om viktige spørsmål. I praksis får Domstolrådet ofte presentere sitt syn for vedkommende komité i nasjonalforsamlingen. Justisdepartementet utarbeider forslag til budsjett og bestemmer fordeling på den enkelte domstol. Departementet kan opprette nye domstoler og bestemme deres lokalisering og arbeidsoppgaver, og kan nedlegge eksisterende domstoler. Domstolrådet uttaler seg om organiserings- og strukturspørsmål. - Høyesterett og den øverste administrative domstolen har betydelig selvstendighet i administrativ henseende, med egne, lovbestemte administrative organer bestående av dommere. Organene behandler først og fremst personalsaker. - I de øvrige, tidligere østblokk-land finner man stort sett løsninger som befinner seg mellom den russiske og den polske løsningen.

Japan har en ordning som likner den russiske, men slik at den sentrale domstoladministrasjon i Høyesterett ledes av et råd bestående av samtlige dommere i Høyesterett. Budsjettet fremmes gjennom Regjeringen, men hvis Regjeringen avviker fra domstolenes forslag, må det redegjøres nærmere for avvikene.

De føderale domstolene i *USA* står i en særstilling også når det gjelder administrasjon, ved at domstolene selv langt på vei har ansvaret for administrasjonen. Man må for øvrig merke seg at *USA* ikke bygger på noe parlamentarisk system.

Det ansvarlige organ for administrasjonen av de føderale domstolene *USA* er Judicial Conference som er ledet av høyesterettsjustitiarius og har 27 medlemmer som alle er dommere. Administrasjonen utføres dels av en rekke dommerkomiteer og dels av et stort og velutviklet sekretariat - Administration Office of the United States Courts. Ansvarsområdet for Judicial Conference omfatter ikke Supreme Court, som har sin egen, selvstendige administrasjon.

På delstatsnivå er det store variasjoner i domstoladministrasjonen. En del stater har innført en parallell til det føderale systemet, mens domstolene i andre delstater har sterkere tilknytning til den utøvende makt.

Kongressen fastsetter domstolstrukturen, og domstolene er bundet av en rekke lover og statlige direktiver av administrativ karakter, bl a når det gjelder anskaffelse av materiell og utstyr og eiendomsbestyrelse. Rettslokaler bygges og vedlikeholdes av statsforvaltningen.

Judicial Conference er ansvarlig for utarbeiding av budsjettforslag til Kongressen. Forslaget fremmes - uten endringer - gjennom Regjeringens samlede budsjettforslag.

Endelig nevnes det eneste eksemplet kommisjonen kjenner til på at domstoladministrasjonen er lagt til et eget domstoldepartement, nemlig *New Zealand*.

Kommisjonen har ovenfor nevnt et betydelig antall land, men utvalget gir ikke nødvendigvis noe helt representativt bilde av situasjonen. De opplysninger som kommisjonen har innhentet eller på annen måte har hatt tilgang til når det gjelder administrasjonsordninger og forholdet til departement/regjering, er for øvrig nokså ulike når det gjelder fullstendighet og bredde for det enkelte land. Kommisjonen vil derfor begrense en oppsummering til at et betydelig antall land, sannsynligvis et klart flertall, har lagt et administrativt ansvar for domstolene til justisdepartementet. Dette er som hovedregel kombinert med et domstolråd, men som allerede understreket er det store variasjoner i den reelle fordeling av myndighet og innflytelse mellom departement og domstolråd.

6.4 Allmenne hensyn ved organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon

Innledning

I "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5 har kommisjonen gjennomgått de hensynene og prinsippene som knytter seg opp mot grunnleggende spørsmål om vår statsforfatning og bevaringen av den demokratisk rettsstat og som er relevante for samtlige punkter i mandatet. I punkt 6.4 utdyper kommisjonen disse allmenne hensynene og prinsippene i relasjon til en sentral domstoladministrasjon. Det er nær sammenheng mellom flere av hensynene

og prinsippene. Følgelig er det en forutsetning for tillit til domstolene at flere andre hensyn blir ivaretatt.

Den samlede kommisjonen står bak gjennomgangen av de allmenne hensyn og prinsipper, selv om det på enkelte punkter er en viss uenighet følgelig om hvilken innbyrdes vekt hensynene og prinsippene skal ha.

Deretter gjennomgås i punkt 6.5 de alternative hovedløsninger som kan tenkes for organiseringen av en sentral domstoladministrasjon, og kommisjonen kommer frem til to hovedløsninger som mest aktuelle.

I det endelige valg av organisasjonsløsning for den sentrale domstoladministrasjonen skiller kommisjonen seg i et flertall og et mindretall. Flertallets syn fremgår i punkt 6.6 og 6.7 og mindretallets syn i punkt 6.8 og 6.9.

Avslutningsvis går kommisjonen inn for lovfesting av hovedprinsippene for organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen, punkt 6.10.

Avgrensning mot regional og lokal administrasjon

Innledningsvis i dette kapittel har kommisjonen presisert at temaet er avgrenset til *den sentrale* domstoladministrasjon. Det vil alltid være behov for en sentral administrativ styring av domstolene. Kommisjonen har ikke gått nevneverdig inn i en drøftelse av en *regionalisering* av domstoladministrasjonen. Opprettelse av et regionalt nivå vil ikke kunne erstatte en sentral administrasjon. For en såvidt liten organisasjon som de norske domstoler synes det uaktuelt å operere med et regionalt ledd som vil komme i tillegg både til en sentral administrasjon og den enkelte domstols lokale administrasjon. Den enkelte domstol har i de senere år fått seg tillagt betydelig økte oppgaver og myndighet gjennom omfattende delegeringer. *Tre* nivåer vil være unødvendig kostnadskrevende samtidig som det vil være vanskelig å skaffe den nødvendige kompetanse både til en sentral og til flere regionale enheter.

Den lokale administrasjon av domstolene omfattes ikke av mandatet som et selvstendig punkt. Kommisjonen har imidlertid berørt den lokale administrasjon i forbindelse med beskrivelsen av domstoladministrasjonen i punkt 6.2. I "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7 om utnevnelser berøres bl.a. behovet for å legge vekt på lederegenskaper ved utnevnelse til stilling som domstolleder. I samme kapittel tar kommisjonen opp spørsmålet om domstolleder skal gi uttalelse til et sentralt innstillingsorgan ved utnevnelse av faste dommere. I "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8 om midlertidige dommere kommer kommisjonen inn på tilsettingsmyndigheten for dommerfullmektiger, som i dag ligger hos vedkommende domstols leder. I kapittel 10 om disiplinærtiltak vurderer kommisjonen i hvilken grad domstolleder har - eller bør ha - noen form for tilsynsmyndighet og disiplinærmyndighet over dommere ved egen domstol. Også i vurderingen av dommerses sidegjøremål i "*Sidegjøremål*" i kapittel 9 aktualiseres domstolleders funksjoner overfor dommere ved egen domstol.

Betydningen av godt lederskap også i offentlige virksomheter har fått økt oppmerksomhet i de senere år. Den sentrale domstoladministrasjon i Justisdepartementet har nedlagt betydelige ressurser i utviklingsprogram for domstolledelse fra slutten av 1980-årene. I sitt høringsmøte med domstolledere fra herreds- og byrettene og fra lagmannsrettene har kommisjonen fått bekreftet at domstollederrollen ikke er uproblematisk. Det kan være vanskelig å trekke grensen for domstolleders myndighet i forhold til den enkelte dommers dømmende uavhengighet. Uavhengigheten må respekteres, men et passivt lederskap vil på den annen side få uheldige konsekvenser for domstolenes brukere.

Kommisjonen har ikke muligheter eller foranledning til å gå dypt inn i disse problemstillingene. Men kommisjonen anbefaler i "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7 at det settes i gang et utredningsprosjekt som kan kartlegge gjeldende rett og gjeldende praksis hva angår domstolledelse, drøfte de mange spørsmål som domstollederrollen og -funksjonen reiser, og komme med forslag til innhold i og eventuelt lovfesting av domstollederens funksjon og myndighet. I denne sammenheng nevnes at i Sverige oppnevnte regjeringen 1 oktober 1998 utvalg som bl a skal se på lederrollen i domstolene. Utredningen skal foreligge i august 2000.

6.4.1 Demokratihensynet - domstolene som del av vårt demokratiske styresett

I vårt demokratiske system er det folkesuverenitetsprinsippet som er utgangspunktet. Folket har gjennom sine valgte representanter i Stortinget den høyeste myndighet. Fra 1884 har vårt styresett dessuten bygget på det parlamentariske prinsipp. Regjeringen er avhengig av Stortingets tillit eller iallfall av at Stortinget ikke uttrykker mistillit. Den utøvende makts øverste organ, Regjeringen, har et *parlamentarisk* ansvar overfor den lovgivende makt, Stortinget. Dette ansvaret kommer i tillegg til straffansvaret som kan idømmes det enkelte regjeringsmedlem ved Riksrett.

Domstolene er en del av det statlige styringssystemet og er dermed underlagt folkesuverenitetsprinsippet. Men som i de aller fleste andre demokratiske stater har folket gjennom konstitusjonen lagt begrensninger på sin styring av domstolenes dømmende myndighet. Teorien om *maktfordeling* mellom den lovgivende, utøvende og dømmende makt lå til grunn for vår Grunnlov, jf nærmere i "*Innledning. Nærmere om uavhengighetsbegrepet*" i kapittel 5.4.1. Men etter innføringen av det parlamentariske system i 1884 kan man ikke på samme måte tale om fordeling av makt. Viktigere i dag er den begrensning i folkesuvereniteten som ligger i uttrykket *konstitusjonelt demokrati*, se "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5.4. Bl a ut fra hensynet til enkeltpersoners og minoriteters rettsikkerhet har man gitt domstolene en rett og plikt til å prøve lovers grunnlovsmessighet dersom spørsmålet kommer opp i en konkret rettssak. Innen visse grenser gjelder det også rett og plikt for domstolene til å overprøve forvaltingsvedtak i forhold til lovgrunnlaget. Også dette forutsetter at spørsmålet reises i en konkret rettssak.

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

Stortinget bestemmer det rettslige grunnlag for domstolenes dømmende virksomhet, gjennom sin lovgivning med såvel materielt som prosessuelt innhold. Men Stortinget kan ikke gi instruksjer om domstolenes behandling og avgjørelse av en konkret rettssak. Stortinget kan heller ikke omgjøre domstolenes avgjørelser.

Folket - gjennom Stortinget - må videre kunne bestemme hva slags domstoler landet skal ha. Stortinget fastsetter domstolenes organisering m h t antall

instanser, domstolenes ansvarsområder m v. Stortinget fastsetter domstolenes økonomiske rammebetingelser gjennom sin bevilgning til domstolene. Stortinget har en form for etterfølgende kontroll med sammensettingen av det faste dommerkorpset ved en årlig gjennomgang av dommerutnevnelser som fremgår av statsrådsprotokollene, Grunnloven § 75 f. Og Stortinget har gjennom Riksrevisjonen en kontroll med domstolenes anvendelse av de bevilgede midler. Riksrevisjonens regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon er omtalt i punkt 6.2.5 foran.

Det springende spørsmål vil være knyttet til den mer detaljerte fastleggelsen av hva slags domstoler man skal ha og den detaljerte styringen av domstolenes virksomhet utover deres rent dømmende virksomhet. En slik *administrasjon* av domstolene er det ikke naturlig å legge til Stortinget. Stortinget er et rent politisk organ som ikke selv kan ta seg av administrasjon av andre statlige myndigheter, og som antakelig også vil ha sterke motforestillinger mot å få et direkte ansvar for en separat oppbygget administrasjon. Det blir derfor nødvendig å vurdere *Regjeringens* forhold til domstolenes administrasjon. Også dette er et spørsmål om folkesuverenitetsprinsippets anvendelse, fordi Regjeringen og resten av den utøvende makt etter vårt parlamentariske styresett står ansvarlig overfor Stortinget.

Det er enighet i kommisjonen om at det må ligge et visst ansvar for domstolenes administrasjon hos en parlamentarisk ansvarlig statsråd. Man ønsker ikke helt å fjerne denne form for styring og kontroll fra Stortinget, en styring og kontroll som er utviklet og innarbeidet fra parlamentarismens innføring i 1884. Man begir seg inn i ukjent terreng dersom man ikke skal basere seg på at Stortingets styring og kontroll kan skje på grunnlag av statsråders og Regjeringens parlamentariske ansvar. Stortinget vil da være henvist til en kontroll- og styringsform som man her i landet ikke har noen erfaring med i nyere tid, bortsett fra Stortingets styring av dets egne organer. Det er ingen statlig virksomhet i Norge som ikke sorterer under et departement og en minister slik at ministeren eller Regjeringen har parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for virksomheten eller deler av den. For enkelte virksomheter er det riktignok bare Kongen i statsråd som kan gi *faglig* instruksjon, slik at det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret for faglige spørsmål påhviler Regjeringen som kollegium. Dette gjelder f.eks. påtalemyndigheten. For enkelte andre virksomheter har heller ikke Kongen i statsråd noen faglig instruksjonsmyndighet, men for disse virksomhetene har departement eller Regjeringen i behold en viss kompetanse/instruksjonsmyndighet i ikke-faglige spørsmål, altså når det gjelder virksomhetens administrasjon. Se nærmere om dette i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5.11. Domstolene må i dag regnes under den siste gruppen.

Kommisjonen har imidlertid delt seg i et *flertall* og et *mindretall* i spørsmålet om *hvor omfattende* Regjeringens ansvar for domstolenes administrasjon skal være og dermed hvor omfattende administrativ myndighet Regjeringen skal ha over domstolene. Det prinsipielle grunnlag for flertallets og mindretallets standpunkt utvikles i punkt 6.6 og 6.8 nedenfor

6.4.2 Hensynet til domstolenes upartiskhet og uavhengighet

Under arbeidet med Grunnloven av 1814 slo man fast at «Den dømmende Magt bør være særskilt fra den lovgivende og den udøvende», basert på maktfordelingslæren. Denne basis kan suppleres med mer naturrettslig eller humanistisk baserte tanker om rettfærdig behandling av det enkelte individ.

Begrunnelsen for at domstolene skal være uavhengige i sin dømmende virksomhet er nærmere analysert foran i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5.4, med Torstein Eckhoffs fremheving av tre hovedhensyn bak uavhengighetskravet: Ideer om upartiskhet, rettssikkerhet og maktfordeling.

Uavhengighetskravet og idéene bak det knytter seg til domstolenes *dømmende* virksomhet. Det må trekkes en klart skille mellom denne dømmende uavhengigheten og en *administrativ* uavhengighet for domstolene. I dette kapitlet er det nettopp domstolenes administrasjon som er temaet. I relasjon til uavhengighetshensynet er det derfor viktig for kommisjonen å understreke at den ikke ser grunnlag for noe eget prinsipp om *domstoladministrasjonens* uavhengighet eller domstolenes administrative uavhengighet. Når uavhengighet drøftes i relasjon til domstolenes sentrale *administrasjon*, gjelder det spørsmålet om det er fare for «*overslag*», om den utøvende makts styring av den sentrale domstoladministrasjon indirekte kan føre til at den dømmende uavhengigheten blir svekket. Et slikt resonnement lå bak opprettelsen av en frittstående domstoladministrasjon i 1998 både i Danmark og i Island. Spørsmålet er altså om domstoladministrasjonen skal gis en større grad av uavhengighet for å sikre at den dømmende virksomhet kan skje i nødvendig uavhengighet i forhold til den utøvende makt.

Det kan også tenkes andre inndelinger av begrepet uavhengighet for domstolene. Man kan bl a tenke seg en sontring mellom den enkelte dommers uavhengighet i hennes eller hans avgjørelse av den enkelte rettsak - og den uavhengighet som domstolene som helhet har i forhold til den utøvende makt. I "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5 går kommisjonen nærmere inn på slik personlig og institusjonell uavhengighet. Sondringen betyr ikke at det ikke er gjensidig avhengighet mellom de to former for uavhengighet, men det viktigste er til syvende og sist at den enkelte dommer avsier dommen uten irregulær påvirkning i strid med vår forfatning og vår prosessordning. Det er ingen uenighet i kommisjonen om at vår konstitusjon slår fast prinsippet om at domstolene skal være uavhengige i sin dømmende virksomhet, selv om dette ikke er kommet direkte til uttrykk i Grunnloven. Det er heller ingen uenighet om at et viktig område for uavhengigheten er forholdet til den lovgivende makt og kanskje særlig til den utøvende makt, og at en drøftelse av uavhengigheten må omfatte en vurdering av om den utøvende makts *administrasjon* av domstolene kan innebære en uakseptabel påvirkning av domstolenes dømmende virksomhet. Det er videre enighet om at en slik vurdering både må gå på om bruk av administrativ myndighet kan gi mulighet til å presse dommene til å innta bestemte standpunkter, og på om tetthet i administrativ samhandling over lang tid kan gi seg utslag i en form for påvirkning, en gjensidighet i tenkemåte.

Endelig er det ingen uenighet om at den dømmende uavhengigheten må være synlig utad, for at befolkningen kan ha tillit til domstolene og dommernes evne og vilje til å ta upartiske avgjørelser.

6.4.3 Hensynet til god kvalitet

For å få kvalitetsmessig gode domstoler og gode dommer, kommer en rekke kriterier inn i bildet. Mange av dem er elementer i rettssikkerhetsbegrepet. Dommene skal materielt sett være i samsvar med Stortingets lover og det øvrige rettsmaterialet. De skal utformes klart, presist og pedagogisk. De skal tilfredsstillende krav til rettsenhet; her har Høyesterett et særlig ansvar, ved siden av sitt ansvar for rettsavklaring og rettsutvikling. Saksbehandlingen skal være

rettferdig og ikke ta lang tid. Servicenivået i domstolene skal generelt være godt.

Omkostningene skal ikke være for høye for partene, men konfliktløsingen skal heller ikke være for dyr for samfunnet; det stilles altså krav om god utnyttelse av de tildelte ressurser. Domstolene skal også være en god arbeidsplass for dem som arbeider der.

Arbeidet i den sentrale domstoladministrasjon vil ha innflytelse på oppfyllelsen av mange av disse kravene, først og fremst ved å legge forholdene best mulig til rette for at domstolene kan fylle sin funksjon. Mye avhenger av *dem som arbeider* i et slikt sentralt administrasjonsorgan, men *organiseringen* har betydning dersom den påvirker rekrutteringen, stabiliteten og kompetansenivået i organet og dersom ledelsen av organet og organets tilknytning til andre myndigheter kan ha en effekt for kvaliteten i domstolene. Endelig er oppfyllelsen av de nevnte kravene avhengig av *hvilke arbeidsoppgaver, hvilke fullmakter og hvilken myndighet* som legges til den sentrale domstoladministrasjonen, f. eks innenfor opplæringssektoren og arbeidet for raskere saksbehandling i domstolene. Oppgaver, fullmakter og myndighet kan variere etter hvilken tilknytningsform man velger. - Som det vil fremgå nedenfor, er det imidlertid ikke *entydige* sammenhenger mellom kvaliteten i domstolene og de ulike alternativer for organisering og utforming av den sentrale domstoladministrasjon.

6.4.4 Hensynet til at domstolene må ha folks tillit

Når kommisjonen legger stor vekt på betydningen av folks tillit til domstolene, bygger det som nevnt i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5.10 på de senere tiårs utvikling i synet på mange av samfunnets institusjoner. I løpet av noen få generasjoner synes man å se en vesentlig mer kritisk holdning overfor institusjoner innen rettsvesenet, politiet som ordensmakt, folkevalgte organer o s v, såvel som overfor enkeltpersoner som forvalter offentlig myndighet, undervisningspersonalet i skolevesenet m m - kort sagt for «autoritetene i samfunnet». I den grad en mer statusorientert respekt avløses av en slik reflektert og kritisk holdning, har man en utvikling som er positiv på mange måter, selv om det krever omstillinger som ikke alltid er enkle å gjennomføre. Myndigheter og myndighetspersoner må «gjøre seg fortjent» til folks tillit.

Det er helt avgjørende for at domstolene skal kunne fylle sin konfliktløsende rolle i samfunnet, at domstolene og deres avgjørelser har legitimitet. Legitimitet i snever forstand følger direkte av at en dom er avsagt av en lovlig utnevnt dommer i en lovlig organisert domstol, så lenge dommeren treffer sin avgjørelse i henhold til lov både materielt og prosessuelt. Legitimitet i noe videre forstand forutsetter aksept og respekt hos folk flest. Domstolenes autoritet og legitimitet må også bygge på at folk flest har tillit til at dommerne har evne og vilje til å avsi rettferdige og rettslig riktige dommer. Enhver mistanke om korrupsjon, om servilitet overfor myndigheter eller andre maktsentra i samfunnet eller om irregulært press eller påvirkning, vil bety at tilliten reduseres. Det samme gjelder hvis man får mistanke om at dommeren av andre grunner tar usaklige hensyn - enten det er dommerens eller utenforståendes egeninteresse som gir utslag, eller dommeren følger prinsipper eller verdisyn som ikke samsvarer med lovens forutsetninger eller folks alminnelige rettsoppfatning, verdisyn, samfunnssyn osv.

Tilliten må altså knytte seg til den enkelte dommers behandling av en sak. En konkret mistanke om at dommeren kan komme til å opptre partisk, vil

ødelegge tilliten. Men partenes tillit vil også påvirkes av den mer alminnelige holdning til domstolene.

Kommisjonen finner derfor at tillitshensynet er relevant ved vurdering av organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen, basert på en vurdering av faren for irregulær påvirkning fra den utøvende myndighet gjennom en domstoladministrasjon direkte underlagt den utøvende myndighet. Men kommisjonen anser ikke den administrative tilknytningsformen for å være blant de elementer som er mest avgjørende for publikums tillit til domstolene.

Man må også ta med i vurderingen av tillitshensynet at ikke *enhver* mistillit er av betydning, uten hensyn til hvor usaklig og ubegrunnet den måtte være. Denne siste problemstillingen har særlig betydning i en diskusjon om habilitetsreglens praktisering - som ikke omfattes av kommisjonens mandat - og i diskusjonen om restriksjoner på dommeres sidegjøremål, jf "*Sidegjøremål*" i kapittel 9. Men problemstillingen må også komme inn når temaet er organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen.

6.4.5 Hensynet til åpenhet og innsyn

Åpenhet har lenge vært et viktig kvalitetskriterium for all offentlig virksomhet, særlig for offentlig myndighetsutøvelse. Åpenhet er på mange måter en forutsetning for at demokratiet skal kunne fungere. Dette kravet om åpenhet - innsyn og kontroll - må også domstolene og domstoladministrasjonen møte. Samtidig handler dette om tillit. Den tilliten til domstolenes dømmende virksomhet som omtales ovenfor, kan i dag vanskelig tenkes uten at både massemedier og folk flest har fullt innsyn i domstolenes virksomhet.

Åpenhet når det gjelder *domstolenes egen virksomhet* er det knyttet få problemer til. Det er en del av domstolenes funksjon i samfunnet at deres myndighetsutøvelse skal foregå i offentlighet. Med domstolenes arbeidsform er hovedvekten lagt på at den avsluttende hovedforhandling skal være åpen, og at dom eller kjennelse som avslutter saken skal være offentlig. Selv om saksbehandlingen frem til den avsluttende hovedforhandling i utgangpunktet ikke er offentlig, vil hovedtrekkene i saksforberedelsen - og alt som har hatt betydning for resultatet i saken - fremgå av den offentlige dommen.

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

Når domstolene praktiserer stor grad av åpenhet for å kunne fylle sine funksjoner på en god måte, vil også spørsmålet om innsyn i den sentrale domstoladministrasjonen være av stor interesse. Er man der mer restriktiv til åpenhet og innsyn, kan det få følger for publikums holdning til domstolene.

Dagens domstoladministrasjon i Justisdepartementet er undergitt de samme regler om partenes og allmennhetens innsyn som gjelder generelt for den utøvende makt. I massemediene er det fra tid til annen oppslag om at departementer og andre offentlige etater ikke etterlever offentlighetslovens regler på tilfredsstillende måte. Det kan oppstå motstrid mellom ønsket om mest mulig innsyn, basert på demokratihensyn, og etaters ønske om å slippe innsyn på enkelte områder, enten det har saklig begrunnelse eller bygger på bekvemmelighetshensyn. Dette må sammenholdes med hvilken vekt man under de alternative organisasjonsløsningene for domstoladministrasjonen legger på demokratiske kontroll gjennom offentlighetens innsyn. En adminis-

trasjonsløsning som er frittstående i forhold til departementene og Regjeringen vil ha et særlig behov for en slik demokratisk kontroll.

6.5 Hovedløsninger for organisering av den sentrale domstoladministrasjonen

Innledning

Kommisjonen har som allerede nevnt delt seg i et flertall og et mindretall når det gjelder valg av organisasjonsløsning for den sentrale domstoladministrasjon. Før flertallets og mindretallets prinsipielle syn fremstilles i punkt 6.6 og 6.8, gir kommisjonen en oversikt over de organisasjonsløsninger som har vært inne i bildet i kommisjonens vurderinger og som i varierende grad ivaretar de allmenne hensyn i punkt 6.4:

- Departementsmodellen
- Direktoratsmodellen
- Norges Bank-modellen
- Frittstående domstoladministrasjon med regjeringstilknytning eller stortingstilknytning
- Domstoladministrasjon styrt direkte av domstolene

Kommisjonen vil trekke frem de viktigste fortrinn og ulemper ved de forskjellige løsninger og foretar en foreløpig vurdering som konkluderer med at et par alternativer står igjen til den endelige avveiningen.

Det er naturlig å nevne løsningene i en rekkefølge som svarer til hvilken hovedtilknytning de har til de tre statsmakter. Dagens domstoladministrasjon er en del av den *utøvende* makt ved at administrasjonen ledes av justisministeren. De alternative ordningene kan tenkes plassert langs en linje som ender i nær tilknytning til den *lovgivende* makt. I tillegg til denne linjen har man domstolenes egen-innflytelse som en egen dimensjon. Domstolsinnflytelsen avhenger av den nærmere utforming av de ulike alternativene på linjen «regjeringsstyrt - stortingsstyrt», men det finnes også et organiseringsalternativ hvor domstolsinnflytelsen er så sterk at det er mer naturlig å tale om «domstolstyrt» enn «regjerings/stortingsstyrt». En slik ordning finner man i USA, Russland og Japan.

Departementsmodellen

Det alternativ som ligger nærmest dagens domstoladministrasjon, vil være ulike variasjoner av organisering i departementsavdeling i Justisdepartementet. Man kan tenke seg andre beslutningsprosedyrer og linjer internt i departementet, f.eks at det lages kortere linjer mellom departementets ledelse og domstoladministrasjonen enn til de andre forvaltningsområdene i departementet, men dette er spørsmål om Regjeringens rett til å organisere sine kontorer og en bestemt løsning kan ikke lovfestes. Derimot kan man tenke seg lovfesting av et *eksternt korrektiv*, utover det som allerede i dag ligger i tjenstemannsorganisasjonenes medbestemmelse. Det siktes til muligheten for opprettelse av et bredt sammensatt *råd* for domstoladministrasjonen. Når det gjelder budsjettet, har man i dag ingen muligheter til formell og reell skjerming av domstolenes budsjett under budsjettbehandlingen i Regjeringen og i Stortinget. Selv om domstolene skilles ut som eget rammeområde under Stortingets budsjettbehandling, gir ikke det noen nye begrensninger i adgan-

gen til å overføre midler fra et domstolkapittel til andre justisformål. Men man kan derimot tenke seg en særbehandling av domstolsbudsjettet ved at Stortinget gjøres kjent med domstolenes eget forslag til budsjett ved siden av Regjeringens forslag.

Departementsmodellen, som ligger nær dagens situasjon, tas med i de to fraksjonenes endelige avveining nedenfor i punkt 6.6 og punkt 6.8. Kommisjonen går derfor foreløpig ikke inn på en nærmere vurdering av modellens fordeler og ulemper.

Kommisjonen har som et alternativ vurdert overføring av domstoladministrasjonen til *et annet departement* enn Justisdepartementet, men kan ikke se at man alt i alt vil få noen gevinst ved en slik overføring. Man vil riktignok unngå å ha administrativt ansvar både for domstolene og for påtalemyndigheten og politiet i samme departement. For øvrig vil situasjonen være som i dag, f.eks. når det gjelder forholdet til Regjeringen og til en statsråd. Og det er grunn til å frykte at i et annet departement - som ikke har Justisdepartementets tradisjonelle tilknytning til rettsvesenet generelt - kan det i praksis bli vanskeligere å vinne gehør for domstolenes spesielle stilling.

For fullstendighets skyld nevnes muligheten av å opprette et *eget domstoldepartement*, en ordning som kommisjonen bare har funnet eksempel på i New Zealand. Kommisjonen ser ingen nevneverdige fordeler ved å opprette et eget domstoldepartement. Dette ville bli et meget lite departement, og departement og statsråd vil sannsynligvis få liten oppmerksomhet i forhold til de andre departementene.

Et eget domstoldepartement vil for øvrig i praksis ligge nær en siste departementsvariant, nemlig overføring av politi- og påtalemyndighet samt kriminalomsorg til et annet departement, et slags innenriksdepartement. Det gjenværende Justisdepartement vil da ligge nokså nær et eget domstoldepartement fordi det - utenom Domstolavdelingen og Lovavdelingen - vil være begrensede forvaltningsområder igjen i Justisdepartementet.

I den endelige avveiningen av organisasjonsløsningen vil kommisjonen verken ta med løsningen med domstoldepartement eller overføring av politi og påtalemyndighet til et annet departement enn Justisdepartementet.

Det er dessuten opp til den til enhver tid sittende regjering å organisere departementene. Dette regnes som en eksklusiv myndighet for Kongen etter Grunnloven. Det er ikke uvanlig at inndelingen i departementer endres i forbindelse med et regjeringsskifte, selv om dette i liten grad har berørt Justisdepartementet.

Direktoratsmodellen

Det neste alternativ, direktoratsmodellen, er den løsningen som ble fremsatt som alternativ til dagens ordning i den begrensede debatten som foregikk frem til begynnelsen av 1990-årene. Direktoratorganisering har vært den modellen som man i statlig sammenheng oftest har valgt for å tone ned en tett og eventuelt detaljorientert politisk styring av et område og i stedet vektlegge det man kan kalle en mer faglig styring. Organisering i direktorater har i perioder vært brukt aktivt og planmessig for å styrke den faglige styring av en del forvaltningsområder. Men en viktig begrunnelse har også vært behovet for avlastning av departementene. I 1950- og 60-årene fikk mange departementer en sterk økning i arbeidsoppgaver med klart politisk innhold og man ønsket å legge flere oppgaver med mer rutinemessig preg til et embetsverk helt eller delvis utenfor statsrådenes ansvarsområde.

- Det har vært vanlig å operere med tre hovedformer for direktorater:
- Det «innordnede» direktorat tar beslutninger som en del av et departement, en modell som særlig brukes i Danmark
 - «Blandingsdirektoratet» er organisert som en del av et departement og tar delvis avgjørelser i statsrådets navn og delvis i eget navn. I Norge er Fengselstyret/ Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet eksempel på et slikt direktorat
 - Det frittstående direktorat tar selvstendige avgjørelser i eget navn. Dette er den normale direktoratsformen i Norge

Det innordnede direktorat og blandingsdirektoratet skiller seg ikke nevneverdig ut fra departementsmodellen ovenfor i relasjon til de krav og hensyn som skal vektlegges ved organisering av en sentral domstoladministrasjon.

Etter dette tas bare en løsning med et frittstående direktorat med i de videre vurderinger.

Ved bruk av frittstående direktorater kan man for det første oppnå mindre politisk detaljstyring, men slik at den overordnede politiske styringen, rammestyringen, beholdes. Redusert politisk detaljstyring er imidlertid mer en praktisk konsekvens av direktoratsorganisering enn en rettslig konsekvens. Generelt må man kunne si at mange direktorater rent faktisk arbeider betydelig mer selvstendig enn en tilsvarende departementsavdeling. Dette gjelder i *form*; at avgjørelsene tas i direktoratets/direktørens navn og ikke «etter fullmakt» fra statsråden. Men det gjelder også *i sak*, innenfor de rammer og mål som statsråden har fastsatt. Rettslig har imidlertid statsråden full instruksjonsrett overfor et direktorat med mindre noe annet er bestemt i lov.

For det andre vil man oppnå at vedkommende statsråd beholder det parlamentariske og konstitusjonelle ansvaret for direktoratets arbeid, selv om ansvaret svekkes noe i forhold til tilsvarende virksomhet innenfor et departement.

Et særtrekk ved direktoratsmodellen i forhold til departementsmodellen er at den øverste myndighet i direktoratet kan legges til et *styre*. Et slikt styre for et direktorat for domstoladministrasjon kan gis en bred sammensetting hvor både dommere og de øvrige domstolaktører deltar - ved siden av eksterne representanter som en motvekt og et korrektiv til rettsvesenets representanter.

En direktoratsløsning kan ses som en mellomløsning mellom en departementsløsning og en helt frittstående domstoladministrasjon. Gjennom saksbehandlingsregler, fullmakter og en forsiktig holdning fra departementets side kan man oppnå en betydelig grad av reell frihet for en domstoladministrasjon organisert som direktorat. Men fordi direktoratsformen i seg selv ikke gir noen garanti for slik frihet og på bakgrunn av at kommisjonen har delt seg i et flertall og et mindretall i organisasjonsløsningen, går kommisjonen ikke nærmere inn på en vurdering av den kompromissløsningen som direktoratsformen utgjør.

Norges Bank-modellen

Denne modellen særkjennes ved at man beholder Regjeringens instruksjonsrett i forhold til den sentrale domstoladministrasjon, men knytter vilkår til denne instruksjonsrett som gir domstoladministrasjonen en betydelig faktisk selvstendighet.

Dette er den modell loven etablerer i forholdet mellom Regjeringen og Norges Bank, jf sentralbankloven § 2 tredje ledd. Det gis her en ubegrenset adgang for Regjeringen til å instruere. Men det stilles opp tre særskilte vilkår.

- Vedtak om instruksjon treffes av Kongen i statsråd, men ikke ved kongelig resolusjon, og ikke av statsråden alene
- Banken skal ha anledning til å uttale seg før det treffes slikt vedtak
- Melding om vedtaket skal sendes Stortinget snarest mulig

En ordning langs disse, eller liknende, linjer vil ha følgende virkninger:

- Den vil gi domstoladministrasjonen en høy grad av uavhengighet i realiteten, all den stund de særlige vilkår for instruksjon medfører at Regjeringen vil reservere bruk av instruksjon for de viktigste tilfelle. Det skal trolig særdeles meget til før en regjering vil iverksette en slik saksbehandling
- Den vil opprettholde ministeransvaret fullt ut, dvs det vil rette seg mot statsministeren og den samlede Regjering og ikke bare mot justisministeren
- Den vil sørge for at en uenighet mellom Regjeringen og domstoladministrasjonen blir brakt inn for Stortinget, slik at begge de to øvrige statsmakter er inne i bildet når det skal gis instruksjoner rettet mot rettsvesenet
- Den bygger på et kjent system fra gjeldende lovgivning, så man slipper å introdusere et uprøvd konstitusjonelt regelverk

Denne modellen ligger nær opp til den frittstående modellen som er behandlet nedenfor, og kan også ses som en variant av denne. Sammenliknet med den frittstående domstoladministrasjon foreligger det først og fremst en ulikhet med hensyn til styrets forhold til Regjeringen og departementene. Den frittstående domstoladministrasjon forutsettes undergitt et minimum av instruksjonsmyndighet fra justisministeren. Etter Norges Bank-modellen vil Regjeringen ha denne rett til instruksjon både generelt og i enkeltsak, men justisministeren kan ikke utøve retten på egen hånd.

Det vil bli en korresponderende utvidelse av Regjeringens ansvar. Dette må muligens medføre at Justisdepartementet holder seg i noe større grad løpende orientert om virksomheten i domstoladministrasjonen. Men det vil bero på utviklingen og på departementets vurdering av behovet.

For øvrig må Norges Bank-modellen kunne utformes som den frittstående domstoladministrasjonen og derfor også sees som en mellomløsning mellom en frittstående domstoladministrasjon og et frittstående direktorat. Som sådan har den karakter av en kompromissløsning som ikke fremstår som tilstrekkelig aktuell på bakgrunn av flertallets og mindretallets synspunkter.

Frittstående domstoladministrasjon

I en oppregning av mulige modeller for en sentral domstoladministrasjon, vil «frittstående domstoladministrasjon» utgjøre to hovedvarianter: En frittstående domstoladministrasjon med minimumstilknytning til Regjeringen og en tilsvarende administrasjon med minimumstilknytning til Stortinget. Det kan tenkes mellomvarianter, men det er mer snakk om den nærmere utforming av de to hovedvariantene.

Tilknytningen til henholdsvis Regjering og Storting tenkes fortrinnsvis opprettholdt gjennom myndighet til å *oppnevne* (og *avsette*) styre for domstoladministrasjonen.

Hva først angår den *regjeringstilknyttede* modellen, kan det tenkes flere grader av *budsjettfrihet*, helt fra dagens ordinære budsjettordning og over til at administrasjonsorganets forslag til budsjett for domstolene tas inn uendret i Regjeringens samlede forslag til statsbudsjett. Øvrig avgjørelsesmyndighet i departementet kan tenkes redusert til et absolutt minimum, slik at det ikke er behov for en domstoladministrativ enhet av noen størrelse i departementet. Som hovedregel skal verken departement eller Kongen i statsråd kunne gi domstoladministrasjonen instruks i enkeltsaker - eller generell instruks utover det som er nødvendig i budsjettarbeidet og det som følger av lovgivning om arbeidsmiljø og annet regelverk som gjelder all statlig virksomhet, herunder regler om forholdet til Riksrevisjonen.

Det vil bestå et visst parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for Regjering/justisminister, men omfanget vil avhenge av hvilken myndighet og instruksjonsmulighet man beholder i Regjering/departement.

En slik frittstående domstoladministrasjon vil være uten parallell i statlig sektor i dag.

Hva dernest angår den *stortingstilknyttede* modellen for en frittstående domstoladministrasjon, kan man tenke seg tilknytning begrenset til oppnevning av styre som nevnt foran, og at man for øvrig ikke etablerer noe særskilt administrativt apparat i Stortinget. Denne organisatoriske plasseringen kan medføre at organet faller utenfor en del praktiske ordninger, avtaler og regelverk som gjelder statlige organer med unntak av Stortinget og Stortingets organer (Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen). Det problemet kan løses gjennom særordninger, og erfaringen fra de stortingstilsattes tariffrettslige situasjon tilsier at en viss uklarhet ikke skaper så store problemer i praksis. Riksrevisjonen la tidligere til grunn at den institusjonen sto helt utenfor statens ordninger på området lønn/personalforvaltning. I 1998 bestemte Riksrevisjonen seg for å la tjenestetvistloven få anvendelse og har lagt seg under lønnsforhandlingssystemet i Administrasjonsdepartementet.

Man kan på flere måter finne en viss parallell til en frittstående, stortingstilknyttet domstoladministrasjon i Riksrevisjonen og Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen), som er Stortingets egne organer. De har i praksis stor administrativ frihet i forhold til Stortinget. For Riksrevisjonens del er det en viss parallell også når det gjelder faglig uavhengighet. Stortinget velger riksrevisorkollegiet som kan ses som et styre for Riksrevisjonen, men Riksrevisjonen oppfatter seg som partipolitisk helt nøytral og som faglig uavhengig av Stortinget. Stortinget har gitt lov og instruks om Riksrevisjonens virksomhet, og Riksrevisjonen kan motta instruks fra Stortingets presidentskap om å undersøke konkrete forhold. Men Riksrevisjonen anser at den ikke kan instrueres om *hvordan* undersøkelsene skal foretas. Noen fullstendig parallell til domstolenes dømmende uavhengighet foreligger likevel ikke.

Kommisjonen tenker seg begge de to skisserte variantene av frittstående domstoladministrasjon som organisasjoner med svært stor frihet både formelt og reelt. Begge variantene innebærer at man må utvikle en helt ny type statlig organ, med den usikkerhet som det innebærer.

For den stortingstilknyttede, frittstående domstoladministrasjonen er det særlig usikkerhet knyttet til det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. Stortinget vil i tilfelle overta en helt ny type ansvar. Gjennom styrets ansvar for domstoladministrasjonen og ved at styret rapporterer til Stortinget, får Stortinget selv et overordnet ansvar for domstoladministrasjonen. Domstoladministrasjonen har hittil vært regnet som en del av den utøvende makt, og hvis

denne administrasjonen overføres til Stortinget, mister Stortinget muligheten for å gjøre Regjeringen eller en statsråd ansvarlig for kritikkverdig forhold. Årsmelding og annen rapportering fra styret vil kunne behandles i Stortinget, og under behandlingen kan det gis en form for tilbakemelding fra Stortinget. Men det er vanskelig å tenke seg at Stortinget kan gi konkrete pålegg til styret. Og selv om pålegg blir gitt, vil reaksjonen mot at pålegg ikke følges eller mot andre kritikkverdige forhold, bare kunne være å trekke oppnevningen av styret tilbake.

Kommisjonen finner etter en samlet vurdering at den stortingstilknyttede domstoladministrasjonen har for mange usikkerhetsmomenter i tillegg til at den innebærer at Stortinget overtar funksjoner som man vanligvis regner som den utøvende makts funksjoner.

En mer frittstående domstoladministrasjon med en minimumstilknnytning til Regjeringen tar kommisjonen med i den endelige avveiningen nedenfor.

Domstoladministrasjon styrt direkte av domstolene

Også denne løsningen kan tenkes i ulike varianter. For det første kan man tenke seg et *fullstendig* selvstyre. Det vil særkjennes ved en budsjettmessig frihet både i forhold til den utøvende og den lovgivende makt, som en parallell til at Norges Bank fastsetter sitt eget budsjett. Den tekniske gjennomføring er av mindre interesse, enten domstolene får anledning til å trekke direkte på statskassen innen det budsjettet de selv fastsetter eller de får anledning til å bruke av innkrevede midler. Den siste fremgangsmåten vil måtte bygge på at domstolene fortsatt har innkrevingsfunksjon for tilstrekkelig høye gebyrer eller fiskale avgifter, f eks dokumentavgift for tinglysing.

Løsningen innebærer at domstolene administrativt ikke er undergitt noen innflytelse fra andre statlige myndigheter, og at den eneste ramme som settes for domstolenes virksomhet er det som vedtas ved lovgivning av Stortinget. Kommisjonen har ikke i noe land funnet eksempel på en slik grad av selvstyre.

Den annen variant av domstolløsningen innebærer at domstolene er underlagt Stortingets budsjettmyndighet. Også denne ordningen må karakteriseres som domstolstyrt, så lenge administrasjonsorganets øverste myndighet er et styre som oppnevnes av domstolene selv eller som velges av dommerne - eller den øverste myndighet er lagt direkte til Høyesterett eller til justitiarius i Høyesterett. Det vil også innebære at det er opp til administrasjonsorganet å velge om domstolene skal følge en eller flere «gjennomgående ordninger» i staten eller bygge opp sine egne ordninger, f eks for lønnsforhandlinger og lønnsfastsettelse.

Kommisjonen finner at den første varianten, det fullstendige domstolstyre med egen budsjettmyndighet, er en uaktuell løsning for den sentrale domstoladministrasjonen. Riktignok har man som nevnt allerede en institusjon med slik budsjettmyndighet, Norges Bank. Men Norges Bank står i en annen stilling enn domstolene. Norges Bank er ikke på samme måte som domstolene *faglig* uavhengig av de to andre statsmakter, selv om det gjelder egne regler for hvordan banken kan instrueres av Regjeringen. Det fullstendige domstolstyre av domstolenes sentrale administrasjon vil i for stor grad bryte med de allmenne prinsipper for folkestyret, og man vil få «en stat i staten».

Den andre hovedvarianten innebærer altså en begrensning av domstolenes selvstendighet i budsjettsammenheng ved at Stortinget beholder sin fulle budsjettmyndighet. Man vil med denne varianten komme nokså nær den løsningen som er valgt for de føderale domstolene i USA, slik den er beskrevet

foran i punkt 6.3, og ordningen i Russland hvor domstolene administreres av en enhet tilknyttet Høyesterett direkte. Kommisjonen har funnet at heller ikke denne varianten av domstolstyre kan anbefales i Norge. Når en virksomhet eller institusjon styrer seg selv - etter en laugsmodell - vil det være fare for en viss lukkethet utad. Man kan risikere at domstolene i sin administrasjon og organisasjonsutvikling ikke blir godt nok i stand til å fange opp nye tanker og strømninger i samfunnet, f.eks. når det gjelder tanker om hvordan offentlige myndighetsorganer skal drives og videreutvikles, og hvordan domstolene skal forholde seg til brukernes og publikums forventninger. Når det derimot gjelder graden av tillit i befolkningen, er kommisjonen mer i tvil. Det kan hevdes at selvstyrte domstoler vil kunne få problemer med å opprettholde den generelle tillit i befolkningen som er nødvendig for å fylle deres funksjon, ved at «bukken og havresekken»-påstander kan bringe mistillit til domstolenes *dømmende* virksomhet. Men det kan også hevdes at dersom domstolene på forhånd har en høy grad av tillit i befolkningen, vil det bety at man også vil ha tillit til at domstolene kan styre sin egen administrasjon på en god måte uten å misbruke sine fullmakter.

Kommisjonen nevner en spesielløsning for Høyesterett som kan tenkes kombinert med de fleste andre modeller for administrasjon av de øvrige domstoler. F.eks. i Islands nye domstolordning er Høyesterett gitt det fulle ansvar for egen administrasjon. Høyesterett har sitt eget budsjett, selv om det fremmes gjennom Justisdepartementet. Det nye fellesorganet for domstoladministrasjon har ingen myndighet eller funksjoner overfor Høyesterett.

Ved en slik løsning ville man sikre at landets øverste domstol får maksimal uavhengighet av den utøvende makt, noe avhengig av om utnevnelser av høyesterettsdommere skal følge den vanlige fremgangsmåte for dommerutnevnelser. Frihet for en så liten del av domstolene vil antakelig ikke medføre slik fare for sviktende tillit som er beskrevet ovenfor. Sannsynligvis vil ordningen innebære *økt* tillit. Lønnsfastsettelsen kan fortsatt foretas av Stortinget. Men selv om Høyesterett skulle gis en lønnsmessig frihet, vil det ikke ha noen betydning for landets økonomi og Regjeringens økonomiske styringsansvar.

Høyesterett er en liten enhet med rundt 50 årsverk og kan vanskelig organisere en så kostnadseffektiv egenadministrasjon som man kan oppnå med større enheter. Men det bør ikke være knyttet store problemer til å kjøpe slike administrative tjenester, EDB-messige tjenester m.v. som en så liten enhet ikke kan være selvforsynt med.

Oppsummering

Etter gjennomgangen av løsningsalternativene for en sentral domstoladministrasjon ovenfor, vil to fraksjoner innen kommisjonen fremme hvert sitt forslag. Et flertall vil gå inn for løsningen med frittstående domstoladministrasjon ledet av et styre. Et mindretall vil gå inn for departementsmodellen. Flertallets og mindretallets syn blir fremstilt i det følgende.

6.6 Flertallets prinsipielle basis for valg av hovedløsning for den sentrale domstoladministrasjon

Kommisjonens flertall, som består av kommisjonens leder og medlemmene Bergo, Eidesen, Hermansen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull og Sundtoft, foreslår at den sentrale domstoladministrasjon skal ledes av et styre som

er sammensatt både av medlemmer valgt av Stortinget og medlemmer oppnevnt av Kongen i statsråd.

Nedenfor fremstilles den prinsipielle basis for flertallets valg. I punkt 6.7 gis en nærmere beskrivelse av den praktiske utforming av forslaget til sentral domstoladministrasjon.

6.6.1 Skillet mellom domstolene og regjeringskontorene

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

En av de grunnsetningene som ble vedtatt av Riksforsamlingen på Eidsvoll, fastslo at den dømmende makt skulle være atskilt fra den lovgivende og den utøvende. Det aktuelle spørsmål er hvilke konsekvenser man bør trekke av denne grunnsetningen - i forhold til administrasjonen av domstolene - under dagens forhold og med sikte på fremtiden.

Det sentrale element i grunnsetningen er domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet. Vi antar at dette forhold står så sikkert i norsk statsliv at det ikke behøver nærmere begrunnelse eller dokumentasjon.

Begrunnelsen for en større uavhengighet også i administrativ henseende er først og fremst at dette støtter opp om uavhengigheten i dommerarbeidet.

Uavhengighet i den dømmende virksomhet lar seg ikke gjennomføre og opprettholde bare ved formelle regler om myndighet. Det er spørsmål om en holdning i dommerarbeidet som skapes og videreføres - svekkes eller forsterkes - over tid. Denne uavhengighet som dommer kan være et vanskelig ideal å leve opp til på en fullgod måte. En atskillelse av administrasjonen fra regjeringskontorene vil etter vår oppfatning være et viktig element i det løpende holdningsarbeid.

Fra vår side er dette prinsipielle syn det bærende argument for å opprette en egen domstoladministrasjon utenfor Justisdepartementet.

Forholdet til den lovgivende makt skaper ikke prinsipielle problemer for domstolene. Høyesterett og de øvrige domstoler er en del av vårt samlede demokratiske styresett. Stortinget vedtar de lover som domstolene anvender, og Stortinget vedtar domstolenes budsjett. Lovene tolkes på bakgrunn av det som fremkommer under lovgivningsprosessen, og anvendelsen av lovene kan justeres i kraft av samfunnsutviklingen og synspunkter som uttales i Stortinget.

Det er forholdet til *den utøvende makt* som denne del av utredningen gjelder, dvs domstolenes forhold til Regjeringen og regjeringskontorene.

Den avgjørende virkning av en egen domstoladministrasjon er avstanden mellom domstolene og regjeringskontorene. En slik avstand er anerkjent å være nødvendig i den dømmende virksomhet. Avstanden til departementene - særlig Justisdepartementet - blir forsterket med en mer frittstående administrasjon.

Begrunnelsen er ikke primært noe ønske om å styrke dommernes innflytelse i de administrative spørsmål. Vi antar riktignok at det er en lite heldig ordning at landets dommere ikke har noen lovbestemt medbestemmelse over administrasjonen av domstolene. Men det sentrale formål med en endring er å skape en større avstand fra domstolene til spesielt Justisdepartementet.

I tillegg til denne hovedbegrunnelsen for «fristilling» av administrasjonen kommer også enkelte mer konkrete forhold og enkelte forandringer i tiden som taler mot den nåværende ordning. Vi understreker imidlertid at disse for-

hold og forandringer - som vil oppta meget av den videre drøftelse - bare er tilleggsfaktorer i forhold til vår primærbegrunnelse.

En vesentlig innvending mot den nåværende domstolsadministrasjon er at staten, representert av Regjeringens forvaltning, er part i et stort antall rettssaker, samtidig som forvaltningen er administrativt overordnet domstolene. Dette er i dårlig samsvar med de prinsipper for habilitet - for avstand til partene - som ellers gjelder for domstolenes virksomhet. Selv om man ikke kan påvise noen irregulær påvirkning på domstolene i enkeltsaker, er det spørsmål om langtidsvirkninger av et tett samarbeid mellom Justisdepartementet og domstolene, herunder påvirkning i tenkemåte når det gjelder rettsanvendelse. Og selv om aktørene i domstoler og departement overholder fullt ut de nødvendige grenser for fellesskap, så innebærer Regjeringens overordnede administrative stilling og det samvirke mellom domstoler og departement som følger av denne overordning, at domstolenes uavhengighet av partsforholdet ikke fremtrer med den fulle klarhet. Dette har en viktig side mot folks tillit til domstolene.

Det er dessuten flere utviklingstrekk i vår tid som nå forsterker begrunnelsen for å atskille domstolene fra Justisdepartementet administrativt. Dette er både nasjonale og internasjonale utviklingstrekk.

På norsk side vil vi fremheve den betydelige utbygging av Justisdepartementets administrasjon av domstolene, dernest utviklingen av Justisdepartementet fra å være i det vesentlige et fagdepartement til å bli et politisk sentralt departement, og videre en endring av tjenestemennenes fagtradisjoner i Justisdepartementet. Disse omlegninger i departementet må sees i sammenheng med at den nyeste tids økning av statens samlede aktivitet også innebærer en større deltakelse i rettssaker, med at hensynet til borgernes tillit til rettsvesenet får stadig økende betydning, og med at behovet for en moderne og styrket administrasjon for domstolene skaper et tilsvarende behov for full legitimitet i utøvelsen av styringen.

Det skjer samtidig i vår tid en internasjonal omforming, der flere land helt eller delvis løsriver administrasjonen av domstolene fra regjeringskontorene. Bakgrunnen for dette er ulike historiske erfaringer. Men på tvers av ulike ideologisk bakgrunn og ulikt nasjonalt styresett ser man i økende grad et ønske om større selvstendigjøring av domstolene og synliggjøring av den selvstendige stilling.

Disse utviklingstrekk er omtalt, til dels utførlig, i utredningen, og vil bli noe nærmere kommentert nedenfor. Ved den mer prinsipielle drøftelsen er det samtidig enkelte mer praktiske forhold man bør ha for øyet.

Innenfor de norske domstoler er det i dag ca. 450 faste dommere og ca. 1550 ansatte, inklusive dommerne og de funksjonærer som arbeider med tinglysning og andre ikke-judisielle oppgaver. De ansatte er fordelt på 100 domstoler av ulike størrelse. Men det er ikke noe felles organ for domstolene utenfor departementet. Det kommer innspill til departementet fra Den norske Dommerforening, fra øvrige fagorganisasjoner og fra ulike domtermøter. Men noe eget organ til å samordne domstolenes synspunkter er aldri opprettet. Departementet samordner alle uttalelser fra domstolenes side, og det utøver sin administrative styringsrett, etter Regjeringens retningslinjer, direkte overfor den enkelte domstol. Dette medfører at departementets påvirkning blir sterkere enn om det hadde vært et mellomledd.

Flertallet går på denne samlede bakgrunn inn for en ny administrativ ordning, der domstoladministrasjonen blir ledet av et styre, delvis valgt av Stortinget, delvis oppnevnt av Regjeringen, med representasjon fra allmennheten,

fra dommerne og fra advokater, og der selve administrasjonen flyttes bort fra departementet.

Det er etter vår oppfatning ikke hensiktsmessig her å tegne noe bredere bilde av prinsipper og hensyn i statsliv og rettsliv. Vi henviser for så vidt til de foregående deler av kommisjonens utredning.

Vi legger vesentlig vekt på den motsetning som foreligger mellom på den ene siden forvaltningen, herunder påtalemyndigheten, og på den andre siden en borger når det kommer til rettssak mellom dem, og den særstilling for domstolene denne motsetning i rettergangen krever. Slik vi ser det, må dette veie tyngre enn hensynet til administrativ samordning med den øvrige del av justisforvaltningen.

6.6.2 Allmenne synspunkter i tilknytning til nye utviklingslinjer

Det har i de siste par årtier, særlig i 1980-årene, skjedd en vesentlig utbygging av den sentrale domstoladministrasjonen i Justisdepartementet, og denne utbygging aktualiserer prinsippspørsmålet om forholdet mellom domstoler og forvaltning. Denne aktive modernisering av domstoladministrasjonen er beskrevet i utredningen. Den omfatter blant annet prosjekter for domstolledelse, for ny teknologi med utvikling av en rekke EDB-systemer spesialtilpasset domstolarbeidet, for målstyring med sikte på redusert saksbehandlingstid, for etterutdanning av dommere og funksjonærer i domstolene, for samordning med resten av justisvesenet, for arbeid med domstolenes indre organisering og deres lokaler. Det er ingen uenighet om at dette er verdifullt, og det gjennomføres i stor grad i samarbeid med domstolenes egne representanter. Denne utviklingen har vist behovet for en sentral domstoladministrasjon. Men dette gir samtidig Justisdepartementet en løpende innflytelse på domstolenes virksomhet som tidligere var ukjent.

Denne utbygging av sentraladministrasjonen er av ny dato. Som det fremgår av utredningen, har den i vesentlig grad skjedd gjennom de siste par årtier. Tidligere erfaringer har derfor begrenset verdi med henblikk på fremtidig organisering. Den tidligere departementsadministrasjon av domstolene var langt mer begrenset til økonomistyring, og med svakere kommunikasjonsteknikk var i realiteten dommernes avstand til departementet betydelig større enn nå. En henvisning til tradisjonell ordning av sentraladministrasjonen sier bare noe om en ordning under andre forutsetninger.

Det er all grunn til å anta at denne utviklingen vil gå videre. Og den vil sannsynligvis i økende grad kunne gripe inn i domstolenes arbeid. Et nærliggende eksempel er administrasjonen av den strafferettslige forfølgning. Justisdepartementet fremhever ofte betydningen av å se hele straffesakkjeden i sammenheng, der både politi, påtalemyndighet og domstoler inngår i denne kjeden. Med den økende kriminalitet er det sannsynlig at denne samordning vil bli mer vesentlig sett fra departementets side. Men for domstolene, som delvis har andre oppgaver enn departementet i dette arbeid, er også avstanden til politi og påtalemyndighet viktig.

Kampen mot kriminalitet er en av statens viktigste oppgaver. Men når straffesaker kommer for domstolene, er det en hovedoppgave for disse å sørge for full virkning av rettsgarantiene til vern for borgerne.

Som nok et utviklingstrekk nevner vi noen forandringer som skjer i Justisdepartementet, og som øker behovet for fristilling av domstoladministrasjonen. Dette departementet har i de siste par tiår blitt trukket langt mer inn i den løpende politiske debatt enn før. Justisministeren er i dag en av de mest

politisk utsatte statsråder i Regjeringen. Samtidig får departementet, iallfall på et noe høyere embetsnivå, i økende grad som funksjon å være et politisk sekretariat for en politisk sett stadig viktigere statsråd. Fagavdelingene blir suksessivt trukket mer inn i utforming og gjennomføring av politikk. Dette vil etterhvert gjøre det viktigere for domstolene å skape distanse til departementet, for å hindre at domstolene skal bli identifisert med de partipolitiske standpunkter i departementets virksomhet.

Arbeidet med den nylig gjennomførte danske reform - der domstoladministrasjonen er overført til en selvstendig institusjon - tok således utgangspunkt i en politisk strid om forhold i det danske justisministerium. På grunn av disse forhold ønsket man å selvstendiggjøre domstolenes administrasjon fra departementets innflytelse.

Rent allment vil vi fremheve at det alltid har vært ansett viktig i vårt land å holde domstolene utenfor den partipolitiske strid. Uansett hvilket syn man har inntatt i den gamle debatt om domstolenes forhold til politikk mer generelt, har det vært en entydig oppfatning at domstolene måtte ha klar avstand til partipolitikk. Justisdepartementets nye og utsatte stilling gjør en administrativ underordnet rolle for domstolene stadig mer betenkelig.

I kraft av de verdier rettsvesenet representerer, er det mulig at det har en positiv virkning for Justisdepartementet å ha domstoladministrasjonen. Men vi ser en fare i at det også kan være en påvirkning fra den virksomhet som finner sted i departementets andre avdelinger. For øvrig mener vi at organiseringen av domstolenes administrative stilling er for viktig til å skulle vurderes ut fra interne forhold i et enkelt departement. Vi nevner ellers i denne sammenheng at tre tidligere justisministre nylig har stått fram og påpekt det negative ved størrelsen på Justisdepartementet.

En annen forandring av betydning innenfor Justisdepartementet er det større innslag av tjenestemenn fra andre fagområder enn den juridiske yrkesgruppe. Denne omlegning har gode grunner. Den bør fortsette, og det vil den ganske sikkert gjøre. Samtidig vil styring bygget på uskrevne tradisjoner bli svekket. Den større mobilitet blant de ansatte virker i den samme retning. Men grensene mellom hva departementet kan gjøre i kraft av sin administrative styring, og hva det ikke kan eller bør gjøre av hensyn til domstolenes uavhengighet, er nettopp bygget opp gjennom slik uskrevne praksis. Disse grenser er i stor grad blitt opprettholdt gjennom embetspraksis, og de vil sannsynligvis bli mer uklare etter hvert som departementets indre embetsstradisjoner blir forandret.

Fra dommernes side blir det til dels hevdet at en slik negativ utvikling allerede er i ferd med å vise seg. På dommermøter og i korrespondanse har det i de senere år vært fremført klager over at Justisdepartementet og andre departementer ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til domstolenes særstilling i forhold til forvaltningen.

Disse forhold må sees i sammenheng med at økningen i statens aktivitet på mange felter i tiden etter siste verdenskrig også har medført at staten opptrer i større grad som part i rettssaker. Staten er part i praktisk talt 100 prosent av straffesakene, og for Høyesterett i ca. 20 prosent av de sivile saker, ifølge telling for noen av de siste år. Det fremtrer da ikke som tillitsskapende at et sentralt organ for den utøvende makt står som administrativt overordnet i forhold til domstolene. Hvis man ikke allerede har vendt seg til dette gjennom lengre tid, men ser det ubundet av en tradisjon, som en borger i en rettssak, kan det naturlig nok være grunnlag for å reagere.

Det er grunn til å fremheve at den norske stat innenfor all forvaltning, også justisforvaltningen, har et forhold til borgerne som preges av velferd og støtte. Men når en sak med staten som part står for domstolene, vil det alltid foreligge et motsetningsforhold til den borger som er motpart. Dette er den virkelighet domstolene arbeider innenfor.

Et viktig trekk i utviklingen er som nevnt at folks tillit til domstolene får stadig økende betydning. I den form for kunnskapssamfunn som vi nå går inn i, med klare antiautoritære trekk, kan en samfunnsinstitusjon ikke i lengden opprettholde sin styrke bare basert på formell myndighet. Den er avhengig av tillit i befolkningen. Dette gjelder også for domstolene, og de nevnte utviklingstrekk teller med ved en slik bedømmelse av hvilken tillit domstolene har i samfunnet.

Domstolenes forhold til påtalemyndighet og politi kommer også inn ved denne tillitsvurdering. Domstolene bør ha avstand til påtalemyndighet og politi av hensyn til sin kontrollfunksjon overfor disse. Påtalemyndighet og politi ivaretar ganske visst i utpreget grad fellesinteresser i samfunnet, og det er et grunnprinsipp at påtalemyndighet og politi under etterforskning og rettsforfølgning skal vurdere både saksforhold og rettsspørsmål på en objektiv måte. Men domstolenes kontrolloppgave og tiltaltes rett til - og behov for å oppleve - uavhengighet hos dommeren tilsier at det markeres en avstand, et fravær av bindinger, mellom dommere og aktoratets organisasjon. Dette gjelder ikke minst etter at tiltalte har vært gjennom en etterforskningsfase. Man ønsker for tiden å gå bort fra at domstoler og påtalemyndighet/politi holder til i samme bygning, selv om det administrativt og økonomisk kan innebære fordeler. En atskillelse av deres administrasjon vil bidra ytterligere til å skape klare linjer.

Det lar seg ikke gjøre empirisk i dag å fastslå hvilken administrasjonsordning som vil være mest tillitskapende. Men det har vist seg at domstolenes nærhet til Regjeringen og forvaltningen ved flere anledninger har vært kritisert i det offentlige ordskiftet. Vi tror at den fristilling av administrasjonen som vi foreslår, vil være et viktig tillitsskapende tiltak.

Når det gjelder sentraladministrasjonens arbeid i tiden fremover, antar vi at større legitimitet vil være vesentlig. Det er ikke vårt ønske å redusere den sentrale administrasjons styring av våre domstoler. Tvert om antar vi at denne administrasjon vil få stadig nye oppgaver, mens andre oppgaver delvis vil kunne delegeres til domstolene selv og domstollederne. Men nettopp for å kunne ha en sentraladministrasjon med tilstrekkelig effektivitet, er det avgjørende at den har nødvendig legitimitet.

Den nåværende sentraladministrasjon i Justisdepartementet vil ved en videre utbygging risikere å møte problemer overfor dommerne knyttet til legitimiteten av slik utbygging. Forholdene ved spørsmål om disiplinærtiltak overfor dommere gir en viss parallell. Justisdepartementet er her tilbakeholden av hensyn til domstolenes uavhengighet. Blant annet av den grunn foreslår en enstemmig kommisjon å løfte disse spørsmål ut av departementet og etablere et eget tilsynsutvalg.

En egen domstoladministrasjon vil høyst sannsynlig også møte skepsis hos dommerne ved ulike typer av administrative tiltak. Men man vil ha fjernet innsigelser bygget på forholdet til Justisdepartementet og Regjeringen som styrende organer. Vi antar av den grunn at en egen administrasjon vil kunne arbeide med større forståelse hos dommerne og følgelig med større effektivitet. Det er etter vår mening av stor betydning. Når en domstoladministrasjon får en slik sterkere basis for sin virksomhet, vil den etter vår oppfatning til-

trekke seg kvalifiserte medarbeidere. Det svenske Domstolsverket har klart dette. En selvstendig administrasjon av domstolene vil stå overfor interessante arbeidsoppgaver, og oppbyggingen av en slik ny enhet vil by på nok av viktige utfordringer for dyktige fagutøvere. Vi mener at det særlig blant yngre fagfolk vil kunne fremstå som tiltrekkende å bygge opp en ny institusjon.

Samtidig som det er en slik utvikling hos oss som begrunner en administrativ fristilling, skjer det som påpekt en internasjonal omforming, der flere land i våre dager tar administrasjonen av domstolene bort fra regjeringskontorene. Denne internasjonale utvikling har ulik bakgrunn i de forskjellige land. Den er omtalt foran i vår utredning. Vi vil her bare påpeke noen hovedpunkter.

I de nye østeuropeiske demokratier, der man bygger opp uavhengige domstoler, har nettopp forholdet til den utøvende makt vært en hovedsak. Uavhengigheten søkes sikret på ulike måter. Man kan nevne at i Russland er administrasjonen lagt til landets høyesterett, i Polen er det opprettet et nasjonalt råd som skal overvåke domstolenes og dommernes uavhengighet, og i Estland har man til og med flyttet høyesterett fra hovedstaden Tallin til universitetsbyen Tartu for å markere uavhengigheten.

Men denne reformbevegelsen gir seg også utslag i de vestlige demokratier. En administrativ atskillelse ble gjennomført i USA for de føderale domstoler i mellomkrigstiden. Mer vesentlig for vår vurdering er at tilsvarende endringer nå finner sted i vesteuropeiske stater. I løpet av 1998 er det gjennomført slike reformer i Danmark, Island og Irland, og ved siden av vår norske kommisjon arbeides det i Finland med tilsvarende spørsmål. Det er følgelig nå en nordisk bevegelse på dette området. Særlig viktig for vår vurdering bør den danske omlegging være, idet vi har felles tradisjoner med Danmark på rettsvesenets område.

Nå må ganske visst denne internasjonale utviklingslinje bedømmes i lys av våre nasjonale erfaringer og politiske prinsipper. Det er store variasjoner mellom ulike land når det gjelder domstolenes stilling. Av den grunn vil vi påpeke enkelte trekk ved norske domstoler som viser den betydning de gjennom lang tid har hatt i vårt styringssystem:

Allerede Grunnloven av 1814 fastslo at «den dømmende Magt» er en egen statsmakt. Prinsippet om domstolenes kontroll med forvaltningens vedtak ble etablert allerede tidlig i forrige århundre. Prinsippet om domstolenes kontroll med lovers grunnlovsmessighet ble fastlagt i det forrige århundre hos oss som antakelig det første land i Europa. Norge har som et av meget få land et samlet domstolsystem med generell myndighet uten den oppsplitting på ulike domstoler som ellers er vanlig. Krigstidens begivenheter og den etterfølgende vurdering viste at en sterk og uavhengig domstolordning var viktig for landet.

En mer selvstendig domstoladministrasjon vil etter vår oppfatning være best egnet til å videreføre den vesentlige samfunnsrolle som domstolene har hos oss.

6.6.3 Noen merknader om domstolenes uavhengighet

Sammenhengen mellom organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon og domstolenes uavhengighet er vårt hovedspørsmål. Denne drøftelsen gjelder domstolenes avhengighet av forvaltningen - særlig Justisdepartementet - så langt denne avhengighet knytter seg til administrasjonen av domstolene. Det er viktig å se avgrensningen av denne spørsmålsstilling.

Drøftelsen gjelder ikke i hvilken grad man skal avgrense domstolene i forhold til påvirkning fra alle andre organisasjoner og krefter i samfunnet -

herunder ikke minst økonomiske foretak i den private sektor. Dette spørsmål skal tas opp når kommisjonen senere behandler dommeres sidegjøremål. Men vårt forslag om en egen domstoladministrasjon vil ikke angå påvirkningen fra den private sektor i samfunnet. Det har gjennom de senere årtier vært et sentralt tema i nordisk og internasjonal rettslitteratur å analysere og skille mellom de ulike typer påvirkning overfor domstolene. Men en allmenn redegjørelse for dette ligger utenfor hva vi mener er en oppgave i forhold til spørsmålet om domstoladministrasjonen.

Drøftelsen gjelder heller ikke om man bør avgrense domstolene i forhold til påvirkning fra Justisdepartementet og Regjeringen mer allment. Først og fremst har den politiske ledelse av forvaltningen sin viktige innvirkning på lovgivning og ressurstildeling. Regjeringen og forvaltningens embets- og tjenestemenn spiller dessuten en rolle i meningsutvekslingen og meningsdannelsen i samfunnet. Denne form for påvirkning er et ledd i den løpende, åpne, gjensidige påvirkning i et demokratisk samfunn.

Vi understreker derfor at kommisjonen bare skal behandle et begrenset spørsmål innenfor forholdet mellom forvaltning og domstoler. Samtidig er det grunn til å fremholde at man må se realistisk på hvilken handlefrihet en domstoladministrasjon utenfor Justisdepartementet vil kunne få. Den vil først og fremst være bundet av alle de budsjettmessige rammer og forutsetninger. Når det gjelder spørsmål om hvordan domstolstrukturen skal være, hvor domstolene skal lokaliseres og størrelsen av bevilgningene til domstolene, er dette spørsmål som vil bli bestemt ved lov eller annet stortingsvedtak.

Selv med denne avgrensingen av problemstillingen, mener vi at domstoladministrasjonens organisering er av vesentlig betydning for domstolenes stilling i vårt samfunn.

Man kan til sammenligning nevne Stortingets to grunnlovsfestede kontrollorganer overfor forvaltningen - Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen. Den vurdering domstolene foretar av forvaltningens vedtak er en likeartet kontroll- og sterkere i sine virkninger - overfor regjeringskontorenes virksomhet. Men det ville være fremmed for norsk tankegang om Riksrevisjonen eller Sivilombudsmannen skulle være administrativt styrt fra et departement.

Vi mener at en endring bort fra departementets administrasjon vil styrke ytterligere den atmosfære av uavhengighet som er innenfor domstolene, og som dommerne - støttet av advokatene med deres sterke uavhengighetstradisjoner - har bygget opp gjennom generasjoner.

En slik fristilling vil også kunne gi domstolene et styrket vern i mer urolige tider i samfunnet.

I europeisk sammenheng har det i nyere tid skjedd en vesentlig styrkning på flere områder av domstolenes innflytelse i samfunnslivet. Man ser det gjennom sterke internasjonale domstoler som Den europeiske menneskerettighetsdomstol og sterke nasjonale forfatningsdomstoler. Det er imidlertid et meget sammensatt spørsmål hvorvidt de norske domstoler kan sies å ha fått en økning i sin samlede innflytelse. Og under enhver omstendighet mener vi at spørsmålet om omfanget av domstolenes makt ikke har betydning for spørsmålet om den administrative ordning. Domstolenes uavhengighet er et primært hensyn. En regulering av deres dømmende myndighet kan Stortinget hele tiden gjøre gjennom sin lovgivning.

6.6.4 Sammenfattende vurderinger

Vi antar at den nåværende ordning av domstoladministrasjonen fortsatt kunne ha virket på en god måte i en viss tid fremover. Men denne ordning ville antakelig ha kommet under et økende press for en omlegging som følge av den utvikling som nå skjer.

Når saken nå er reist - både fra Stortingets, Regjeringens og domstolenes side - er det viktig å finne en løsning som viderefører prinsippet fra 1814 i samsvar med vår tids behov.

Dette tilsier en administrativ ordning som gir domstolene en større avstand fra regjeringskontorene. Det vil styrke og synliggjøre uavhengigheten i domsarbeidet, og det vil gi sterkere legitimitet og følgelig større effektivitet i administrasjonen av domstolene.

Vi mener at et styre med representanter både fra allmennheten, fra dommerne og fra advokatene vil gi den beste løsning. Vi mener at dette styret vil kunne virke på en god måte med en begrenset tilknytning til Justisdepartementet slik at et visst parlamentarisk ansvar for statsråden blir opprettholdt.

Vi har vurdert om et domstoloråd, som et rådgivende organ for departementet, ville tilfredsstillende de krav vi finner vesentlige for en sentral domstoladministrasjon. Men en slik løsning ville innebære at domstolenes uavhengighet overfor regjeringskontorene ikke blir vektlagt sterkt nok. De innvendinger som knytter seg til departementets overordnede styring av administrasjonen, vil fortsatt være til stede. Det vil skapes en enda større tetthet mellom dommere og departement - en forbindelse som etter vår mening bør nedbygges. Og det medfører risiko for at den friksjon som foreligger mellom departement og domstolene, bare vil øke gjennom denne administrative sammenkobling.

Det er under kommisjonens arbeid talt meget om betydningen av å samordne justisforvaltningen og den øvrige forvaltningen. Men også en mer frittstående domstoladministrasjon kan praktisk samordne sin virksomhet og samarbeide med de øvrige administrative enheter, så langt det er riktig. Man må imidlertid aldri tape av syne at domstolene ikke har sin særstilling for å fremme samarbeid, men fordi de skal kunne utøve kontroll, først og fremst overfor Regjeringen som disponerer samfunnets tvangsmakt.

Også en sentraladministrasjon som i det vesentlige er fristilt fra Justisdepartementet, vil være åpen for innsyn og kritikk. Vi ønsker å fremheve dette forhold, og vi vil derfor foreslå en utvidet offentlighet i domstoladministrasjonen. I vår nærmere redegjørelse nedenfor foreslår vi unntak fra offentlighetslovens vanlige regler for å gi mulighet for offentlig debatt. Det kan i den forbindelse nevnes at den nåværende åpenhet fra domstolene overfor massemediene, som det for tiden arbeides meget med, er initiert fra domstolenes side.

Sammen med ønsket om åpenhet vil vi påny understreke det tillitssynspunkt som er en hovedlinje i våre resonneringer. Ved vurderingen av domstolenes stilling er hensynet til folks tillit av grunnleggende betydning. Det er viktig for denne tillit at domstolene ikke bare er uavhengige i sin dømmende virksomhet, men også fremstår utad som uavhengige.

I det norske velferdssamfunn arbeider Regjeringens forvaltning for å gjennomføre og forsvare fellesskapets interesser. Men et av de viktigste goder i velferdssamfunnet er at den enkelte også blir sikret en uavhengig bedømmelse - og føler seg trygg på å få det - når det oppstår en motsetning mellom borger og forvaltning.

Den tredje statsmakt råder verken over den politiske makt, den fysiske makt eller den økonomiske makt. Dens stilling - og dermed rettsstatens

kvalitet - forutsetter at det øvrige samfunn gir domstolene tilstrekkelig uavhengighet.

6.7 Nærmere om flertallets forslag om en Domstoladministrasjon

Flertallet foreslår at den sentrale domstoladministrasjon organiseres med et styre som øverste myndighet i de fleste spørsmål. Styret skal ha medlemmer som dels er valgt av Stortinget og dels er oppnevnt av Regjeringen. Regjeringen skal ha begrenset instruksjonsrett i forhold til styret, men det vil kunne være grunnlag for et visst parlamentarisk ansvar. Nedenfor går flertallet nærmere inn på forslaget om en slik Domstoladministrasjon. Enkelte av de praktiske spørsmål som her tas opp, har også en prinsipiell side som støtter opp om begrunnelsen for å velge denne løsningen.

I det følgende tar flertallet opp disse forhold:

- Bruk av styre
- Domstoladministrasjonens forhold til Regjeringen og departementene
- Spørsmål om å legge innstillinger i utnevningssaker for dommere til styret
- Budsjettprosessen
- Forholdet til Stortinget, Riksrevisjonen og sivilombudsmannen
- Forholdet til domstolene
- Den indre organisering av Domstoladministrasjonen
- Justisdepartementets, justisministerens og Regjeringens ansvar for domstolenes administrasjon
- Offentlighetens innsyn i Domstoladministrasjonen
- Praktiske konsekvenser av organiseringen av en Domstoladministrasjon

6.7.1 Domstoladministrasjonen ledes av et styre.

Om styreformen

Ved å la Domstoladministrasjonen ledes av et styre, oppnår man at viktige beslutninger i administrasjonen av domstolene fattes av et bredt sammensatt organ hvor også interesser utenfor domstolsfæren blir ivaretatt. I tillegg til at dette er en tilfredsstillende løsning ut fra et demokratihensyn, sikrer man at beslutninger i viktige spørsmål blir basert på avveining av de faglige og samfunnsmessige hensyn. Gjennom et slikt bredt sammensatt styre vil man også lettere sikre publikums tillit til domstolene og Domstoladministrasjonen, både ved utvelgelsen av medlemmer til styret og ved at styret gjennom sitt arbeid markerer sin demokratifunksjon utad. I tillegg kommer at styret kan gi tillit og legitimitet til den sentrale domstoladministrasjonen sett fra domstolenes og dommernes ståsted. Med viktige beslutninger som skal ligge til styret, tenker flertallet særlig på policyutvikling og strategiutvikling. Innenfor budsjettarbeidet, drift av domstoler og utviklingsarbeid i domstolene vil det måtte tas både strategiske beslutninger og viktige enkeltstående beslutninger.

Bruk av styre for statlige virksomheter har vært utredet bl a av Styrereformutvalget (NOU 1991:26 Om bruk av styre i statlige virksomheter). I 1993 utga det daværende Administrasjonsdepartement retningslinjer for styrebruk i offentlige virksomheter. Det heter her bl a at «Et styre skal være et kollegialt organ på nivå *over* den administrative ledelsen, med fullmakter fra departement og Regjering om å kunne utøve styring overfor den administrative ledelsen og med ansvar for å utøve kontroll. Styrebetegnelsen bør bare brukes

når styret får relativt generelle og vidtgående fullmakter sett i forhold til virksomheten. Styret er ansvarlig i forhold til departementet.» Statlige styrer vil vanligvis ha som oppgave å sikre at en virksomhet realiserer politisk vedtatte målsettinger og strategier i tillegg til at et styre med en viss avstand fra den daglige virksomheten kan gi støtte til administrasjonens sjef. I noen tilfeller vil et styre være begrunnet i ønske om interesserepresentasjon og medbestemmelse.

En del av disse oppgavene er uaktuelle for styret for Domstoladministrasjonen, og styret vil også skille seg fra styrer generelt m h t virkningen for departementets konstitusjonelle og parlamentariske ansvar. Det følger av de ovenfor nevnte retningslinjene for bruk av statlige styrer at ved opprettelse av statlige styrer beholder statsråden normalt det fulle konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret. Når det gjelder domstoladministrasjonen, vil hensikten med å opprette et slikt organ ledet av et styre være å *reducere* - men ikke fullt ut avskaffe - statsrådets myndighet og ansvar. I punkt 6.7.7 kommer flertallet nærmere tilbake til omfanget av statsrådets ansvar. Utgangspunktet er at Regjeringens/statsrådets myndighet og ansvar skal være begrenset til oppnevning og avsetting av styret.

Styrets oppnevning m m

Det følger av hensynene bak opprettelsen av et styre at medlemmene samlet sett skal representere innsikt og engasjement i samfunnsmessige problemstillinger såvel som domstolfaglig kompetanse. Styret skal også representere slik erfaring og slike egenskaper på det personlige plan som er nødvendig for å ivareta en overordnet ledelsesfunksjon. Styrerepresentantene med den brede samfunnsmessige bakgrunn skal anses som allmennhetens representanter - selv om det ikke er tale om representasjon i formell forstand - og bør derfor *ikke* samtidig ha en bakgrunn i rettsvesenet. Som allmennhetens representanter må disse nyte tillit hos folk flest ved at de har personlige egenskaper og faglig innsikt som er allment kjent og respektert.

Flertallet mener at domstolenes administrasjon ikke skal styres etter en korporativ modell. Det er derfor ikke naturlig at styret settes sammen på grunnlag av fagforeningenes oppnevninger, og det er heller ikke grunnlag for å la alle arbeidstakergrupper være representert i styret. Hensynet til arbeidstakernes medinnflytelse i spørsmål som gjelder deres arbeidssituasjon m v, må ivaretas gjennom en tilpasning av de ordninger som følger av Hovedtalen for arbeidstakere i staten.

Domstolkompetansen er det særlig dommere som har, og det må være dommere blant medlemmene i styret. I et administrativt perspektiv er det betydelige forskjeller mellom herreds- og byrettene, lagmannsrettene og Høyesterett, og det er ønskelig at en dommer fra hver instans er med i styret. Kommisjonen har i flere sammenhenger gitt uttrykk for at man ikke bør velge en styringsmodell etter laugsprinsippet for domstoladministrasjonen, både for å sikre tilstrekkelig endringsvillighet og åpenhet og for å sikre at domstolene har den nødvendige tillit blant publikum. Flertallet ser ingen avgjørende motsetning mellom dette og forslaget om en dommerdeltakelse fra alle tre instanser. Det følger av forslaget om sammensetting nedenfor at dommerne ikke vil være i flertall i styret. Flertallet kan ikke se at noen av de sentrale internasjonale dokumenter gir noen forpliktelse til å la et styre for Domstoladministrasjonen settes sammen av minst 50 % dommere.

Det er også ønskelig å ha med advokater i styret. Mange advokater har domstolkompetanse, som aktører i domstolene. De kan i tillegg se domstolene fra eget ståsted og fra brukernes - partenes - ståsted. Advokatene anses dessuten som yrkesgruppe å ha en oppgave som vokter for enkeltpersoners og svake gruppers rettigheter i forhold til det offentlige, til arbeidsgivere o s v. - Blant advokater kan man også regne de offentlige advokater og påtalemyndighetens aktører. Men det kan argumenteres mot å la Regjeringsadvokaten og påtalemyndigheten være representert i styret - all den stund disse er tilknyttet den forvaltningen som Domstoladministrasjonen skal fristilles fra.

Slik flertallets forslag om sammensetting er utformet, vil det være et flertall av *jurister* i styret. Flertallet ser en *ren* fagstyringsmodell som uheldig for domstolenes administrasjon, men vil ikke med det avskjære at en utdanningskategori kan ha et *flertall* i styret. Selv om både dommere og advokater er jurister, vil advokatene først og fremst ivareta de eksterne interessene; brukerinteressene i vid forstand. Jussen som felles utdanningsbakgrunn vil i den sammenheng spille mindre rolle.

Flertallet har vurdert behovet for kompetanse og innsikt opp mot den vanlige oppfatning at et kollegialt organ bør være lite for å kunne fungere effektivt. Flertallet frykter at et styre på mer enn seks-syv medlemmer vil kunne være lite effektivt, og det vil igjen kunne medføre at de best kvalifiserte kandidatene ikke er interessert i å gå inn i et slikt styre.

Flertallets forslag er etter dette at styret settes sammen av:

- To representanter for allmennheten
- Tre dommere
- To advokater

alle med personlige varamedlemmer. Domstoladministrasjonens direktør forutsettes å møte i styret uten å være medlem.

Flertallet foreslår at rådet delvis oppnevnes av Regjeringen og delvis velges av Stortinget. Stortingsoppnevning av «allmennhetens representanter» vil gi disse medlemmene den maksimale autoritet innad i styret og tillit utad. Ordningen vil også skape en balanse mellom statsmaktene som harmonerer med flertallets prinsipielle utgangspunkt, ved at begge de to andre statsmakter bringes inn i bildet når det gjelder den administrative styring av domstolene.

Det er flere eksempler på slik deling av oppnevningsmyndighet mellom Regjeringen og Stortinget. Flertallet kan ikke se noen avgjørende innvendinger mot at en slik ordning velges også for styret for Domstoladministrasjonen. Riktignok er det blitt understreket at Stortinget ikke bør involveres i forvaltningsvirksomhet som Stortinget ved senere anledning skal kunne undergi parlamentarisk kontroll, jf innstilling 13 oktober 1972 fra Ingvaldsenkomiteen, oppnevnt av Stortinget 19 mai 1969 (NOU 1972:16, Stortingets kontroll med forvaltningen). Dette resulterte bl a i at Stortinget 27 mai 1977 vedtok at stortingsrepresentanter ikke bør velges eller oppnevnes til bedriftsfor-samlinger eller styrer i bedrifter eller institusjoner som er underlagt Stortingets kontrollmyndighet. Men flertallet kan ikke se at Stortingets valg av et mindre antall av medlemmene i et styre for Domstoladministrasjonen kan ha noen problematiske konsekvenser for Stortingets kontrollmuligheter og muligheter til å gjøre parlamentarisk ansvar gjeldende overfor Regjeringen. Regjeringen skal bare unntaksvis ha en instruksjonsrett overfor styret.

Flertallets forslag blir etter dette:

Representantene for allmennheten velges av Stortinget. Flertallet regner med at det ovennevnte stortingsvedtak 27 mai 1977 medfører at stortingsrepresentanter ikke vil bli valgt.

Dommerne oppnevnes av Kongen i statsråd. Kongen kan bl a motta forslag fra Høyesterett. Det kan også være aktuelt at Kongen mottar forslag fra dommerne i de øvrige instanser og fra Den norske Dommerforening.

Advokatene oppnevnes av Kongen i statsråd. Kongen kan bl a motta forslag fra Den Norske Advokatforening.

Kongen i statsråd oppnevner styrets leder og nestleder.

Det er et generelt lovfestet krav om at hvert kjønn skal være representert med minst 40 % av medlemmene i offentlige utvalg, likestillingsloven § 21. For et styre på syv medlemmer betyr det at verken menn eller kvinner må være representert med mindre enn tre medlemmer. Flertallet forutsetter at likestillingsloven skal gjelde for styret.

Valg/oppnevning til styret bør gjelde for en periode på fire år, med mulighet for gjenvalg eller gjenoppnevning én gang. I startfasen må periodene tilpasses slik at ikke alle styremedlemmene skiftes ut samtidig. Det bør lovfestes en aldersbegrensning for styremedlemmene, slik at ingen kan oppnevnes etter fylte 70 år.

Flertallet vil avslutningsvis fremheve med hensyn til sammensetningen av styret, at det kan anføres argumenter for en noe bredere representasjon, men det vil i så fall etter flertallets oppfatning nødvendiggjøre et større antall medlemmer.

Avsetting av styret m v

Kongen i statsråd bør ha adgang til å avsette styret dersom det ikke følger følger opp kritikk fra Riksrevisjonen - etter at Kongen, eventuelt justisministeren, har gitt nærmere instruks om slik oppfølging, jf nedenfor. Dette vil innebære at også allmennhetens representanter, som er valgt av Stortinget, vil måtte gå sammen med resten av styret. Så lenge Regjeringen er parlamentarisk og konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget også for en slik avgjørelse, ser flertallet ikke noe avgjørende problem ved dette. Men i tillegg må - i tråd med alminnelige prinsipper - Kongen kunne trekke tilbake oppnevning av medlemmer som er oppnevnt i statsråd, og Stortinget må kunne trekke tilbake valg av medlemmer som Stortinget har valgt til styret, dersom et medlem ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på forsvarlig måte. Selv om dette antakelig følger av gjeldende rett, bør Kongens myndighet lovfestes.

I straffesak kan styremedlem bli fradømt sitt verv etter straffeloven § 29.

Styrets myndighet og oppgaver i forhold til administrasjonen

Styret skal være øverste myndighet i Domstoladministrasjonen. Styret bestemmer hvilke fullmakter som skal gis til organets administrasjon v/direktøren i den daglige virksomhet. Styret fastsetter instruks for Domstoladministrasjonens direktør og administrative stab og bestemmer hvilke saker som må forelegges for eller avgjøres av styret. Det forutsettes at styret behandler blant annet polycyspørsmål innenfor budsjett og strategisk planlegging og følger større utviklingsprosjekter i domstolene, f eks innenfor informasjonsteknologi, organisasjonsutvikling og personalutvikling. Styret er øverste tilsetningsmyndighet, men praktiske hensyn tilsier at tilsetting i funksjonærstilling

inger og saksbehandlerstillinger må kunne delegeres til direktøren, basert på et lokalt innstillingsråd etter tjenestemannsloven.

I kommisjonens lovskisse i kapittel 14 er styrets oppnevning, funksjoner m v regulert i §§ 30-33 i flertallets forslag.

6.7.2 Domstoladministrasjonens forhold til Regjeringen og departementene

Regjeringens instruksjonsrett

Hovedpunktet i flertallets forslag er at den utøvende makts instruksjonsrett over Domstoladministrasjonen skal reduseres til et minimum. Instruksretten er regulert i kommisjonens lovskisse i kapittel 14, i § 30 annet ledd i flertallets forslag.

Instruks i *enkeltsak* vedrørende administrasjon av domstolene bør være avskåret, med unntak for oppfølging av kritikk fra Riksrevisjonen, se nedenfor. Dersom Regjeringen eller en statsråd mener at Domstoladministrasjonen ikke følger administrative regelverk på tilfredsstillende måte, vil reaksjonen være å vurdere å avsette styret ved kgl res. I praksis er det vanskelig å se for seg at administrative saker vil bli satt på spissen på denne måte. Og selv om Domstoladministrasjonen skal ha avstand til Regjeringen og departementene, må man forutsette at det vil foregå en løpende kontakt med vedkommende departement - bl a som del av budsjettarbeidet - slik at misforståelser unngås.

Når kommisjonen her snakker om instruks i enkeltsak vedrørende administrasjon av domstolene, tenkes ikke på enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 siste ledd eller liknende beslutninger, f eks pålegg fra det lokale Arbeidstilsynet, pålegg om rømningsveier ved brann o s v.

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

Det fremgår foran at den begrensede tilknytningen som Domstoladministrasjonen skal ha til Regjeringen/departementene, forutsettes å gå gjennom Justisdepartementet - med virkning for det parlamentariske ansvar som omhandlet i punkt 6.7.7. Domstoladministrasjonen skal likevel ikke være underlagt departementet, og flertallet vil understreke at justisministeren som hovedregel ikke skal kunne gi instruks *i egenskap av fagstatsråd for domstolenes administrasjon*. Flertallet forutsetter at dette vil være resultatet når man avskjærer såvel instruks i enkeltsak som generell instruks som ikke gjelder gjennomgående for flere statlige organer. Men det bør gjelde en særordning i forbindelse med den stortingskontroll med domstolene og Domstoladministrasjonen som Riksrevisjonen skal stå for. Det normale vil naturligvis fortsatt være at allerede uformell veiledning og kritikk fra Riksrevisjonens representanter vil bli fulgt opp av Domstoladministrasjonen og den enkelte domstol, og at formell kritikk i Riksrevisjonens rapporter til Stortinget vil bli fulgt opp av Domstoladministrasjonen ved omlegging av rutiner, nye retningslinjer for domstolene o s v. Men det bør likevel også være en ordning for å gjøre ansvar gjeldende dersom Riksrevisjonens kritikk - etter regnskapsrevisjon eller forvaltningsrevisjon - *ikke* følges opp på en rimelig måte. I så tilfelle bør Kongen, eventuelt justisministeren, om nødvendig kunne gi Domstoladministrasjonen instruks om å følge opp Riksrevisjonens kritikk. Slik instruks kan antakelig både ha karakter av instruks i enkeltsak og generell instruks. Dersom Domstoladministrasjonen ikke følger opp instruksene, kan det være aktuelt for Kon-

gen å avsette styret. Dersom Kongen eller justisministeren *ikke* gir noen slik instruks, kan det pådras parlamentarisk eller konstitusjonelt ansvar dersom Stortinget finner at forholdet er graverende. Ved å gi Regjeringen slik rett og plikt til å følge opp tung kritikk fra Riksrevisjonen, vil det på en effektiv måte kunne knyttes parlamentarisk ansvar til oppfølging av kritikk fra Stortingets eget kontrollorgan. Flertallet nevner at en slik ordning ble innført i Danmark ved lov om Domstolsstyrelsen av 19 juni 1998.

Spørsmål knyttet til at domstolene er tillagt forvaltningsoppgaver

I dag har Justisdepartementet både administrasjonsansvaret for domstolene og vanlig overordnet forvaltningsjuridisk ansvar for en del ordinær forvaltningsmyndighet som er lagt til domstolene, først og fremst en del registrering-soppgaver. I denne gruppen kan man også medregne notarius publicus-oppgavene; først og fremst notarialbekreftelser, vigsler og registreringer av partnerskap. På de forvaltningsjuridiske områdene har vedkommende departement vanlig faglig instruksjonsmyndighet og omgjøringsmulighet. Etter utskilling av en egen Domstolavdeling i Justisdepartementet i 1996 lot man Domstolavdelingen beholde ansvaret for domstolenes forvaltningsjuridiske oppgaver i samme utstrekning som den tidligere Sivilavdeling hadde hatt. Det overordnede ansvar for de oppgavene som tidligere hørte under *andre* departementer - først og fremst innkreving av dokumentavgift og av arveavgift på vegne av Finansdepartementet i offentlige dødsboer - ble liggende i disse departementer.

Justisdepartementets/Domstolavdelingens kombinerte ansvar for domstoladministrasjon og for domstolenes forvaltningsjuridiske oppgaver, *kan* medføre en fare for at grensene for departementets myndighet overfor domstolene kan bli uklare. Dette kan imidlertid gå i to retninger. Man kan i en gråsoner oppleve at grensene mot domstolenes uavhengighet i deres *dømmende* funksjon tøytes over tid. Men man kan også risikere at en forsiktig holdning overfor den dømmende funksjon smitter over på forvaltningsområdene slik at man får mer tilbakeholdenhet og en svakere styring av disse områdene enn det som ellers er vanlig i forvaltningen. Det er ikke mulig å vite hvilken utvikling som er den mest sannsynlige, men begge må anses som uheldige.

Flertallet finner imidlertid at spørsmålet ikke har nevneverdig betydning for organiseringen av domstoladministrasjonen. Problemet kan fjernes ved at de aktuelle forvaltningsoppgavene tas ut av domstolene og legges til ordinære forvaltningsorganer. Dette vurderes av det utvalget som utreder herreds- og byrettenes struktur og arbeidsoppgaver og omfattes ikke av Domstolkommisjonens mandat. Dersom man *ikke* velger å skille ut forvaltningsoppgavene, vil domstolene uansett organisering av Domstoladministrasjonen måtte være underlagt faglig instruksjonsmyndighet fra et departement eller direktorat på disse områdene. Legger man domstoladministrasjonen utenfor Justisdepartementet, slipper man unna selve *kombinasjonen* av funksjoner sentralt, men på den annen side får man ulempene ved at ett organ har administrativt ansvar for domstolene og et annet organ har faglig ansvar for en del forvaltningsoppgaver som domstolene er tillagt.

Enkelte oppgaver i domstolene ligger i utkanten av eller utenfor det dømmende område, men har så nær tilknytning til den dømmende virksomhet at de antakelig fortsatt bør ligge i domstolene. Dette gjelder særlig oppgaver og myndighet etter vitnegodtgjørelsesloven og den del av rettsgebyrloven som gjelder domstolene. Her kan det være aktuelt å la Domstoladministrasjonen

være sentral myndighet, uten noen form for instruksjonsrett fra noe departement.

Domstoladministrasjonens rolle i lovgivningsprosessen.

Flertallet forutsetter at Domstoladministrasjonen i utgangspunktet ikke skal ha et slikt ansvar for lovforberedelse som vanligvis ligger til organer i sentralforvaltningen, m h t å utarbeide lovutkast for en statsråd og utferdige eller foreslå forskrifter med hjemmel i lov. Lovansvaret for de *forvaltningsfunksjonene* som måtte bli liggende i domstolene, må sortere under vedkommende fagdepartement, selv om Domstoladministrasjonen kan kanalisere eventuelle forslag og initiativ fra domstoler videre til fagdepartement. Lovansvaret for *prosesslovene* må også ligge utenfor Domstoladministrasjonen, nærmere bestemt i Justisdepartementets Lovavdeling. Regler for oppgaver som ligger i utkanten av eller utenfor det dømmende området, men med nær tilknytning til den dømmende virksomheten slik som vitnegodtgjørelse og rettsgebyr, har vi ovenfor antydnet kan plasseres direkte under Domstoladministrasjonens ansvar. I så fall kan det være aktuelt å legge de innledende lovforberedelser til Domstoladministrasjonen.

Selv om Domstoladministrasjonen ikke får formelt ansvar i lovgivningsprosessen, vil flertallet presisere at organet må ha full adgang til å fremme forslag om lovgivning ut fra domstolenes erfaring med f eks prosesslovene. Det er også en selvfølge at domstolenes funksjon som høringsinstans må beholdes, og at koordineringen av domstolenes høringsuttalelser praktisk kan legges til Domstoladministrasjonen.

Klage over Domstoladministrasjonens beslutninger

De aller fleste beslutninger som fattes av styret - eller av administrasjonen etter fullmakt fra styret - vil være av en slik art at noen klage etter forvaltningsloven ikke er aktuell. F eks vil beslutninger i budsjettsammenheng, vedr leie av kontorlokaler, vedr utvikling av EDB-systemer o s v, ikke være gjenstand for forvaltningsklage. Rent unntaksvis kan det imidlertid tenkes beslutninger som er rettet mot enkeltpersoner og som faller inn under klageordninger etter forvaltningsloven eller andre lover. Styret skal etter flertallets forslag være tilsettingsmyndighet for alle stillinger i Domstoladministrasjonen, og herunder vil styret kunne ilegge disiplinærreaksjon. Slike beslutninger kan påklages etter tjenestemannsloven. Muligens kan det også tenkes andre eksempler.

Flertallet ser ikke grunnlag for å gjøre unntak fra klageretten, og det vil være Justisdepartementet som utpeker seg som klageinstans. Man bør imidlertid overveie om klage kan gå direkte til Kongen i statsråd, slik ordningen er for disiplinærreaksjoner som er ilagt av et departement. Flertallet går ikke nærmere inn i dette spørsmålet, og har ikke utformet noe forslag til regulering i lovskissen i kapittel 14. Først etter at man gjennom den videre organisasjonsprosessen i detalj har fastsatt Domstoladministrasjonens oppgaver og eventuelle klagemuligheter, kan man legge opp et system for klage over Domstoladministrasjonens beslutninger som i størst mulig grad tilfredsstiller behovet for avstand og uavhengighet i forholdet til departementet.

Styrets funksjon i utnevningssaker

Med den organisasjonsløsning som flertallet går inn for - med en Domstoladministrasjon ledet av et bredt sammensatt og selvstendig styre - åpnes muligheter for å la dette styret også være innstillingsorgan for dommerutnevnelser. Kommisjonen foreslår i "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7 at det opprettes et slikt innstillingsorgan. Det styret som flertallet har beskrevet, vil være meget godt egnet til å være innstillingsorgan. Den kompetansen som flertallet ønsker å få inn i styret, er den samme som det er ønskelig å ha i et innstillingsorgan, nemlig generell samfunnmessig innsikt og engasjement og generell innsikt i domstolenes funksjon, oppgaver og situasjon. Verken til styret eller til et innstillingsorgan bør man lete etter f eks spesialister på utnevnelser/personalutvelgelse, ledelse av større organisasjoner, EDB-utvikling o s v.

En slik samling av ledelsesfunksjonen for den sentrale domstoladministrasjon og innstillingsfunksjonen for dommerstillinger er ikke gjennomført i våre nordiske naboland. Men i enkelte andre land har man eksempler på at disiplinær- og innstillingsfunksjoner er lagt til råd som samtidig har enkelte andre administrative funksjoner for domstolene.

Et hovedargument for et felles organ er at organet dermed får mer allsidige og interessante oppgaver, noe som vil gjøre det lettere å finne godt kvalifiserte personer til å gå inn i et slikt organ. Det vil oppfattes som tilfredsstillende å kunne anlegge et helhetssyn på domstolenes administrasjon, utvikling og oppgaver i samfunnet. En kombinasjon av funksjonene vil også innebære at alle medlemmene av organet får en dypere innsikt i domstolforhold og domstolspørsmål. Erfaring og innsikt fra hver av funksjonene vil kunne virke berikende for arbeidet med de andre funksjonene, og organet vil kunne utføre sine oppgaver på en bedre måte.

Ved utviklingen av den nye administrasjonsordningen for domstolene i Danmark, var det fremme et synspunkt om at det kan være betenkelig å legge for omfattende myndighet til et enkelt kollegialt organ, på bakgrunn av at man ved løsrivelsen av domstoladministrasjonen får en sterk reduksjon av statsrådets ansvar. Flertallet finner at en slik motforestilling har liten vekt, så lenge det er offentlig innsyn i organets virksomhet og valget/oppnevningen av medlemmer kan trekkes tilbake. Konsentrasjon om ett organ vil i seg selv kunne bety at offentlighetens innsyn og kontroll med virksomheten kan gjennomføres på en enklere og mer effektiv måte enn om myndigheten ble spredd på flere organer.

Flertallet vil etter dette foreslå at styret for Domstoladministrasjonen blir tillagt de oppgaver og den myndighet som den samlede kommisjon foreslår lagt til et innstillingsorgan, se § 5 (flertallets forslag) i lovskissen i kapittel 14.

Flertallet foreslår derimot ikke at styret får seg tillagt de funksjonene som er foreslått lagt til et tilsynsutvalg, se kapittel 10. Tilsyns/disiplinærsaker har en annen karakter enn utnevningssaker og andre administrative saker. Tilsynsutvalget skal ha en funksjon som ligger konfliktløsning og dømmende virksomhet nær. Av hensyn til tilliten til domstolene og dommerne bør det organ som skal ta stilling til disiplinærreaksjoner mot dommere, ikke være det samme organ som er ansvarlig for innstilling og konstitusjon av dommere og ansvarlig for å legge opp tilfredsstillende rammebetingelser for arbeidet i domstolene. Endelig tilsier hensynet til at også dommerne må ha tillit til ordningen, at tilsynsutvalgets funksjoner ikke legges til styret.

6.7.3 Særlig om budsjettprosessen

Budsjettmyndighet er et av de viktigste styringsredskaper i offentlig sektor. Med budsjettmyndighet siktes både til rett til å fremme forslag om statsbudsjett og den etterfølgende fordeling av bevilgede midler på den enkelte lokale driftsenhet. Flertallet vil innledningsvis understreke at en *full budsjettfrihet* ikke fremstår som noen aktuell løsning. Med full budsjettfrihet siktes det til den ordningen som gjelder for Norges Bank, som selv fastsetter sitt budsjett. Institusjonen vil i praksis gå med overskudd, og i statsbudsjettet gjenfinner man bare bankens overskudd. En tilsvarende ordning for domstolene kunne vært gjennomført ved at domstolene fikk disponere bestemte inntekter, selv fikk bestemme sitt budsjett og bare overførte det gjenværende overskudd til statskassen. Det vil imidlertid være helt i strid med de någjeldende prinsipper om Stortingets budsjettmyndighet og Regjeringens budsjettansvar dersom man skulle la en statlig institusjon utenom Norges Bank bestemme sin egen ressurstilgang.

Oversikten over domstoladministrasjon i en del andre land, punkt 6.3, viser eksempler på alle grader av fristilling. Overført til norske forhold vil de aktuelle alternativene være:

- Domstolbudsjettet inngår som en del av statsbudsjettet etter en ordinær budsjettprosess slik tilfellet er i dag, eventuelt rent redigeringsmessig skilt ut som et eget programområde
- Domstoladministrasjonens budsjettforslag inngår i det samlede forslag til statsbudsjett etter at Regjeringen har foretatt slike endringer den finner nødvendig, men slik at det opprinnelige forslaget fra Domstoladministrasjonen følger med til Stortinget eller kan fremlegges for justiskomiteen
- Domstoladministrasjonens budsjettforslag inntas uendret i Regjeringens samlede forslag til statsbudsjett
- Domstoladministrasjonen fremmer budsjettforslag for domstolene direkte for Stortinget

Valg av budsjettmessig frihetsgrad vil avhenge av to typer vurderinger. For det første må man vurdere om det er budsjettordninger som innebærer fare for svekkelse av domstolenes dømmende uavhengighet. For det andre må man vurdere om det er grader av budsjettfrihet som man ønsker av andre grunner, uten at de er nødvendige for å verne om domstolenes dømmende uavhengighet.

Flertallet antar at Regjeringens budsjettmyndighet ikke innebærer noen fare for at den utøvende makt vil øve irregulær påvirkning på domstolenes dømmende myndighet. Men selv om budsjettfriheten ikke er nødvendig for å hindre irregulær påvirkning av den dømmende virksomheten, kan en slik frihet på lengre sikt bidra til å skape holdninger - både innenfor domstolene, i forvaltningen og i samfunnet for øvrig - som vil støtte opp om domstolenes dømmende uavhengighet.

Flertallet vil ikke gå inn for noe prinsipp om at det skal være lettere for domstolene å oppnå budsjettvekst enn andre statlige sektorer. Det er desuten ikke noen nødvendig sammenheng mellom budsjettmessig fristilling i forhold til Regjeringen og økte budsjetter. Men det er ønskelig at den reelle prioriteringen mellom domstolene og andre virksomheter innenfor og utenfor justisvesenet foretas fullt ut i Stortinget, og det forutsetter at domstolenes eget budsjettforslag blir gjort kjent for Stortinget ved siden av Regjeringens forslag. Det er også ønskelig at en egen Domstoladministrasjon foretar prioriteringer innenfor domstolene, f eks prioritering mellom ulike innsatsfaktorer

som dommerstillinger, funksjonærstillinger, kompetanseutvikling, EDB-utbygging, forbedringer av lokaler - i den grad dette ikke er fastlagt gjennom Stortingets budsjettbehandling. En særlig side av budsjettordningen i de senere år er kravet om at budsjettforslaget skal inneholde mål for virksomheten neste år samt en rapportering av måloppnåelsen foregående år. For domstolene vil det være nærliggende med mål for saksbehandlingstid og andre former for servicemål. Hvis slike bindende mål formuleres utenfor domstolene, kan det innebære en betydelig påvirkning av prioriteringer i domstolene. Selv om det ikke er noen nødvendig sammenheng mellom tidsforbruk og kvalitet i den dømmende virksomheten, vil det i en del situasjoner være nærliggende å frykte at kortere saksbehandlingstid kan medføre at avgjørelsene - og særlig domsgrunnene - innholdsmessig blir svakere. Dette er ikke alltid en negativ utvikling, i mange situasjoner er rask avslutning av saken av meget stor betydning for partene. Men det er ønskelig at domstolene og en egen Domstoladministrasjon i samarbeid foretar denne prioriteringen innenfor de tilgjengelige ressurser, tilpasset den enkelte sakstype og den konkrete saken.

Flertallet legger til grunn at domstolene vil være undergitt krav om målformulering og rapportering til Stortinget uansett om man følger dagens budsjettordning eller går over til ordninger med større budsjettfrihet. Men domstolenes særstilling vil komme klarere frem dersom domstolenes eget budsjettforslag og synspunkter på mål og resultater kan komme frem for Stortinget ved siden av det som fremgår direkte av Regjeringens samlede forslag til statsbudsjett.

Flertallet mener at Regjeringen fortsatt skal være fullt ansvarlig for budsjettforslaget for domstolene. Regjeringen har det samlede ansvar for landets økonomiske utvikling. Den offentlige sektors budsjettutvikling og det offentlige forbruk generelt har stor betydning. Riktignok var Regjeringens budsjettforslag for domstolene for 1999 på ca 1 milliard kroner, hvilket utgjør ca 10 % av Justisdepartementets samlede budsjettforslag og ca 0,2 % av statsbudsjettets samlede utgifter. Men selv for en såvidt liten virksomhet vil det kunne være problematisk om budsjettet for virksomheten unndras Regjeringens økonomiske styring. Dersom de ressursmessige rammebetingelser for én sektor utvikler seg svært forskjellig fra andre sektorer, kan det skape problemer for styringen av andre sektorer.

Flertallet mener at de beste grunner taler for en løsning etter følgende linjer, jf § 33 i kommisjonens lovskisse i kapittel 14:

- Domstoladministrasjonens forslag kan bearbeides under Regjeringens budsjettarbeid, og inngår i det samlede budsjettfremlegg fra Regjeringen, eventuelt redigeringsmessig skilt ut som eget programområde
- Stortinget skal gjøres kjent også med underlagsmaterialet, d v s at Domstoladministrasjonens budsjettforslag og eventuelt vurderinger av målsettinger og resultatoppnåelse skal følge med statsbudsjettet som trykt vedlegg

6.7.4 Forholdet til Stortinget, Riksrevisjonen og sivilombudsmannen

Flertallets forslag inneholder ikke noe ansvar for styret direkte overfor Stortinget. Det er Kongen som kan avsette styret. Hvis Stortingets ikke er tilfreds med styrets arbeid, kan det gi seg utslag i reaksjon mot en regjering som i en alvorlig situasjon ikke går til avsettelse av styret. Også i relasjon til styret for

Domstoladministrasjonen bør prinsippet om at «Stortinget kjenner bare statsråden» legges til grunn.

I Domstoladministrasjonens forhold til Stortinget står *Riksrevisjonen* sentralt. Riksrevisjonen er et organ for Stortinget. Etter revisjonsloven omfatter Riksrevisjonens myndighet også domstolene og domstolenes administrasjon, både hva angår tradisjonell regnskapsrevisjon og den såkalte forvaltningsrevisjon, se punkt 6.2.5.

Flertallet ser ingen prinsipielle problemer knyttet til Riksrevisjonens myndighet til å drive *regnskapsrevisjon* overfor domstolene og Domstoladministrasjonen. Derimot reiser *forvaltningsrevisjonen* noen prinsipielle spørsmål. Men dette er spørsmål som foreligger allerede i dag, og som ikke følger av etableringen av en egen Domstoladministrasjon. Flertallet vil likevel omtale disse spørsmålene.

Etter flertallets vurdering gir forvaltningsrevisjon av domstolene Stortinget en effektiv etterfølgende kontrollmulighet overfor domstolenes virksomhet; hvordan ressursene utnyttes, i hvilken grad målsettinger om god service og rask saksbehandling nås m v. En ordning hvor Stortingets eget organ kan drive denne form for kontroll med domstolene, er foran fremhevet som en viktig forutsetning for å etablere en egen Domstoladministrasjon, som bare er undergitt et minimum av instruksjonsmyndighet fra den utøvende makt. Forvaltningsrevisjonen er egnet til å ivareta det grunnleggende demokratihensynet. Det må imidlertid settes visse grenser for en forvaltningsrevisjon av domstolene, p g a prinsippet om domstolenes dømmende uavhengighet. Det er uakseptabelt om Riksrevisjonen går inn og kvalitetsvurderer den enkelte dom og kjennelse, og det samme kan etter omstendighetene gjelde andre dommeravgjørelser enn dommer og kjennelser. Det er også problematisk om Riksrevisjonen vurderer domstolers prioriteringer av hvilke ressurser som skal settes inn i den enkelte sak, og likeledes om Riksrevisjonen vurderer rettsmøter og domskonferanser i forhold til krav om effektiv utnyttelse av ressursene. En vurdering av om saksbehandlingstiden er tilfredsstillende, kan også være problematisk, selv om det foreligger omforente målsettinger for saksbehandlingstid.

Disse grensedragningsproblemerne for forvaltningsrevisjon av domstolene er ikke knyttet spesielt til flertallets forslag til organisering av en Domstoladministrasjon. Tilsvarende spørsmål må stilles med dagens administrasjonsordning. Et eksempel er Riksrevisjonens antegnelser til statsregnskapet for 1993, etter en undersøkelse av domstolenes behandling av døds- og konkursboer, lønnsgarantiordningen og bostyrernes salærer. Når Riksrevisjonen vurderte dommernes salærfastsettelse, beveget man seg i en vanskelig gråsoner.

Flertallet finner det imidlertid vanskelig å utforme noe forslag til lovbestemte avgrensninger av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av domstolene. En praktisk løsning kan være at revisjonsloven tar et forbehold om begrensninger i forvaltningsrevisjon i domstolene, og at Stortinget i sin instruks for Riksrevisjonen søker å gi noen nærmere retningslinjer på grunnlag av forslag som kan utarbeides av Riksrevisjonen og Domstoladministrasjonen i fellesskap.

Flertallet viser for øvrig til punkt 6.7.2 hvor det foreslås at Kongen, eventuelt justisministeren, gis myndighet til å instruere Domstoladministrasjonen om å følge opp Riksrevisjonens påpekninger av kritikkverdige forhold, og at manglende oppfølging kan gi grunnlag for å avsette styret. Det forutsettes at

det, etter Stortingets vurdering i det enkelte tilfelle, knyttes parlamentarisk ansvar til den instruksjonsmyndighet som justisministeren her gis.

Endelig nevnes Domstoladministrasjonens forhold til det annet organ som ligger direkte under Stortinget, *Stortingets ombudsmann for forvaltningen*. I fastsettelsen av sivilombudsmannens arbeidsområde er det gjort unntak for domstolenes virksomhet, men inn under dette unntaket regnes ikke Justisdepartementets administrasjon av domstolene. En tilsvarende tolkning av ombudsmannsloven vil etter flertallets mening være riktig i forhold til den nye Domstoladministrasjonen, slik at ombudsmannsloven i utgangspunktet kommer til anvendelse på Domstoladministrasjonens virksomhet. Det samme må gjelde forvaltningsloven og offentlighetsloven som har tilsvarende regler om lovenes anvendelsesområde.

Ved den danske lovforberedelse var forholdet mellom sivilombudsmannen (Folketingets Ombudsmand) og den nye domstoladministrasjon (Domstolsstyrelsen) gjenstand for diskusjon. I det sakkyndige utvalg (Domstolsutvalget) mente et flertall at ombudsmannen ikke skulle ha kompetanse i relasjon til domstoladministrasjonen. Det ble lagt vekt på at det ved opprettelsen av den nye domstoladministrasjonen skjedde en atskillelse av denne administrasjonen fra den utøvende makt. Det harmonerte da ikke med den generelle avgrensning av ombudsmannens kompetanse såfremt ombudsmannen skulle ha myndighet overfor domstoladministrasjonen. Dette standpunkt ble fulgt av regjering og lovgiver.

Etter flertallets mening (i vår kommisjon) bør det legges vekt på at oppgavene knyttet til administrasjonen av domstolene ikke endrer karakter av å bli flyttet fra Justisdepartementet til en egen Domstoladministrasjon. Det vil fortsatt i realiteten være tale om en form for forvaltningsvirksomhet. Men det viktigste i reell henseende er at sivilombudsmannen er en instans som folk - såvel utenfor som innenfor domstolsvesenet - kan rette henvendelse til hvis de er utilfreds med Domstoladministrasjonens handlemåte.

6.7.5 Forholdet til domstolene

Domstoladministrasjonen vil ha ulike roller i forhold til domstolene:

- Styringsfunksjonen gjennom budsjettmyndigheten
- Tilsyn med oppfyllelsen av omforente målsettinger og målsettinger oppstilt av Stortinget
- Utøvelse av den administrative myndighet som ikke legges til den enkelte domstolleder
- Samarbeidspartner f eks i utvikling av målsettinger for domstolenes virksomhet,
- Formidler av synspunkter og behov i forhold til Regjering og Storting
- Pådriver i domstolenes utviklingsarbeid
- Serviceyter og kompetansesentrum i forhold til informasjonsteknologi, regnskapsarbeid, arkivarbeid o s v
- Koordinator for felles utspill fra domstolene

Domstoladministrasjonen vil langt på vei komme i en tilsvarende stilling i forhold til domstolene som Justisdepartementet gjør i dag. Men situasjonen vil bli preget av at Domstoladministrasjonen skal ha en høy grad av uavhengighet i forhold til departement og Regjering. Myndighetsutøvelse fra Domstoladministrasjonen vil derfor oppfattes som mindre problematisk fra domstolenes side enn dagens domstoladministrasjon i Justisdepartementet. Det er likevel

viktig å presisere at domstolenes uavhengighet i sin dømmende virksomhet må ligge fast; dette er en grense som heller ikke den nye Domstoladministrasjonen kan overskride.

6.7.6 Domstoladministrasjonens organisering

Flertallet finner det ikke riktig å gå inn i en mer detaljert drøftelse av hvordan Domstoladministrasjonen bør bygges opp og organiseres. Etter at Stortinget har vedtatt nye lovbestemmelser, må den videre prosess koble inn spesialkompetanse i organisasjonsutvikling, samtidig som tjenestemannsorganisasjonene har rettigheter og plikter i prosessen. Flertallet vil imidlertid understreke den avgjørende betydning det har at man får rekruttert inn en meget dyktig leder og godt kvalifiserte medarbeidere på en rekke områder. Det er nødvendig for å kunne drive en profesjonell og utviklingsrettet administrasjon av domstolene, jf punkt 6.7.9.

6.7.7 Justisdepartementets, justisministerens og Regjeringens ansvar for domstolenes administrasjon

Det følger av flertallets forslag til en Domstoladministrasjon ledet av et styre at justisministerens funksjoner og ansvar vil være meget begrenset. Funksjonene vil hovedsakelig være begrenset til følgende punkter når det gjelder domstolenes administrasjon:

- Å saksforberede og gi tilråding til Regjeringen når det gjelder oppnevning av styre for Domstoladministrasjonen
- Å ta stilling til Domstoladministrasjonens budsjettforslag og innarbeide det i statsbudsjettet
- Å holde seg orientert om domstoladministrasjonen i store trekk og sette seg inn i kritikk eller antegnelser fra Riksrevisjonen
- Eventuelt å gi instruksjon om oppfølging av Riksrevisjonens kritikk eller ta skritt til å avsette styret i ekstraordinære tilfeller
- Å be om orientering fra Domstoladministrasjonen i tilknytning til spørsmål fra Stortinget vedr domstolene eller Domstoladministrasjonen
- Å saksforberede og gi tilråding til Regjeringen når det gjelder endringer i domstolenes ytre organisering og prosessordning og når det gjelder lovgivning av betydning for domstolene.

For oversiktens skyld nevnes også de funksjonene som justisministeren vil ha med dommerutnevnelser og disiplinærordning:

- Å saksforberede og gi tilråding til Regjeringen når det gjelder oppnevning av Tilsynsutvalg for dommere
- Å motta den enkelte utnevningssak fra Domstoladministrasjonen med innstilling fra styret og med redegjørelse for referanseinnhenting og intervjuer m v, å foreta supplerende saksforberedelse og utforme tilråding til Regjeringen
- Å ta stilling til saksanlegg for avskjed av dommer eller avgjøre suspensjon

Funksjonen m h t saksforberedelse og tilråding i saker om embetsreguleringer og lovsaker av betydning for domstolene vil også omfatte funksjoner utover det som må regnes som administrasjon av domstolene. I domstoloven, tvistemålsloven og straffeprosessloven er Kongen i dag tillagt atskillig myndighet i grenseområdet mellom domstolenes administrasjon, arbeidsrutiner

og prosessordninger - utover de oppnevninger, konstitusjoner m v av dommere som er behandlet i "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8 om midlertidige dommere. Denne myndighet er konsentrert om fire hovedområder:

- Domstolenes ytre organisering (rettskretsinnndeling, opprettelse av spesialdomstoler, domsmyndighet på kontinentalsokkel m v), domstoloven §§ 16, 20, 22 og 26a
- Domstolenes indre organisering og rutiner (loddtrekningskretser, avdelingsinnndeling, saksfordeling, dommerforsikring, autorisasjon av dommere og forsvarere, bruk av rettskapper, tekniske metoder for lyd- og bildeopptak i retten, fjernavhør, utvalg av faste sakkyndige, rettsanmodninger til/fra utlandet, forkynningsordning m v), domstoloven §§ 4, 11, 19, 28, 46, 48, 49, 50, 51, 60, 63, 86a, 91, 142, 146, 163, 164, 188, 189, tvistemålsloven §§ 130, 199a, 240 og straffeprosessloven §§ 23, 102 og 109 a
- Prosessordninger (rettsmekling, vitneplik, forliksmekling, dommeravhør, lekdommere, utenlandske juristers likestilling med norske jurister, utenlandske advokaters adgang til å være prosessfullmektig, faste sakkyndige, innføring av militær rettergang), domstoloven §§ 57, 59, 67, 84, 84a, 89, 235, tvistemålsloven §§ 44, 95, 99a, 204, 274, 480 og straffeprosessloven §§ 117, 146, 239, 463 og 468
- Salærsatser, statens ansvar for utgifter til rettstolker, erstatning for kostnader ved forliksrådsbehandling m v, domstoloven § 27 og tvistemålsloven §§ 169 og 176

Samlet gir disse bestemmelsene en omfattende myndighet både til å gi forskrifter og fatte enkeltvedtak. Uten å gå inn i en detaljvurdering, mener flertallet at denne myndigheten for en vesentlig del bør kunne legges til Domstoladministrasjonen, ved endring i domstoloven, tvistemålsloven og straffeprosessloven, selv om det på enkelte punkter kan være aktuelt å la loven gi noe snevrere fullmakter eller mer utfyllende retningslinjer for skjønnsutøvelsen.

Derimot finner flertallet at de politiske myndigheter fortsatt bør ha myndigheten til å bestemme rettskretsinnndelingen, altså sammenslåinger og delinger av domstoler, og opprettelse/nedleggelse av spesialdomstoler og overordentlige domstoler. Dette vil normalt være avgjørelser som berører lokaliseringsspørsmål av stor politisk interesse. Det samme gjelder regulering av viktige elementer i prosessordningen, som dommeravhør utenfor rettsmøte, rettsmekling og forkynningsordningen.

Flertallet vil understreke at avstanden mellom den utøvende makt og Domstoladministrasjonen - og Domstoladministrasjonens reelle selvstendighet - ikke bare avhenger av formelle regler om organisering og styrets kompetanse, men også av hva slags domstolenhet som bygges opp i Justisdepartementet. Den indre organiseringen i et departement anser man å ligge utenfor det Stortinget kan regulere ved lov. Men jo større denne enheten blir og jo mer domstolfaglig kompetanse som samles i Justisdepartementet, desto mer omfattende vil departementets kontakt og tilsyn med domstoladministrasjonen bli.

Selv om justisministerens funksjoner overfor domstolene begrenses til det som er nevnt foran, kan justisministeren gjøres parlamentarisk ansvarlig for domstolsadministrative forhold. I praksis vil dette antakelig være knyttet til manglende oppfølging av Riksrevisjonens kritikk av Domstoladministrasjonen eller domstolene, mangelfulle svar på spørsmål stillet i Stortinget eller i ekstraordinære tilfeller også mangelfull vurdering av om styret eller et sty-

remedlem skal avsettes. Det innebærer at *samtidig* som domstolene oppnår en tilfredsstillende uavhengighet i forhold til den utøvende makt, kan man basere seg på den parlamentariske ansvarsordning som er grunnleggende for vår statsskikk.

6.7.8 Offentlighetens innsyn i administrasjonen av domstolene

Flertallet legger som nevnt foran til grunn at offentlighetsloven kommer til anvendelse på de vesentlige deler av Domstoladministrasjonens virksomhet på samme måte som den kommer til anvendelse på det meste av Justisdepartementets og Regjeringens administrasjon og tilsyn med domstolene etter dagens ordning. Lovens § 1 gjør riktignok unntak for saker som behandles etter rettspleielovene, og unntaket får anvendelse også på departementets saksbehandling. Men etter forarbeidene (Ot prp nr 4 (1981-82) s 46) tar dette først og fremst sikte på dokumenter i rettsaker, f eks slik at et prosesskriv som sendes et forvaltningsorgan, kan unntas fra offentlighet. Det er mer tvilsomt om rene administrative saker som i dag er regulert i f eks domstoloven, omfattes av unntaket i § 1. Og under enhver omstendighet vil den vesentlige del av vanlig administrasjon av domstoler følge andre regelverk enn rettspleielovene.

Gjennom opprettelsen av en egen Domstoladministrasjon og gjennom sammensettingen av styret ønsker flertallet å sikre administrasjonens legitimitet og tillit. Men ønsket om legitimitet og tillit begrunner også en *utvidet offentlighet knyttet til styrets virksomhet*.

Det er vanlig oppfatning at et statlig forvaltningsorgans styre og administrasjon er ett og samme organ etter offentlighetsloven slik den lyder i dag, slik at administrasjonens saksforberedelse for styret og den skriftlige kontakten mellom styre og administrasjon er å anse som «et organs interne saksforberedelse» og dermed kan unntas fra offentlighet, offentlighetsloven § 5 første ledd. P g a de særlige forhold som nevnes foran, ønsker flertallet en større grad av åpenhet og offentlighet rundt styrets virksomhet sammenlignet med det som gjelder for intern saksbehandling i vanlige forvaltningsvirksomheter.

Administrasjonens saksforberedelse (det skriftlige materiale som legges frem for styret før hvert styremøte) bør på vanlig måte være unntatt fra offentlighet som «intern saksforberedelse» etter lovens § 5 første ledd. På den annen side er det like klart at *styrets vedtak utad* overfor domstolene vedr administrasjon av domstolene, *ikke* er unntatt offentlighet; dette vil være ordinære beslutninger fra Domstoladministrasjonen som ett «organ» etter offentlighetsloven. (Men vedtaket kan gå inn under andre unntaksbestemmelser, f eks unntak pga innholdet i dokumentet.)

I den grad *dissenser* i et styre vanligvis ikke undergis offentlighet, bør det gjelde en spesialordning for Domstoladministrasjonens styre. Dissenser i styrets vedtak bør inngå i det som gjøres offentlig tilgjengelig. Særlig er det av betydning at dissens mellom de domstolsinterne styremedlemmer og allmenhetens representanter samt advokatene kan være tilgjengelige. Allmenhetens representanter og advokatene vil ha en særlig funksjon når det gjelder demokratisk kontroll med administrasjonen av domstolene.

Dernest foreslår flertallet unntak fra offentlighetsloven § 5 første ledd når det gjelder de skriftlige styrevedtak som er *rettet innad*, til administrasjonen/direktøren. Slike skriftlige vedtak regnes som interne dokumenter og kan unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5 første ledd. Forslaget fremgår av lovskissen i kapittel 14, i § 34 tredje ledd. De beslutninger som bør

være offentlige, vil særlig dreie seg om policybeslutninger knyttet til tilsettingsspolitikk og budsjettprioriteringer. Offentlighet vil gi mulighet for offentlig debatt om de mer langsiktige beslutninger og ikke bare om de enkeltstående utslag av en ikke-offentlig policy som administrasjonen setter i verk. Offentlighet vil også gi mulighet til å sette søkelys på eventuell manglende oppfølging av styrevedtak. - En slik utvidet offentlighet kan imidlertid ikke være uten unntak; de vanlige begrensninger i offentligheten på budsjettprosedyren i staten, hensyn til pågående lønnsforhandlinger osv, må gjelde også her.

6.7.9 Synspunkter på de praktiske konsekvensene av organiseringen av Domstoladministrasjonen

Kommisjonen har ikke hatt mulighet til å foreta noen systematisk kartlegging og evaluering av hvordan den sentrale domstoladministrasjon fungerer i dag. Kommisjonen har imidlertid som nevnt i "*Kommisjonens sammensetning, mandat og arbeid*" i kapittel 1 gjennomført en rekke høringer med ulike grupper og myndigheter og har gjennom dette også fått en del opplysninger og vurderinger knyttet til domstoladministrasjonen. I tillegg har kommisjonen trukket veksler på kommisjonsmedlemmers erfaring med Justisdepartementets administrative funksjoner overfor domstolene.

Flertallet har ingen grunn til å tro at Justisdepartementets administrasjon av domstolene er kvalitetsmessig særlig annerledes enn det som er vanlig ellers i staten. Justisdepartementet har på noen felter og i noen perioder ligget langt fremme, bl a når det gjelder ledelsesutvikling og teknologiutvikling - i nært samarbeid med domstolene og de ansattes organisasjoner.

En alminnelig evaluering av domstoladministrasjonen i Justisdepartementet ligger ikke innenfor mandatet. Det er tilstrekkelig for flertallet å vurdere om det foreligger spesielle problemer med domstoladministrasjonens generelle kvalitet som har sammenheng med at enheten i dag er en del av Justisdepartementet. Med generell kvalitet siktes det til hvor godt man oppfyller de krav og kriterier som vanligvis legges til grunn i vurderinger av statlige, administrative enheter - så som egen kostnadseffektivitet, egen endringsvilighet, servicegrad, påvirkning av underlagte organers måloppnåelse, utviklingsarbeid m v. Flertallet har ikke funnet grunnlag for å anta at det er knyttet slike kvalitetsproblemer til Justisdepartementets domstoladministrasjon med årsakssammenheng til at administrasjonen er en del av Justisdepartementet. Men Domstoladministrasjonen vil etter flertallets forslag kunne oppnå større legitimitet overfor domstolene og dommerne, og det kan ha en positiv effekt på administrasjonens påvirkning av domstolenes måloppnåelse og på deler av utviklingsarbeidet.

Flertallet må anta at etablering og drift av Domstoladministrasjonen vil kreve noe mer ressurser. Det er ikke lett å foreta presise beregninger, men i kapittel 13 om økonomiske og administrative konsekvenser er det inntatt noen vurderinger. For ordens skyld nevnes at flertallet ikke har sett grunn til å vurdere hvilke virkninger det ville hatt om dagens domstoladministrasjon i Justisdepartementet ble tilført en tilsvarende økt ressursinnsats. Hovedbegrunnelsen for den nye Domstoladministrasjonen gjelder forhold som ikke påvirkes nevneverdig ved tilførsel av mer penger eller flere stillinger til Domstolavdelingen.

Det må antakelig være uproblematisk å rekruttere saksbehandlere og ledere med tilstrekkelig høy domstolkompetanse til Domstoladministrasjonen.

Men også når det gjelder rekruttering av godt kvalifiserte fagfolk innenfor *administrasjon og organisasjonsutvikling*, mener flertallet at Domstoladministrasjonen kan bli et attraktivt sted å arbeide for slike fagfolk. Løsrivelse fra Justisdepartementet behøver ikke bety at det nye organet isolerer seg fra statlige og private fagmiljøer for administrasjon og organisasjonsutvikling. Fordi organets oppgaver vil være begrenset til administrasjon, vil man dessuten unngå den vanlige konkurransen om ressurser og oppmerksomhet mellom grupper og personer som driver med henholdsvis administrasjon og faglige spørsmål. Interesserte fagpersoner vil finne det utfordrende å administrere et høyt antall enheter spredt over hele landet og med stor variasjon i enhetenes egen administrative kompetanse.

Flertallet understreker viktigheten av at det nye organet får en god bemanning, gode hjelpetjenester, gode lokalforhold, tilstrekkelig driftsbevilgning som bl a gir rom for nødvendig reisevirksomhet - samt normeringer av stillinger som gjør dem konkurransedyktige i forhold til tilsvarende stillinger i departementer og direktorater. Dette er ønskelig for å ha sikkerhet for at Domstoladministrasjonen kan fungere godt etter kort tid. Domstolapparatet er sårbart for svikt i den sentrale domstoladministrasjon og dens servicetilbud. Dagens domstolapparat er karakterisert ved et stort antall driftsenheter, dels av liten størrelse og med til dels begrenset administrativ kompetanse. Virksomheten er avhengig av en rekke spesialutformede EDB-systemer, og den lokale EDB-kompetansen er begrenset.

Når Domstoladministrasjonen får en økt legitimitet overfor domstolene, vil det ha en positiv virkning for effektiviteten.

6.8 Mindretallets prinsipielle basis for valg av hovedløsning for den sentrale domstoladministrasjon

Et mindretall, som består av medlemmene Bugge Fougner, Fagernæs, Gjørsv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen og Ven, foreslår at den sentrale domstoladministrasjon organiseres som en del av Justisdepartementet.

Nedenfor fremstilles den prinsipielle basis for mindretallets valg. I punkt 6.9 gis en nærmere beskrivelse av den praktiske utforming av forslaget til sentral domstoladministrasjon.

6.8.1 Mindretallets perspektiv og forslag til organisering av den sentrale domstoladministrasjon

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

Domstolene skal være den grunnleggende institusjon for løsning av rettslige konflikter i det norske samfunnet. I selve konfliktløsningen - den døm-

mende virksomhet - skal domstolene treffe sine avgjørelser på grunnlag av loven og andre anerkjente rettsregler og ut fra det faktiske materiale som blir lagt frem for retten på den måten som prosesslovgivningens regler foreskriver. Ut over dette skal domstolene i sin dømmende virksomhet være uavhengige både av de andre statsmakter og av andre interesserte grupper og personer.

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

Hvilke domstoler landet skal ha, hvor de skal lokaliseres og hvordan de skal finansieres, utstyres og bemannes, er spørsmål av allmennpolitisk karakter. De dreier seg om styrings- og fordelingsprinsipper og om utformingen av, og forholdet mellom, samfunnets grunnleggende institusjoner for konfliktløsning og rettshåndhevelse. Dette er spørsmål som i siste instans bør behandles og avgjøres av Regjeringen og Stortinget i tråd med norsk statsskikk.

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

Når den sentrale domstoladministrasjon knyttes til et departement, hører det under Regjeringen å avgjøre hvilket departement oppgaven skal legges til (jf Grunnloven § 12). Men både domstolene og det norske samfunn forøvrig vil være best tjent med at domstoladministrasjonen beholdes i Justisdepartementet.

Mindretallet foreslår at det blir knyttet en rådsstruktur til departementet. Det bør opprettes et innstillingsråd og et tilsynsråd, som tilsammen skal utgjøre et uavhengig domstolråd for departementet.

Innstillingsrådet skal innstille når det gjelder utnevning av dommere, og avgjøre saker om konstitusjon, slik en samlet kommisjon foreslår i kapitel 8. *Tilsynsrådet* skal avgjøre saker om disiplinærforføyninger mot dommere og klager over dommeratferd, slik kommisjonen foreslår i kapitel 10. De gjenværende administrative oppgaver bør ligge i *Justisdepartementet* med bistand fra *Domstolrådet*, som skal være sammensatt av medlemmene av Innstillingsrådet og Tilsynsrådet.

Ønsket om å styrke dommernes og domstolenes uavhengighet i sin dømmende virksomhet kommer til uttrykk i de felles forslagene om endringer når det gjelder dommerutnevning, klage- og disiplinærordning, begrensninger i visse sidegjøremål og en gradvis reduksjon av antallet midlertidige dommere, men også i forslaget om grunnlovfesting av dommernes og domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet. I dag fremgår denne uavhengigheten bare indirekte av lovverket. Hvis det blir uttrykkelig slått fast i Grunnloven, tydeliggjør man de faktiske forhold. I tillegg til dette kommer mindretallets forslag om at det skal opprettes et Domstolråd som bl a skal ha en kontroll- eller kvalitetssikringsfunksjon også når det gjelder å sikre domstolenes dømmende uavhengighet. Mindretallet går dessuten inn for lovfesting av de rådene som foreslås og deres funksjoner.

Mindretallet minner for oversiktens skyld om at en organisasjonsløsning som ligger relativt nær den departementsløsningen som her foreslås, nemlig

direktoratsmodellen, inngår i den gjennomgangen av alle aktuelle løsningsalternativer som kommisjonen foretar i punkt 6.5. Men denne avvises likevel som løsning av den samlede kommisjon. Flertallet og mindretallet legger vekt på delvis forskjellige hensyn i begrunnelsen for at direktoratsmodellen ikke velges. Selv om oppgavene er av en slik karakter at de kunne egne seg for en direktoratsmodell, er det for mindretallet sentralt at departementsløsningen i større grad enn direktoratsløsningen markerer domstolenes og domstoladministrasjonens viktighet. Ved en direktoratsløsning vil man også miste de positive konsekvensene av nærhet til de politiske beslutningstakere. Man kan videre frykte at rekrutteringssituasjonen kan være noe vanskeligere, og det kan være fare for ressurskrevende dobbeltarbeid. Mindretallet har ikke funnet at direktoratsløsningen har noen *fortrinn* fremfor departementsløsningen.

6.8.2 Generelle hensyn og prinsipper

Prinsippet om dommernes og domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomheten er ett grunnleggende prinsipp i demokratiske rettssamfunn. Uavhengighetsprinsippet er solid forankret blant annet i det konstitusjonelle demokratiets vektlegging av lovstyre, maktdeling, statsborgerlige rettigheter og menneskerettigheter. Ethvert forslag til sentral domstoladministrasjon må bygge på at domstolene i en rettsstat har en særstilling som den tredje statsmakt. Domstolene har en egenart og integritet som må ivaretas dersom rettssikkerheten skal bevares. Tilknytningsformen til de andre statsmaktene bør ikke være den samme som for departementenes underliggende forvaltningsetater.

Men samtidig finnes det andre og delvis konkurrerende prinsipper som er relevante for vurderingen av hvordan domstolene skal organiseres og administreres. Dette er prinsipper som må dras inn i vurderingen av hvilken tilknytningsform domstolene skal ha til de andre statsorganene og hvilken innflytelse Justisdepartementet skal ha over organiseringen og administreringen av domstolene.

Et demokratisk statsstyre er basert på prinsippet om folkesuverenitet. Det vil si at folkeviljen er øverste norm for statsstyret. I Norge er statsstyret, og dermed forholdet mellom statsinstitusjonene, dessuten basert på det parlamentariske prinsipp. Storsamfunnets forventninger om hvordan de grunnleggende institusjonene skal organiseres forutsettes å bli formet gjennom fri, offentlig debatt og kanalisert fra befolkningen gjennom Stortinget og Regjering.

Generelt kan det sies at demokratier som det norske bygger på historiske lag av delvis konkurrerende prinsipper arvet fra ulike idétradisjoner.¹ Det meste av tiden fungerer samfunnene med uavklarte spenninger mellom slike prinsipper, for eksempel mellom prinsippet om domstolenes uavhengighet, maktfordelingsprinsippet, folkesuverenitetsprinsippet og det parlamentariske prinsipp. De lever med uløste spenninger om hvordan forholdet mellom prinsippene skal være og dermed om hva som er fornuftige og rettferdige løsninger. Det kan være uklarhet eller strid om hva som ligger i prinsippene, hvordan de bør tolkes og hva som gjør dem verdifulle. Det samme kan være tilfelle for oppfatningene om hvilke konsekvenser prinsipper bør ha i praksis, hvor langt de skal rekke og hvordan skal avveies.

1. A. MacIntyre, *Whose Justice? Which Rationality?* Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press 1988.

Variasjoner i andre lands organisering av forholdet mellom demokratisk politikk og domstolene

Denne kompleksiteten i underliggende hensyn og prinsipper har ført til at organiseringen av forholdet mellom demokratisk politikk og domstolenes uavhengighet i praksis har vært sammensatt og skiftende. Organiseringen varierer fra land til land, også mellom demokratier som slutter opp om de samme grunnprinsippene for statsstyret.²

Dette kommer blant annet til uttrykk i at det er store variasjoner når det gjelder:

- Hvilke spørsmål som kan bringes, og faktisk bringes, inn for domstolene, og særlig hvilken kompetanse domstolene har til å kontrollere og overprøve de andre statsmaktene
- I hvilken grad ulike grupper i befolkningen bruker domstolene, og ikke minst bruker domstolene til å vinne fram i politiske stridsspørsmål
- Om domstolene selv kan avgjøre hvilke saker de skal behandle
- Hvor presist lover er formulert og hvor mye dommerskjønn de tillater
- Hvordan domstolene blir finansiert, administrert og kontrollert
- Hvor dommerne rekrutteres fra, hvordan de velges ut og hva som påvirker deres karrierer
- Hvordan dommerne utdannes og hvilke grunnleggende verdier de sosialiseres til og preges av
- I hvilken grad, og på hvilke måter, dommerne deltar i andre samfunnsfærer

Legitim og ikke-legitim påvirkning av domstolene

Generell oppslutning om prinsippet om at domstolene skal være «selvstendige» eller «uavhengige» dekker derfor over at det i praksis er mange og store variasjoner i hvilke avhengighetsforhold, kontakter, bånd og påvirkninger som finnes mellom domstolene/dommerne, de andre statsmaktene og ulike samfunnsinstitusjoner og sosiale grupper. I moderne demokratier er ingen av de grunnleggende institusjoner «uavhengige», og det foregår stadige forsøk på å justere grenser og balanseforholdet mellom konkurrerende prinsipper og institusjoner. Det er grunn til å tro at tilliten til de ulike institusjonene er avhengig av hvordan grensene mellom dem trekkes og balanseforholdet utvikles, og ikke av rendyrking av uavhengighet for den enkelte institusjon.³

Den utfordring man står overfor er derfor å skille mellom legitime og ikke-legitime, ønskelige og uønskede påvirkninger. Spesielt er det viktig å skille mellom påvirkninger som kan true domstolenes institusjonelle egenart og integritet, og påvirkninger som ikke gjør det. Det må klargjøres hvem og hva domstolene bør være uavhengige eller avhengige av, hvilke sider ved domstolenes virksomhet som må vernes, hvilke som legitimt kan påvirkes, og i hvilke former legitim påvirkning kan forekomme. De viktigste skillene går mellom inngripen i dømmende og ikke-dømmende virksomhet, og mellom inngripen i enkeltsaker og påvirkning av domstolenes rammebetingelser i form av generelle regler, finansielle og administrative ordninger. Mindretallet nøyer seg her med å slå fast at plasseringen av den sentrale domstoladministrasjon

2. H. Jacob et al., *Courts, Law & Politics in a Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press 1996. Se også fremstillingen foran i punkt 6.3.

3. Se foran i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4. Jf M. Walzer, *Spheres of Justice*. New York: Basic Books 1983.

dreier seg om ikke-dømmende virksomhet og generelle rammebetingelser, og ikke om de enkelte dømmende avgjørelser.

Kommisjonens oppgave er dermed ikke å foreslå en løsning for organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon som alene gir mest mulig uavhengighet eller makt for domstolene, men en institusjonell ordning som på en balansert måte ivaretar de hensyn, verdier og interesser som er relevante og legitime i demokratier som det norske. Som professor Torstein Eckhoff en gang uttrykte det: «Det vil selvsagt ikke være noen fordel om domstoler og dommere var helt immune for all slags påvirkning» ... «Idealet er m a o ikke maksimal uavhengighet, men en passende kombinasjon av uavhengighet og avhengighet».⁴

Den begrensede overføringsverdien av andre lands ordninger for domstolsuavhengighet

Det finnes ulike nasjonale tradisjoner med betydelige forskjeller når det gjelder institusjonelle grenser og balanseforhold. Disse gjenspeiler i sin tur blant annet ulike erfaringer med hvordan institusjonene har fungert i ulike land. Det gjelder ikke minst i hvilken grad institusjonene har utført sine oppgaver med dyktighet og integritet, og om institusjonelle eliter har utøvd selvkontroll og akseptert grenser for egen utfoldelse.

Ordninger og reformforslag fra land med helt andre erfaringer og tradisjoner har derfor begrenset relevans og overføringsverdi. Fra flertallets side er nevnt de føderale domstoler i USA, som administreres av en frittstående domstoladministrasjon uavhengig av den utøvende makt. Det dreier seg imidlertid her om politisk sterke domstoler, med en helt annen selvstendig makt og vilje enn det man anser ønskelig i vår del av verden. Dommere i føderale domstoler i USA utnevnes - eller velges - på politisk grunnlag. Også dette gjør en sammenligning med norske forhold og norske tradisjoner lite naturlig.⁵

Flertallet har også fremhevet «uavhengighetstrenden» i Sentral- og Øst-Europa. Når de nye demokratiene der så sterkt har understreket domstolenes uavhengighet, og når de har valgt å organisere domstoladministrasjonen uavhengig av regjeringen, må dette ses på bakgrunn av deres historiske erfaringer med regjeringer som både direkte og indirekte har øvd press på domstolene i deres dømmende virksomhet. De norske erfaringene er annerledes.

Etter mindretallets mening er det langt mer naturlig å trekke sammenligninger med domstoladministrasjonene i våre naboland og i Vest-Europa for øvrig. Langt de fleste land i Vest-Europa har hatt - og har - sin domstoladministrasjon knyttet opp mot den utøvende makt (fortrinnsvis et justisdepartement), kombinert med et parlamentarisk ansvar for vedkommende statsråd.

4. Torstein Eckhoff, Noen refleksjoner om domstolenes uavhengighet. Jussens Venner 1965, s. 143. Eckhoffs uttalelse gjaldt uavhengighet i den dømmende virksomheten. Mindretallet antar at uttalelsen er minst like relevant i diskusjonen om administrative spørsmål.
5. Professor Johs. Andenæs viser også til forskjeller i dommernes innstilling i USA og Europa/Norge: «Dommerne i den amerikanske høyesterett har hatt små hemninger mot å legge sitt eget syn inn i konstitusjonens bestemmelser, uten å føle seg hemmet av prejudikater eller etablerte faktiske forhold. Med en selvbevissthet og maktvilje som er fremmed for europeisk dommermentalitet, har domstolen etablert seg som et sentralt politisk organ. Norske dommere har vært mye mer tilbakeholdne når det er spørsmål om å sette sin personlige oppfatning av rimelighet og rettferdighet opp mot det syn som har fått flertall innenfor den lovgivende forsamling (Johs. Andenæs, Statsforfatningen i Norge, Oslo, Tano, 8. utg. 1998, 298).

Slik er forholdet også i Sverige, selv om man der har hatt Domstolsverket som et «administrativt mellomledd» gjennom de siste mer enn 25 år. Det er imidlertid verdt å merke seg at kontakten og forbindelseslinjen har vært og er meget tett og kort mellom Justitiedepartementet i Stockholm, Domstolsverket i Jönköping og de enkelte domstoler og deres administrasjoner. Svenske dommere arbeider innenfor et lukket karrieremønster (se nærmere om dette i "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7.4). Denne lukkede karriere omfatter såvel Justitiedepartementet som Domstolsverket, og det er ikke uvanlig at svenske dommere arbeider i kortere eller lengre perioder i alle disse sentrale institusjoner eller organisasjoner.

De danske forhold har av naturlige grunner stått sentralt under Doms- tolkommisjonens arbeid. Men de danske reformene har funnet sted med utgangspunkt i erfaringer og problemer som adskiller seg i betydelig grad fra de norske. Selv om Danmark ikke har hatt en lukket dommerkarriere, har bredden i rekrutteringen av dommere i Norge tradisjonelt vært vesentlig større enn i Danmark. I Danmark har det - på samme måte som i Sverige - vært vanlig å flytte frem og tilbake mellom Justitsministeriet og domstolene i løpet av en dommerkarriere. I tillegg kan nevnes at den løsningen som til slutt ble valgt i Danmark, hvor Riksrevisjonen får en sentral rolle som kontrollinstans, synes vanskelig å forene med den rollen den norske Riksrevisjonen hittil har hatt.

Ingen folkerettslige hindringer for domstoladministrasjon i et departement

Den europeiske menneskerettighetskonvensjon og andre internasjonale konvensjoner fastslår prinsippet om domstolenes uavhengighet. Dette innebærer et krav om at domstolene skal være uavhengige i sin dømmende virksomhet. Folkerettslige regler gir imidlertid ingen veiledning når det gjelder om domstoladministrative oppgaver skal legges innenfor eller utenfor Regjeringen og departementene.

Generelt sier de ulike internasjonale regelverk lite om hvordan domstolene skal administreres. Historisk har ikke tilknytningen til Justisdepartementet vært sett som noe vesentlig problem for domstolenes uavhengighet. Internasjonalt har man heller ikke trukket den konklusjon at «uavhengige domstoler» forutsetter at domstolene bevilgningsmessig og administrativt skal skilles fra Regjeringen.⁶

Både den administrasjonsordning Norge hittil har hatt - hvor Justisdepartementet har hatt ansvar for administrasjonen av domstolene og justisforvaltningen forøvrig - og den som mindretallet foreslår, er helt i overensstemmelse med internasjonale idealer og folkerettslige forpliktelser. Mindretallet vil også understreke at Norge, når det gjelder administrasjonsordning, er på linje med det som er det dominerende mønster i Vest-Europa. Dette vil fortsatt være situasjonen dersom mindretallets forslag følges.

Den internasjonale debatten om balansen mellom domstolene og de andre statsmaktene

Selv om kommisjonen først og fremst skal analysere alternative administrasjonsformer, bør slike avveininger etter mindretallets mening foretas i et større perspektiv. Valget av administrasjonsordning og tilknytningsform er viktig.

6. Krf. det danske Domstolsudvalgets betænkning. Betænkning nr. 1319, s. 38, 85-86.

Men av minst like stor betydning er den debatten som foregår både på europeisk nivå og i flere land, om den institusjonelle balansen mellom domstolene og de øvrige statsmaktene. Dette er en debatt som direkte berører domstolenes kjerneområde - den dømmende virksomheten. Det kan for eksempel observeres en generell internasjonal tendens de senere år til økt vektlegging av individenes rettigheter mot statsmakten og en understrekning av domstolenes rolle i å forsvare disse rettighetene. For eksempel har Den europeiske menneskerettsdomstol i Strasbourg utvidet sitt virkefelt. I tillegg har EF-domstolen spilt en viktig integrasjonspolitisk rolle gjennom på egen hånd å utvide sin kompetanse. Noen mener også at det har skjedd en generell «judisialisering av politikken».⁷ I dette ligger at domstolene setter strammere grenser for flertallsstyre, men også at tenkemåter og prosedyrer fra domstolene får økt innpass i det politiske liv i mange land.

En rekke, tildels motstridende, tendenser gjør seg gjeldende og skaper en situasjon som ikke fanges opp av forestillinger om en klar arbeids-, makt- og ansvarsfordeling mellom statsmaktene. Mindretallet nøyer seg imidlertid med å observere at når domstoler har markert seg sterkere på områder det står politisk strid om, så har dette i flere tilfelle ført til offentlig diskusjon om hva som er domstolenes rettsmessige rolle innenfor et demokratisk styresett. Ett eksempel er EF-domstolen. En periode med integrasjonsaktivisme på 1990-tallet førte til betydelig kritikk. Etterhvert har domstolen inntatt en mer forsiktig rolle.⁸ Eksemplet viser hvordan forsøk på å endre grunnleggende institusjonelle maktbalanser gjerne skaper motreaksjoner, også når utviklingen går i retning av mer autonomi og makt for domstolene.⁹

Domstoladministrasjonen må ses i sammenheng med forslagene om å redusere Regjeringens myndighet eller innflytelse på dommerutnevnelser, disiplinærspørsmål m v

Når valget av administrasjonsform ses i dette større perspektivet, vil en *samtidig* overføring av myndighet over dommerutnevnelser, klage- og disiplinærspørsmål og forvaltningen av domstolene representere en betydelig endring. Når man skal ta stilling til om en slik maktoverføring bør skje til et organ med en løs kobling til den parlamentariske styrings- og ansvarskjeden, må endringene vurderes ikke bare ut fra rettsstatsprinsipper, men også ut fra demokratiske prinsipper mer generelt.

6.8.3 Valg av administrasjonsformer

Mindretallet vil i sine vurderinger skille mellom:

- a) De direkte effekter ulike administrasjons- og organisasjonsformer har på virksomheten i domstolene. Det gjelder særlig de dommer som avses, de prioriteringer som foretas og i hvilken grad ordningene bidrar til effektiv drift og økonomisering med ressursene, og
- b) De effekter administrasjons- og organisasjonsformer har på folks oppfat-

7. C. Neal Tate og T. Wallinder (red.), *The Global Expansion of Judicial Power*, New York, New York University Press 1995.

8. R. Dehousse, *The European Court of Justice*. London, Macmillan 1998.

9. Torstein Eckhoff observerer også at domstolene gjerne taper dersom de engasjerer seg i åpne konflikter med de andre statsmaktene (*The relationship between judicial and political branches of government*. *Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. Opladen 1976: 20).

ninger av domstolene og rettssystemet, uavhengig av hvordan formene faktisk (og direkte) påvirker den interne virksomheten i domstolene.

Administrasjonsformen, statsrådsansvaret og tilliten til domstolene

Forskning om organisasjoner og institusjoner har vist at trekk ved formelle organisasjonsstrukturer, prosesser og formålsparagrafer, sammen med trekk ved personalet, sender signaler til omgivelsene om hvilke hensyn og prinsipper som gis prioritet. Slike trekk kan ha en sterk symboleffekt som bidrar til økt eller redusert legitimitet, særlig i tilfelle hvor det er vanskelig å fastlegge nøyaktig hvordan de ulike formelle trekkene direkte påvirker den faktiske virksomheten i organisasjonen og dermed hvordan organisasjonen løser sine oppgaver.¹⁰ Dette må også antas å gjelde for domstolene, og en samlet kommisjon understreker at det er grunnleggende viktig for tilliten til domstolene at deres uavhengighet er synlig utad.

For begge typene effekter er imidlertid de formelle administrasjons- og organisasjonsordningene bare ett av flere sett av faktorer som påvirker tillitsforhold, beslutninger, prioriteringer og daglig drift. En samlet kommisjon mener da også at den administrative tilknytningsformen ikke er blant de elementer som er mest avgjørende for publikums tillit til domstolene.

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

Mindretallet finner *ikke* at det er grunnlag for å hevde at folks tillit til domstolene vil øke dess mer domstoladministrasjonen formelt løsrives fra demokratiske prosesser og administrativt oppsyn og innflytelse. Som allerede nevnt: Hvilke domstoler landet skal ha, hvor de skal lokaliseres, hvilke forventninger som skal stilles til dem, hvordan ressurstilgangen til domstolene skal prioriteres i forhold til utgifter til andre samfunnsmessige formål, og hvordan domstolene skal finansieres, utstyres og bemannes er spørsmål av allmenpolitisk karakter. Dette er avgjørelser av en slik karakter at de i et representativt demokrati oppfattes som mest legitime når de i siste instans foretas av Regjeringen og Stortinget ut fra en helhetsvurdering.

Snarere er det grunn til å tro at befolkningens tillit til domstolene vil bli redusert dersom de formelle styrings- og administrasjonsformene signaliserer at domstolene er blitt «en stat i staten», eller at dommernes egeninteresser (for eksempel hensynet til deres økonomiske og sosiale status) synes å ha fått en dominerende plass. Det samme vil skje dersom de formelle ordningene gir inntrykk av at styringsordningen favoriserer spesielle interesser og grupper i samfunnet. Etter mindretallets mening er det viktig at domstoladministrasjonen organiseres slik at man unngår (inntrykket av) laugsstyre, korporativt styre eller rent fagstyre.¹¹

Konklusjonen er derfor at statsrådsansvaret for utviklingen av domstolene og det samlede rettsvesen ikke bør overlates til et «uavhengig» organ. Erfaringen viser at et statsrådsansvar har kunnet kombineres med en desentralisering av administrativt ansvar til den enkelte domstol. Mindretallet ønsker en

10. J.W. Meyer og B. Rowan, Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 1977, 83:340-63.

videreføring av en slik utvikling fra detaljstyring til rammestyring når det gjelder domstoladministrasjonen.

Departement med administrasjonsansvar er bare én av mange grupperinger og krefter som påvirker domstolene

Mindretallet er generelt skeptisk til betegnelsen «en uavhengig domstoladministrasjon». Det at et styre får en fri stilling i forhold til departement og Regjering betyr selvsagt ikke at det ikke påvirkes av ulike grupperinger og krefter når det foretar vurderinger og prioriteringer og treffer vedtak.

Forestillingen om at administreringen av domstolene bør overlates til «uavhengige» enkeltpersoner og organer synes dels å gjenspeile en tiltro til at det kan trekkes et klart skille mellom faglige og politiske aspekter når det gjelder administrative og organisatoriske spørsmål. Til en viss grad synes forestillingen om «uavhengighet» også å bygge på det forrige århundres ideal om et statsstyre basert på at uavhengige og sterke personligheter skal ta avgjørelser ut fra sine egne vurderinger av hva som er riktige løsninger og uavhengig av ytre påvirkninger. Dette er et styringssyn som generelt har tapt oppslutning som følge av allmenne demokratiseringsprosesser.

Sammensetningen av et styre for domstoladministrasjonen

Mindretallet stiller seg tvilende til at to «representanter for allmennheten» i styringen av domstolene skal være i stand til å fange opp, formidle og forsvare befolkningens syn på hvordan domstolene og rettsvesenet bør fungere. Disse to styremedlemmene vil bli utpregede «deltidsdeltakere». Dersom de ikke skal representere noen organisert gruppe, vil de også ha begrenset institusjonell eller organisasjonsmessig støtte i sin virksomhet. Begge disse forholdene gjør det vanskelig å legge til grunn at de to representantene vil kunne få avgjørende innflytelse.

En økning av antallet «legfolk» i styret¹² ville kunne påvirke maktforhold og organets prioriteringer. Men en slik løsning ville trolig også bidra til å svekke administrasjonens faglige legitimitet utad, noe som blant annet kan gi administrative tiltak overfor domstolene mindre legitimitet blant dommerne. Generelt viser kommisjonens spørreundersøkelse at dommerne legger stor vekt på *dommeruavhengighet*, ikke bare uavhengighet for domstolene. Det er derfor grunn til å tro at dommerne vil stille seg skeptiske også til inngrep fra en «uavhengig domstoladministrasjon» dersom de mener inngrepene begrenser deres individuelle autonomi.

Styret for Domstoladministrasjonen skal etter flertallets forslag «samlet sett representere innsikt og engasjement i samfunnsmessige problemstillinger»

11. Lagmann Alf Bruland sier for eksempel at «Rett nok kunne det tenkjast oppretta eit styringsorgan, samansett av representantar for domstolane, og slik at dette har sentrale administrasjonsfunksjonar og m a kan utnemne dommarar. Ei slik ordning ville vere lite heldig. Domstolane er ingen stat i staten, men ein del av et statssystem» (A. Bruland, Prinsippet om uavhengige domstolar. I D.R. Doublet, K. Krüger, A. Strandbakken og A. Bårdsen, Stat, politikk og folkestyre. Festskrift til Per Stavang på 70-årsdagen. Bergen: Alma Mater 1998: 277. Kf. også A. Bruland, Domstolenes og dommernes uavhengighet. Bergen, Manuskript 1995.

12. I et innlegg i Aftenposten 20. januar 1995 ga for eksempel daværende visepresident i Stortinget, Edvard Grimstad - en sentral person i forbindelse med opprettelsen av Doms-
tolskommisjonen - uttrykk for at et eventuelt domstolsstyre burde ha et flertall medlemmer fritt valgt av Stortinget.

inger såvel som domstolsfaglig kompetanse. Styret skal også representere slik erfaring og slike egenskaper på det personlige plan som er nødvendig for å ivareta en overordnet ledelsesfunksjon». Tre av de syv medlemmer skal etter forslaget være dommere. De øvrige domstolstilsatte skal ikke være representert i styret. Dette vil si at flertallet i styret skal rekrutteres utenfor domstolene. Dette er en annen løsning enn den som er valgt i Danmark, der åtte av Domsstolsbestyrelsens elleve medlemmer skal komme fra domstolene selv.

Styret for Domstoladministrasjonen vil etter flertallets forslag få et svært tungt innslag av jurister. Ansvar for administrasjonen av domstolene foreslås lagt til et kollegialt organ der fem av syv er jurister, og der det i utgangspunktet ikke stilles krav om annen særlig faglig innsikt eller kompetanse, eller om «særlig ledelsesmessig og samfunnsmessig innsikt» slik det kreves etter de danske regler.

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

Flertallet har i "[Innstillingsorganets sammensetting og valg/oppnevning av medlemmer mv](#)" i kapittel 7.5.3.1 foreslått at styret for Domstoladministrasjonen også skal ha funksjonen som innstillingsorgan for dommerutnevnelser. Med flertallets forslag om at begge juristmedlemmene utenfor domstolene skal være advokater, får styret som innstillingsorgan en lite heldig sammensetting. Som mindretallet påpeker i "[Innstillingsorganets sammensetting og valg/oppnevning av medlemmer mv](#)" i kapittel 7.5.3.1, bør et innstillingsorgan ha bredest mulig kontaktflate mot søkergruppene og god kjennskap til de kvalifikasjonene som ulike juridiske yrkesroller kan gi. Det oppnås best ved at ett av disse juristmedlemmene har bakgrunn i offentlig sektor.

Styrkeforholdet mellom styre og stab

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

Tilgang på ressurser og kompetanse

Domstolenes stilling, herunder ressurstillgangen, kan bli svekket dersom man velger en administrasjonsløsning som reduserer det parlamentariske ansvaret. Dersom ingen statsråd står ansvarlig for domstoladministrasjonen, vil domstolene miste en talskvinne/mann som kjemper for domstolene i Regjeringen og i Stortinget. Prioriteringen av sektorer avhenger av politisk styrke og interesse. Hvis det parlamentariske ansvaret i hovedsak tas bort, vil statsråden bare i liten grad høste politisk gevinst selv om sektoren gis høyeste prioritet.¹³

En svekket, eller til og med en konstant, ressurstillgang vil kunne få stor betydning fordi en «uavhengig administrasjon» vil bli mer kostbar enn en modifisert departementsmodell vil være. Dette skyldes at det vil trenge en

større stab enn det man har i Justisdepartementet idag, samtidig som man vil måtte opprettholde en administrasjon av en viss størrelse i departementet. Mindretallet minner her om at antallet årsverk i domstoladministrasjonen i Justisdepartementet har vært tilnærmet konstant det siste tiåret.

I tillegg vil en løsning innenfor departementet gjøre det fortsatt mulig å dra fordeler av statens generelle kompetanse når det gjelder informasjonsteknologi, personaladministrasjon og organisasjonsutvikling. Endelig mener mindretallet at en modifisert departementsløsning med et bredt og sterkt fagmiljø, gjør det lettere å rekruttere gode fagfolk slik at kvaliteten på domstoladministrasjonen kan opprettholdes og forbedres. Det er fare for at en uavhengig enhet vil kunne oppfattes som en bakevje i et større karrieresystem.

Administrasjon i departementet gir ingen fare for irregulær påvirkning

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

Når det derimot gjelder administrative og organisatoriske virkemidler, er disse i hovedsak av en generell karakter. Dette gjør det vanskelig å tenke seg at Justisdepartementet skulle kunne bruke dem til illegitim påvirkning av den enkelte dommer eller domstol for å oppnå et ønsket domsresultat, eller at de skal kunne brukes på andre måter som kan true domstolenes institusjonelle egenart og integritet. Det ville også være i strid med grunnfestet dommeretikk om dommeren skulle ta hensyn til slike forhold.

Generelt finnes det lite sikker kunnskap om hvilke faktorer som eventuelt bidrar til å endre holdningene til domstolenes uavhengighet blant departementsansatte. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at et økende innslag av folk med andre utdanningstyper enn den juridiske i Justisdepartementet, vil svekke den embetsmannspraksis og de uskrevne tradisjoner som noen mener hittil har hindret illegitime inngrep i domstolenes virksomhet. For det første synes det å være enighet i kommisjonen om at også en «uavhengig domstoladministrasjon» skal rekruttere folk med annen utdanning enn den juridiske. For det andre har svekkelsen av juristenes monopol foregått over mange år uten at det foreligger noen dokumentasjon for at folk med annen utdanning enn jus, ikke respekterer uavhengighetsprinsippet.

Mindretallet kan ikke se at det under samfunnsforhold som de nåværende er større reell fare for overslag fra Justisdepartementet til domstolene enn det

13. Mindretallet er enig med lagmann Alf Bruland når han sier at «Selv om domstolene føler at de blir holdt i stramme tøyer, er det liten grunn til å tvile på at Justisdepartementet har utkjempet mang en drabelig kamp med Finansdepartementet for å få større resurser» (A. Bruland, Domstolenes og dommernes uavhengighet. Bergen, Manuskript 1995, 342). Forholdet mellom generelle administrative reformer, ofte med Finansdepartementet som en sentral aktør, og sektorspesifikke reformer er analysert i L. Evebø, Motar eller tradisjon? Ei studie av Justisdepartementet si administrative styring av domstolene. Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Hovudfagsoppgåve 1998. Kf. P.G. Roness, Forvaltningspolitikk gjennom organiseringsprosesser. Bergen 1992, LOS-senteret, rapport 92/06.

vil være fra et selvstendig organ til domstolene. Under helt andre samfunnsforhold vil det overhodet være vanskelig å gi garantier for domstolenes uavhengighet. Skulle det være noen forskjell, må det etter mindretallets mening være at domstoladministrasjon i Justisdepartementet ville fremstå som mer robust enn et selvstendig administrasjonsorgan, med en justisminister som er direkte ansvarlig overfor Stortinget.

Departementsløsningens betydning for samordningsmulighetene m v

Effektene av administrasjonsordningen på domstolene er selvsagt av avgjørende betydning. Mindretallet legger imidlertid vekt på at domstoladministrasjonens plassering, og administrasjon av og ressurstildeling til domstolene mer generelt, ikke kan ses løst fra virkningene for andre samfunnsinstitusjoner. Det gjelder effekter på de andre statsmaktenes innflytelse og ansvar i samfunnsstyringen. Det gjelder også virkninger for konkret oppgaveløsning. Ett eksempel er behovet for å sikre en viss samordning i den såkalte straffesakskjeden (politi/påtalemyndighet - domstoler - kriminalomsorg). For å nå generelt aksepterte mål om rettssikker og effektiv bekjempelse av kriminalitet vil det her være nødvendig å se innsatsen i domstolene i sammenheng med den ressursinnsats som gjøres i politi/påtalemyndighet og kriminalomsorgen.

Et annet eksempel er behovet for å få en viss samordning mellom de informasjonsteknologiske løsninger som velges innenfor ulike deler av rettsvesenet. Dersom slik samordning ikke finner sted, vil det både føre til ekstra omkostninger og redusere mulighetene for samarbeid og effektiv oppgaveløsning. Riksrevisjonen har i Dokument nr 3:5 (1998-99) understreket at det er nødvendig med samordning av IT-virksomhet i justissektoren. Det er ikke sjelden uenighet mellom institusjonene om valg av IT-løsninger. Et frittstående organ vil ikke i forhold som dette kunne instrueres av Justisdepartementet om å velge felles løsninger. Slike fellesløsninger - som ikke alltid er populære i den enkelte sektor - kan være nødvendige for reduksjon av behandlingstiden og omkostningene.

Et tredje eksempel er at administrative, bevilgningsmessige og lovgivningsmessige tiltak og konsekvenser bør ses i sammenheng ved reformer i rettspleien. For å gjøre det billigere å føre en sivil sak kan både administrative effektiviseringstiltak og reformer i tvistemålsloven være aktuelle. En lovreform kan på den annen side ha betydelige stillings- og budsjettmessige konsekvenser, noe toinstans-reformen i straffeprosessen illustrerer.

Tilknytning til Justisdepartementet vil bidra til at Regjeringen stadig er seg mer bevisst domstolene og de verdier som domstolene står for, enn den vil være med en ordning med en «uavhengig domstoladministrasjon». Særlig kan det være av betydning at rettssikkerhetsverdier står klart fremme for ledelsen av det departement som politi og fengselsvesen hører under. Det vil være en positiv sideeffekt av å beholde den sentrale domstoladministrasjonen i Justisdepartementet at sjansene for, og inntrykket av, at departementet får karakter av et rent politi- eller innenriksdepartement, blir redusert.

Justisdepartementet, andre forvaltningsorganer og påtalemyndigheten som part i rettsaker

Ved valget av administrasjonsordning har flertallet lagt vesentlig vekt på at staten - og særlig Justisdepartementet - er part i mange rettsaker for domsto-

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

Mindretallet kan ikke på samme måte som flertallet se «staten» som en enhetlig aktør. «Staten» omfatter en rekke institusjoner, medregnet både Stortinget og domstolene selv. Flertallet er særlig opptatt av forholdet til den utøvende makt eller Regjeringen og regjeringskontorene. Nyere samfunnsforskning fremstiller forvaltningen som segmentert og sektorisert, mer enn enhetlig og samordnet. Ofte er problemet nettopp en for velutviklet institusjonsegoisme eller sektoregoisme hvor beslutningstakerne er lite interessert i hvordan deres handlemåte og valg påvirker andre institusjoner og omgivelsene for øvrig. Den omstendighet at andre forvaltningsgrener har saker for domstolene, kan ikke være et argument mot at administrasjonsordningen ligger i Justisdepartementet. Også Justisdepartementet er part i saker for domstolene. Men i de siste ti årene har Høyesterett etter ankeforhandling bare avsagt dom i ca 20 saker hvor Justisdepartementet har vært part. Med noen få unntak faller sakene i to grupper, utlendingssaker og militærnektersaker. I og med at det nå vil bli opprettet en frittstående utlendingsnemnd som ikke kan instrueres av Justisdepartementet i enkeltsaker, vil Justisdepartementet ikke lenger bli part i disse sakene. Det er videre vedtatt en lovendring om egenerklæring som vil innebære at det sannsynligvis ikke vil bli mange militærnektersaker for domstolene, og det er lite sannsynlig at det vil bli noen saker for Høyesterett. Etter disse endringene vil Justisdepartementet være part i et svært lite antall saker for domstolene.

Flertallet har også vist til at staten er part i straffesakene, og at dette må tillegges betydning. Når det gjelder straffesakene, er det ikke staten v/Justisdepartementet som er part, men den offentlige påtalemyndighet. Justisdepartementet har ingen instruksjons- eller omgjøringskompetanse overfor påtalemyndigheten. Dette er annerledes i Danmark hvor Justitsministeriet kan instruere Rigsadvokaten. I straffesaker har staten forskjellige roller eller interesser å ivareta: Å sikre at skyldige blir dømt, å forhindre at uskyldige blir dømt og å beskytte fornærmete i straffesaken. Dette kan oppsummeres slik at Justisdepartementet eller «staten» ikke har noen interesse i utfallet av den enkelte sak utover at resultatet skal være rettferdig og riktig i samsvar med de lovregler og rettferdsprinsipper som gjelder for straffesakene.

Domstolene i Norge har mange oppgaver og funksjoner, og vanlige borgere i dag er minst like opptatt av domstolenes bidrag til å finne akseptable løsninger på konflikter borgere imellom, at saker avgjøres innenfor akseptable omkostnings- og tidsrammer og av domstolenes bidrag til å bekjempe kriminaliteten i samfunnet, som av deres evne til å beskytte dem mot overgrep fra offentlige myndigheter. På spørsmål om hvilke tiltak man vil satse på for å få domstolene til å virke bedre i fremtiden, er for eksempel et representativt utvalg av befolkningen særlig opptatt av «tiltak som skal sikre at publikum får sakene sine behandlet innen et visst tidsrom», «enklere regler og rutiner» og «bedre informasjon, service og veiledning til publikum».¹⁴ Fremveksten av

14. B. Andersen Domstoler og opinion - en studie av befolkningens oppfatninger av, kunnskaper om og erfaringer med det norske domstolsapparatet. Bergen, LOS-Senteret 1992, Rapport 92:4, s 56

organisert kriminalitet med store økonomiske ressurser, effektiv organisasjon og omfattende internasjonale nettverk understreker ytterligere statens rolle som *forsvarer* av befolkningen, og ikke ensidig som en motpart i saker for domstolene.

Parlamentarisk ansvar og demokratisk påvirkning ved etablering av en «uavhengig domstoladministrasjon»

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

Mindretallet vil også advare mot en situasjon hvor Justisdepartementets og Regjeringens innflytelse reduseres til et minimum, samtidig som domstoladministrasjonen gjøres til gjenstand for offentlig kritikk. En utvikling hvor ikke bare Regjeringen, men også de folkevalgte, fratras muligheter til å påvirke de institusjonelle rammene rundt domstolene og justisforvaltningen generelt, kan føre til en avmaktssituasjon. Det kan for eksempel gjelde i forhold til offentlig kritikk mot saksbehandlingstiden eller omkostningene ved å føre en sak for domstolene. Dette kan i sin tur medvirke til å svekke tiltroen til politikerne og dermed til et demokratisk styresett.

En svekkelse av det parlamentariske ansvar vil dessuten bety en ytterligere svekkelse av befolkningens allerede begrensede muligheter til å påvirke de institusjonelle rammene for rettsvesenet. Ansvarskjeden mellom administrasjon og befolkningen blir både lang og svak. Reaksjonsmulighetene overfor styre og administrasjon blir få, og de vil bare kunne brukes i ekstreme tilfelle. En svekkelse av det parlamentariske ansvaret vil også redusere sjansene for offentlig debatt om den administrative og organisatoriske utviklingen i domstolene, noe som ytterligere vil svekke folks innsyn og deres evne til å gjøre seg opp en selvstendig mening.¹⁵ Dette skyldes blant annet at den offentlige oppmerksomheten mot ulike saksområder i betydelig grad påvirkes av at det oppstår uenighet og markeres opposisjon i skjæringsflaten mellom Regjering og Storting.

Betydningen av gode erfaringer med domstoladministrasjon i Justisdepartementet

Endelig vil mindretallet understreke verdien av å videreutvikle et system som virker godt i praksis. Dette gjelder ikke minst fordi det finnes relativt lite kunnskap og erfaringer som gjør det mulig å forutsi hvordan nye formelle administrasjonsordninger vil virke i praksis. Det vil være betydelig usikkerhet

15. I følge Benedicte Andersen har den offentlige debatten om domstolenes organisering og virkemåte vært preget av en relativt snever krets. De aller fleste har juridisk embetsek-samen. Innslaget av legfolk har vært begrenset (B. Andersen, op.cit. 1992, s 21-22.

om i hvilken grad nye organisasjons- og tilknytningsformer vil være egnet til å styrke dommernes og domstolenes selvstendighet i den dømmende virksomheten, og i hvilken grad de er egnet til å ivareta de kryssende hensyn og prinsipper mindretallet ønsker ivaretatt.

Mindretallet mener derfor at man på grunnlag av så usikker kunnskap bør være varsom med å foreta grunnleggende endringer i en administrasjonsordning som i internasjonalt perspektiv har ført til meget gode resultater. I norsk domstoladministrasjon har det i de senere år, anført av Justisdepartementet, vært lagt stor vekt på å få ned behandlingstiden ved domstolene. Dette har ført til at Norge skiller seg ut internasjonalt når det gjelder kort saksbehandlingstid, med vår gjennomsnittlige behandlingstid på f.eks. ca. seks måneder for sivile saker og tre og en måned for straffesaker for henholdsvis meddomsrett og forhørsrett. Justisdepartementet har ikke benyttet sin administrative myndighet og sitt ansvar til å foreta inngrep overfor domstolene som har svekket deres uavhengige stilling i den dømmende virksomheten. Det er ikke grunnlag for å si at den norske administrasjonsordning har ført til at domstolenes dømmende myndighet er blitt utilbørlig påvirket fra den utøvende makts side.

6.9 Nærmere om mindretallets forslag til organisering av den sentrale domstoladministrasjon

6.9.1 Innledning

Med basis i de avveininger og prioriteringer som fremkommer foran, har mindretallet samlet seg om en løsning hvor flere elementer ses samlet. Ansvar for domstolenes administrasjon legges til departementet (Justisdepartementet), men med en særordning i form av et eksternt råd, Domstolrådet. Den reelle innflytelse på utvelgelse av dommere deles mellom Regjeringen og et eksternt innstillingsråd, og et annet frittstående råd får det fulle ansvaret for disiplinertiltak mot dommere.

6.9.2 Justisministeren får innspill fra et råd

Ett sentralt element som skiller mindretallets modell fra dagens ordning, er opprettelse av et *råd* for domstoladministrasjonen. Et slikt råd vil ha hele domstolområdet som sitt ansvarsområde, men begrenset til *administrasjonen* av domstolene. En rådsordning finner man i ulike varianter i mange andre land. Mindretallet mener at opprettelsen av et slikt råd vil kunne ha betydelige positive virkninger.

For det første ønsker mindretallet at rådet skal innebære en domstolfaglig kvalitetssikring for den sentrale administrasjon av domstolene, fordi flere medlemmer i rådet skal ha domstolkompetanse. Kvalitetssikringen kan ligge i faglige innspill og råd på de ulike områder i domstolene. Departementet har allerede i dag gode erfaringer med slike innspill fra flere utvalg og råd innenfor domstolenes fagområder, jf. foran i punkt 6.2.2. Kvalitetssikringen skal også gå på at rådet må kunne føre oppsyn med at departementets administrasjon av domstolene - og samarbeidet mellom de ulike enheter i Justisdepartementet - ikke er problematisk for domstolenes dømmende uavhengighet.

For det andre kan et råd bidra til økt oppmerksomhet og interesse fra allmennheten når det gjelder domstolene og domstoladministrasjon generelt og

uavhengighetsproblematikken spesielt. Det kan i seg selv bidra til økt tillit til uavhengige og upartiske domstoler.

For det tredje er domstolråd et styringselement som er vanlig i mange andre europeiske land, jf punkt 6.3. Mindretallet har foran understreket at organiseringen av domstoladministrasjonen varierer fra land til land, også mellom demokratier som slutter opp om de samme grunnprinsipper for statsstyret som oss. Men det er likevel grunn til å merke seg at mange land har funnet at kombinasjonen av en departementsstyrt domstoladministrasjon og et eksternt råd gir en god balanse mellom de forskjellige hensyn og prinsipper for statsstyret.

For det fjerde kan et råd slik det nedenfor foreslås satt sammen, bidra til klargjøring av grensen mellom domstolenes dømmende virksomhet og den rene administrasjon av domstolene også i den forstand at den sentrale domstoladministrasjonen lar være å innta en *unødvendig* forsiktig holdning i arbeidet for effektivisering og bedre ressursutnyttelse.

Etter mindretallets vurdering får Domstolrådet oppgaver og påvirkningsmuligheter som skiller det fra en del andre statlige råd. Et råd for domstoladministrasjonen vil få til behandling de viktige og de generelle sakene innenfor alle felter av sentral administrasjon av domstolene, så som domstolenes og domstoladministrasjonens budsjett; virksomhetsplan; strategiske planer; større prosjektplaner; større investeringer; analyser og kursendringer i personalpolitikk, opplæringspolitikk m v. Konkrete temaer kan også være saksbehandlingstiden i domstolene og reformer i rettspleien. Det vil hvert år være faste møter, f eks for behandling av budsjettet, men rådet vil også selv kunne ta initiativ til møter. Man har eksempler på statlige råd hvis arbeid har få synlige virkninger utad. Det foreslåtte Domstolrådet vil ha helt andre forutsetninger for å oppnå positive resultater, dersom departementets domstoladministrasjon følger opp innspill, råd og kritikk på en fruktbar måte.

Domstolrådet skal ikke ha *avgjørelsesmyndighet* i forhold til domstoladministrasjonen i Justisdepartementet. Men rådet må ha tyngde, både domstolfaglig og samfunnsmessig. Mindretallet forutsetter at rådet både skal ha bred domstolkompetanse, erfaring og innsikt i domstoladministrative spørsmål og representere samfunnsinnsikt og -engasjement. Rådets sentrale stilling vil i seg selv gjøre det attraktivt å sitte i rådet. Mindretallet legger stor vekt på at rådet skal settes sammen av to selvstendige råd som hver for seg har viktige funksjoner, også av besluttede art, nemlig Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget. Arbeidet med innstillingssaker, konstitusjoner av dommere og tilsyns- og disiplinærsaker mot dommere vil gi medlemmene en verdifull oversikt over domstolenes situasjon, funksjon og administrasjon. Samtidig vil arbeidet i Domstolrådet gi medlemmene erfaring og innsikt som vil være til nytte i arbeidet i henholdsvis Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget.

Domstolrådet vil bestå av fire medlemmer valgt av Stortinget, fem dommere og tre jurister utenfor domstolene, med bred kontaktflate, jf kommisjonens forslag i *"Innstillingsorganets sammensetting og valg/oppnevning av medlemmer mv"* i kapittel 7.5.3.1. Med tolv medlemmer vil dette bli et forholdsvis stort kollegialt organ. Men for et rent rådgivende organ må man vanligvis kunne akseptere et høyere antall medlemmer enn for et organ med forvaltningsmyndighet eller annen myndighet. Det vil ofte være en sammenheng mellom *kvaliteten* på råd og innspill og *bredden* i erfaring og innsikt som er representert i det rådgivende organet. Dessuten vil det alltid være mulig å organisere arbeidet i et stort organ på en måte som reduserer ulempene ved størrelsen.

Et råds uttalelser og anbefalinger vil vanligvis ikke være undergitt offentlighet, jf offentlighetsloven § 5 første eller annet ledd. Mindretallet foreslår at denne begrensningen i offentlighetsprinsippet ikke gis anvendelse for Domstolrådets skriftlige uttalelser. Dersom uttalelsene og anbefalingene gjøres offentlig tilgjengelige, vil Domstolrådet bli kjent og få økt innflytelse. Det har da mindre betydning at en del av uttalelsene og anbefalingene kan bli unndratt offentlighet med hjemmel i *andre* unntaksbestemmelsene i offentlighetsloven, f eks p g a hensynet til en forsvarlig personal-, økonomi- og lønnsforvaltning.

Mindretallet anser det klart at et domstolråd etter de foreslåtte linjer ikke vil støte på konstitusjonelle betenkeligheter. Det er lang praksis for at et departement kan ha lovfestet plikt til å innhente uttalelse fra et særskilt råd før departementet avgjør en sak. Når kommisjonen legger til grunn at det ikke vil stride mot Grunnloven å opprette et innstillingsråd for saker om utnevning av dommere etter Grunnloven § 21, er det enda klarere at det kan opprettes et slikt råd for alminnelige administrative oppgaver på domstolområdet.

6.9.3 Organisering av domstolenheten innenfor Justisdepartementet

Departementenes organisering er Kongens suverene myndighet, som et av Kongens prerogativer, selv om organiseringen er avhengig av Stortingets bevilgninger. Mindretallet går derfor ikke nærmere inn på hvordan domstoladministrasjonen i Justisdepartementet skal organiseres, f eks om oppgavene skal legges til en ren Domstolavdeling eller om organisatoriske forhold i departementet tilsier at man bør kombinere domstoladministrasjon med andre departementsfunksjoner. Mindretallet går heller ikke inn på en vurdering av dagens struktur med en rekke råd, se punkt 6.2.2, og hvordan man skal tilpasse dette til en situasjon med et Domstolråd i tillegg til et nytt Innstillingsråd og et nytt Tilsynsutvalg.

I de senere år har Justisdepartementet organisatorisk vært preget av utvikling og dynamikk, jf foran i punkt 6.2.2, og domstoladministrasjonen må i likhet med de øvrige områder i departementet fortsatt være tilpassingsdyktig.

6.9.4 Behandlingen av domstolenes budsjett

Når mindretallet foreslår at Justisdepartementet skal ha ansvaret for den sentrale domstoladministrasjon, ligger det implisitt at departementets eller en fagavdelings forslag til domstolbudsjett *ikke* kan fremlegges for Stortinget som korrektiv eller supplement til Regjeringens samordnede budsjettforslag. Dette følger av formelle regler, men også sterke reelle hensyn - samordningshensyn - taler mot å legge et slikt internt sektorforslag frem for Stortinget. Til illustrasjon nevnes ett viktig område for samordning, nemlig kriminalpolitikken. Regjeringen er ansvarlig for en effektiv kriminalitetsbekjempelse, og da er det nødvendig til enhver tid å sette inn ressursene i straffesakkjedens ulike ledd med en balansert fordeling mellom politi, påtalemyndighet, domstoler og kriminalomsorg i frihet og anstalt. Man må ikke overdimensjonere ett ledd i kjeden dersom det finnes flaskehalsen i de etterfølgende ledd. Regjeringen må fremme budsjettforslag som er basert på et helhetssyn, og det kan skape problemer for bevilgningsprosessen dersom Stortinget får seg presentert interne sektorforslag for enkelte ledd i straffesakkjeden.

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

Mindretallet foreslår imidlertid at Domstolrådets uttalelse om domstolbudsjettet fremlegges for Stortinget, eventuelt etter anmodning fra Stortinget. Når mindretallet forutsetter at Domstolrådet skal ha tyngde og gjennomslagskraft, vil det ytterligere understreke betydning av arbeidet i rådet om dets budsjettuttalelse rutinemessig legges frem for Stortinget.

Mindretallet nevner avslutningsvis spørsmålene omkring *målstyring* av domstolene. Den overordnede målstyring skjer først og fremst gjennom Stortingets behandling av de årlige budsjetter, hvor virksomhetenes mål for neste termin presenteres i de årlige budsjettfremleggene og sammenholdes med ressursbehovet, og hvor resultatoppnåelsen fra forrige termin legges frem. Det er en selvfølge at domstolenes budsjett må følge det samme behandlingssopplegg i Stortinget.

Mindretallet ser heller ikke noen avgjørende problemer knyttet til *Justisdepartementets* forberedende rolle i målstyringen av domstolene. Justisdepartementet kommer frem til forslag til resultatkrav i nært samarbeid med domstolene og dommernes tillitsvalgte, og til grunn for arbeidet ligger vanligvis en bred innhenting av statistikk og andre opplysninger. Heller ikke Justisdepartementets rolle i kontrollen med at domstolene oppfyller resultatmålene, synes problematisk. Det er uaktuelt å la målstyringen gå inn på det materielle resultat i rettssakene.

Mindretallet mener at Domstolrådet bør spille en aktiv rolle i arbeidet med målstyring. Domstolrådet vil både være en støtte for Justisdepartementet og vurdere målstyringen i et domstols- og brukerperspektiv. Dersom f.eks. initiativ til effektivitetsundersøkelser blir tatt av Domstolrådet, kan det påvirke legitimiteten i forhold til domstolene på en positiv måte. Samtidig vil Domstolrådet kunne presentere domstolenes eventuelle særbehov og deres spesielle situasjon.

Målstyring av domstolene vil bare gjelde saksavvikling, saksbehandlingstid, servicenivå og liknende kriterier. Dermed berøres bare slike spørsmål av allmennpolitisk karakter hvor det er Regjering og Stortinget som må ha den avgjørende myndighet også når det gjelder domstolene, altså spørsmål om hvordan domstolene skal finansieres, utstyres og bemannes i forhold til arbeidsmengde.

6.9.5 Spesielt om utnevningssaker og disiplinærsaker

Når mindretallet fremmer forslag om at Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget sammen skal utgjøre Domstolrådet, bygger det på forslaget om at det skal opprettes separate, kollegiale organer for innstillingssakene og disiplinærsakene. Den samlede kommisjon har drøftet denne organiseringen i to organer og har både sett argumenter i favør av denne løsningen og i favør av ett samlet organ. Men verken flertallet eller mindretallet ser noen grunn til noen særuttalelse eller dissens på dette punkt i forbindelse med utformingen av forslag til ny utnevningssakordning eller ny disiplinærordning. Dette skyldes først og fremst at *både* etter flertallets og mindretallets forslag, vil man få en form for samvirke mellom organene. Etter flertallets forslag vil styret for Domstoladministrasjonen også få innstillingsfunksjonen. Etter mindretallets forslag vil

de to organene bestå som separate organer, men vil ha et samvirke i egenskap av Domstolråd.

6.9.6 Synspunkter på de praktiske konsekvenser av organisering av sentral domstoladministrasjon i Justisdepartementet

Mindretallet understreker *betydningen av at man får en godt fungerende administrasjon av domstolene*. Den sentrale domstoladministrasjon i Justisdepartementet har fungert på en tilfredsstillende måte. Det betyr ikke at det ikke periodevis har vært misnøye fra enkelt-domstoler og fra Den norske Dommerforening med ressursnivået i domstolene, med saksbehandlingstiden i departementet, med kontakten mellom departementet og domstolene og med domstolkompetansen i departementet. Men etter mindretallets vurdering er dette i stor grad misnøye som man må regne med i enhver sentral administrasjon av en omfattende statlig virksomhet. Det er ikke sannsynliggjort at forholdene vil være vesentlig annerledes om man løsriver domstoladministrasjonen fra Justisdepartementet.

At dagens ordning har fungert tilfredsstillende er desto viktigere når man ser at det er stor usikkerhet knyttet til hvordan alternativet, en frittstående domstoladministrasjon, vil fungere i praksis. Ikke minst rekrutteringen og kompetanseutviklingen vil kunne være problematisk med et slikt lite organ, uten nær organisatorisk tilknytning til det vanlige statlige forvaltningsapparatet. Mindretallets forslag vil også falle langt rimeligere enn å etablere et nytt, frittstående organ.

Statlig administrasjon har i de senere år møtt stadig større utfordringer bl a når det gjelder strategisk planlegging og når det gjelder å få sterkere fokus på målstyring og utvikling. Det stilles også helt andre krav til personalpolitikk og arbeidsmiljø og til utnyttelse av informasjonsteknologi. Budsjettsituasjonen i staten har gjort det nødvendig med sterkere fokusering på kostnadseffektivitet. Disse utfordringene krever medarbeidere med høy kompetanse på en rekke felter. Juristene er ikke lenger enerådende. Man trenger både statsvitere, siviløkonomer, sosialøkonomer, sivilingeniører, folk med spesialkompetanse innen statistikk m v. Det kreves ulik bakgrunn for å arbeide med så forskjellige oppgaver som utvikling av kontorlokaler, system- og programutvikling, support av EDB-utstyr og -applikasjoner, store anskaffelser og andre kontraktsinngåelser, lønnsforhandlinger, opplæring og veiledning innen de «mykere» deler av personalforvaltning, økonomiforvaltning, budsjettarbeid og langtidsplanlegging.

Justisdepartementet og de andre departementene utgjør et stort og attraktivt fagmiljø innenfor administrasjon. Domstoladministrasjonen vil måtte bli en ganske liten enhet. Når noe av hensikten med løsrivelsen er å skape avstand til og redusere den faglige kontakten med statlig forvaltningsvirksomhet og administrasjon, vil en slik enhet lett kunne bli isolert som administrativ enhet selv om den fra en dommers ståsted kan fremstå som en sentral og viktig enhet. En effekt vil også være at som medarbeider i en enhet utenfor departementet vil man ikke befinne seg i det politiske feltet som er særpreget for departementene. Mindretallet frykter at det kan bli vanskelig å rekruttere og holde på dyktige fagfolk. En indikasjon på dette finner man i en spørreundersøkelse blant dem som i dag arbeider med domstoladministrasjon i Justisdepartementet. Et meget begrenset antall saksbehandlere og ledere tror i dag at de ville søke seg over til en ny Domstoladministrasjon etter flertallets forslag, se tabell 6.2.

Tabell 6.2: Villighet til overflytting fra Domstolavdelingen til en domstoladministrasjon organisert utenfor departementsstrukturen. «Gitt nåværende lønnsnivå og tilnærmedesvis samme arbeidsområde, ville du være interessert i å gå over i en frittstående domstoladministrasjon?» Antall spurte/antall svar: 39/34

	Ja	Nei	Vet ikke
Totalt (34)	8	17	9
Kjønn			
Mann (14)	6	7	1
Kvinne (20)	2	10	8
Alder			
Under 30 år (6)	0	3	3
30-40 år (15)	4	8	3
Over 40 år (8)	3	2	3
Antal år i avdelingen			
1-3 år(16)	3	9	4
3-5 år (9)	3	5	1
Mer enn 5 år (7)	2	3	2
Stillingskategori			
Kontorfunksjonær (8)	1	3	4
Saksbehandler/rådgiver (18)	3	10	5
Leder (8)	4	4	0
Utdanning			
Jurist (13)	2	8	3
Økonom (6)	2	2	2
Statsviter (3)	0	3	0
Annen utdanning (12)	4	4	4
<i>Tilleggsspørsmål: «Hvis nei/vet ikke, ville du ønske å fortsette å arbeide i Justisdepartementet?»</i>			
	Ja	Nei	Vet ikke
Totalt	10	5	11
Antal år i avdelingen			
1-3 år	5	2	6
3-5 år	1	3	2
Mer enn 5 år	3	0	2
Stillingskategori			
Kontorfunksjonær	4	1	2
Saksbehandler/rådgiver	3	4	8
Leder	3	0	1
Utdanning			
Jurist	4	3	4
Økonom	1	1	2

Tabell 6.2: Villighet til overflytting fra Domstolavdelingen til en domstoladministrasjon organisert utenfor departementsstrukturen. «Gitt nåværende lønnsnivå og tilnærmedesvis samme arbeidsområde, ville du være interessert i å gå over i en frittstående domstoladministrasjon?» **Antall spurte/antall svar: 39/34**

	Ja	Nei	Vet ikke
Statsviter	0	0	3
Annen utdanning	5	1	2

Mindretallet frykter også at Domstoladministrasjonen vil ha problemer med å rekruttere nye medarbeidere på høyt nivå. I så fall vil det kunne være vanskelig å drive den videreutvikling av administrasjonsorganet som er nødvendig for å kunne være et effektivt serviceorgan overfor domstolene og en aktiv samarbeidspartner for domstolene i videreutviklingen av domstolene. Rekrutteringen har også en side til Domstoladministrasjonens legitimitet i domstolene. Når det stilles store faglige krav til dommere, må dommerne i sin kontakt med Domstoladministrasjonen møte tung faglig kompetanse både innen juss og andre fag.

6.10 Lovfesting av hovedprinsippene for domstoladministrasjon

Hovedtrekkene i organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon bør lovfestes. I relasjon til flertallets forslag om en Domstoladministrasjon ledet av et styre, er en lovfesting bl a ønskelig for å markere at domstoladministrasjonen ikke er en ordinær del av den utøvende makt og dermed ikke underlagt Kongens myndighet til å bestemme organisering og bemanning. Under enhver omstendighet er lovfesting nødvendig for reguleringen av Regjeringens og Justisdepartementets instruksjonsmyndighet. I relasjon til mindretallets forslag om en departementsløsning vil Kongens myndighet til å bestemme organisering og bemanning være mer omfattende ettersom administrasjonsheten vil være en del av Justisdepartementet. Det er likevel ønskelig å lovfeste etablering av et råd for domstoladministrasjonen og dets mandat og sammensetting, slik at det ikke er fritt opp til Regjeringen å fjerne ordningen.

For øvrig vises til lovkissen i kapittel 14.

Kapittel 7

Utnevnelse av dommere

Kommisjonen foreslår i dette kapittel en ny fremgangsmåte for utnevnelse av dommere. Utnevnelsesmyndigheten i statsråd beholdes, men det etableres et nytt innstillingsorgan for dommerutnevnelser. Innstillingsorganet skal ha medlemmer både med og uten domstolstilknytning, dels valgt av Stortinget og dels oppnevnt av Kongen i statsråd. Kongen kan i utgangspunktet bare utnevne en av de søkerne som innstillingsorganet innstiller. Men etter å ha bedt om tilleggguttalelse om en ikke innstilt søker, kan Kongen utnevne denne søkeren selv om hun eller han fortsatt ikke innstilles.

Kommisjonen foreslår også økt åpenhet og innsyn i dommerutnevnelserne.

7.1 Innledning

Dyktige, innsiktsfulle og uavhengige dommere er en forutsetning for at domstolene skal virke etter Grunnlovens forutsetninger. På den bakgrunn er *utvelgelsen* av dommere et sentralt tema. Etter mandatet skal kommisjonen spesielt se på «hvordan ordningen med rådgivning i forbindelse med dommerutnevnelser kan videreutvikles og formaliseres». Kommisjonen vil i dette kapitlet vurdere hele fremgangsmåten for utnevnelser. Utvikling av en god innstillingsordning er viktig, men det er også vesentlig å trekke inn spørsmålet om hvor utnevnelsesmyndigheten skal legges, og hvilke regler om offentlighet som skal gjelde.

Ved vurdering av fremgangsmåten for utnevnelser av dommere må man ha et dobbelt perspektiv. Det er viktig at prosessen sikrer en god vurdering av søkerens faglige og personlige egenskaper, og at vurderingen ikke påvirkes av utenforliggende hensyn. Men det er også viktig - for tilliten til domstolene - at folk flest *ser* at prosessen er sikker og forsvarlig. Ikke minst er det viktig å synliggjøre at de deler av den utøvende makt som ofte har partsinteresser i rettsaker, ikke påvirker - og helst ikke har mulighet til å påvirke - utvelgelsen av dommere på en usaklig måte. Staten er part i et stort antall rettsaker, både straffesaker og sivile saker.

I punkt 7.2 gir kommisjonen først en oversikt over dagens fremgangsmåte for utnevnelse av dommere og foretar deretter en gjennomgang av praksis de senere år. En beskrivelse av hvilke krav og kriterier som hittil er lagt til grunn for dommerutvelgelse, er inntatt i punkt 7.3. Punkt 7.4 inneholder en oversikt over prosessen for dommerutnevnelser i en del andre land og de prinsipper for dommerutnevnelser som er nedfelt i internasjonale dokumenter.

Kommisjonens vurderinger og forslag til endringer er samlet i punkt 7.5. Innledningsvis, i punkt 7.5.1, trekker kommisjonen inn de allmenne hensyn og prinsipper i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5 og deres betydning for utforming av fremgangsmåte for utnevnelser. Dette gir grunnlag for kommisjonens valg mellom de mulige hovedløsninger for en ny fremgangsmåte for utnevnelser, punkt 7.5.2. Kommisjonen går deretter i punkt 7.5.3 gjennom de viktigste elementene i den hovedløsningen som er valgt. En samlet kommisjonen står bak hovedløsningen, med unntak av organiseringen av innstillingsfunksjonen hvor kommisjonen deler seg i et flertall og et mindretall som en følge av dissensen i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 om organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen. Elementene i hovedløs-

ningen er - ved siden av innstillingsordningen - den sentrale domstoladministrasjonens rolle, Regjeringens myndighet og ansvar samt en utvidet offentlighet knyttet til flere ledd i fremgangsmåten for utnevnelser. Utnevning av dommere til Høyesterett behandles særskilt i punkt 7.5.4. Avslutningsvis drøftes spørsmål om endring av lov og Grunnloven, punkt 7.5.5 og 7.5.6.

I mandatet er kommisjonen bedt om å se på prosessen for *dommerutnevnelser*, altså fast tilsetting i et embete ved beslutning av Kongen i statsråd. (Begrepet «tilsetting» blir i denne utredning brukt som et samlebegrep som dekker såvel utnevning i statsråd som tilsetting foretatt av et departement, andre forvaltningsorganer eller egne tilsettingsorganer etter tjenestemannsloven.) I dette kapitlet går kommisjonen ikke inn på andre former for utvelgelse av dommere, så som tilsetting av dommerfullmektiger og konstitusjon av dommere. Alle slike former for utvelgelse av fagdommere som ikke skjer som utnevning i statsråd, vil innenfor de alminnelige domstolene bare gjelde *midlertidige* dommere av forskjellig slag. Midlertidige dommere er tema i "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8, herunder spørsmålet om *hvem* som skal velge ut midlertidige dommere og *måten* slike dommere utvelges på.

Alle spørsmål knyttet til *særdomstolene* og deres dommere behandles samlet i kapittel 12. Ut fra mandatet er det ikke naturlig for kommisjonen å gå nærmere inn på oppnevning og utvelgelse av *lekdommere*, se kapittel 11.

7.2 Regler for utnevnelser

Generelt

Grunnloven § 21 lyder: «Kongen vælger og beskikker, efter at have hørt sit Statsraad, alle civile, geistlige og militære Embedsmænd.» Denne bestemmelsen har betydning i to retninger.

For det første er utnevning (og eventuelt konstitusjon) i statsråd den eneste måte å oppnå embetsmannsstatus på, og det er bare blant embetsmennene man finner dem som nyter godt av det særlige stillingsvernet i Grunnloven § 22. Dette står sentralt i beskyttelsen av dommernes uavhengighet i forhold til den utøvende makt. Dommere og en del andre embetsmenn kan ikke sies opp, forflyttes mot sin vilje eller avskjediges på annen måte enn ved rettergang og dom. Stillingsvernet er nærmere beskrevet og behandlet i kapittel 10.2.3-5. Det fremgår riktignok ikke uttrykkelig av Grunnloven slik den lyder i dag at dommere er embetsmenn, men det har alltid vært klart forutsatt. I den nå opphevede § 92 var dette uttrykkelig forutsatt. En forutsetning om embetsmannsstatus ligger det også i endringen av Grunnloven § 22 i 1992. Da ble det åpnet adgang til å utnevne embetsmenn på åremål, men dommere ble holdt utenfor denne ordningen.

For det annet er det bare Kongen som har myndighet til å utnevne dommere. I utgangspunktet hører utnevning av embetsmenn med til det som Kongen har enerett til å bestemme, altså et av Kongen *prerogativer*. Dersom utnevning av dommere eller andre embetsmenn skal foretas av andre enn Kongen, krever det endring av Grunnloven. Om § 21 rekker så langt at det er nødvendig med endring av Grunnloven for å gi Kongen *plikt til å motta råd utenfra* i utnevningssaker, drøftes nærmere i punkt 7.5.5. - Det har ikke vært sett som grunnlovstridig at lovgiver har lagt *tilsettingsmyndighet* for dommerfullmektiger direkte til andre organer enn Kongen, så lenge denne kategori av dommere ikke skal ha embetsmannsstatus.

Et annet spørsmål er om Grunnloven avskjærer Kongens egen mulighet til å *delegere* f eks til departementet å utpeke dommere. Her må § 21 ses i sammenheng med § 28, hvoretter saker om «Embeders Besættelse og andre Sager af Vigtighed skulle foredrages i Statsraadet». Det har vært vanlig oppfatning at § 28 avskjærer delegering av utnevnelser av faste embetsmenn. Men tilsetting av dommere som ikke skal ha status som embetsmenn, kan delegeres f eks til Justisdepartementet. Det er dessuten hjemmel i domstolloven § 55 for at Kongen kan delegerer myndighet til å *konstituere* i embetsdommerstilling «for kortere tid», se nærmere "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8.2 om midlertidige dommere.

Verken i Grunnloven eller i lov gis det nærmere regler om hvilken fremgangsmåte som skal følges for dommerutnevnelser. Tjenestemannsloven gir visse regler om utnevning av embetsmenn generelt, i form av unntak fra tjenestemannslovens gjennomgående regler for tilsettinger i staten. F eks skal ordningen med innstillingsråd ikke anvendes ved utnevning av embetsmenn. For øvrig får de gjennomgående tilsetningsreglene i staten anvendelse også for utnevning av dommere, f eks regler om kunngjøring av ledige stillinger, offentlige søkerlister og regler om partsoffentlighet.

Det er lovfestet visse minimumskrav for dommere: Minimumsalder 30 og 25 år for henholdsvis Høyesterett og andre domstoler, norsk statsborgerskap, juridisk embetseksamen og økonomisk vederheftighet, domstolloven §§ 53 flg. Derimot er ikke de mer skjønsmessige krav eller ønsker om faglige og personlige egenskaper regulert i lov.

Innenfor denne rettslige ramme er det utviklet en fast prosedyre for utnevning av dommere. Av særlig betydning er at det innhentes et råd fra et eksternt organ, og at det deretter gjennomføres en full evalueringsprosess i Justisdepartementets Domstolavdeling.

Proessen inneholder følgende elementer:

Kunngjøring

Ledighet kunngjøres av Justisdepartementet, som også mottar søknader og besørger den tekniske siden av saksbehandlingen m h t offentliggjøring av søkerlister, kommunikasjon med søkerne o s v. Søknadsfristen er ikke absolutt, slik at det er opp til departementet å avgjøre om for sent innkomne søknader skal realitetsbehandles. Det er imidlertid fast praksis at søknader som mottas etter at det nedenfor omtalte rådgivende organ har avgitt sin tilråding, ikke blir tatt med i vurderingen.

Rådgivende organ

Et *rådgivende organ for dommerutnevnelser* får samtlige søknader til vurdering. Ordningen er ikke lovfestet. Den ble etablert i 1990 i samarbeid mellom departementet og Den norske Dommerforening. Organet har tre medlemmer som er oppnevnt av Justisdepartementet etter forslag fra henholdsvis Den norske Dommerforening, Den Norske Advokatforening og Norges Juristforbund. Departementet har fastsatt mandat og arbeidsmåte. Organet gjennomfører ikke intervjuer med søkerne, men innhenter uttalelser fra referansepersoner, både fra personer som oppgis i søknaden og fra andre. Forutsetningen ved opprettelsen av organet var at de tre medlemmene skulle benytte sine kontaktnett for å kunne gi en bredest mulig vurdering av søkerne. Organet innhenter også en muntlig uttalelse fra domstolleder når det gjelder ledig dommerstill-

ing ved en domstol med flere dommere. Organet avholder vanligvis ikke møter i den enkelte utnevningssak, men sirkulerer søknader og vedlegg og tar eventuell drøfting over telefon. Tilrådingen avgis til Justisdepartementet og er rent veiledende. Organet tilrår utnevnt en eller flere av søkerne, men vanligvis innstilles bare én søker til hver stilling. Organet gir ingen skriftlig begrunnelse, men det vil ofte være muntlig kontakt mellom departementet og organet etter at tilrådingen er avgitt. Tilrådingen er ikke offentlig og heller ikke tilgjengelig for søkerne.

I tillegg til tilråding i den enkelte sak skal organet gjennom sine kontaktnett søke å påvirke søkerinteressen i aktuelle søkergrupper.

Det rådgivende organ skiller seg på avgjørende punkter fra den alminnelige ordningen i staten med *innstillingsråd etter tjenestemannsloven*. Tjenestemannslovens formål på dette punkt er å legge opp til en hensiktsmessig form for de tilsattes medbestemmelse i tilsetnings saker (og disiplinær saker m m). Rådene settes sammen utelukkende av tillitsvalgte for arbeidstakerne og representanter for arbeidsgiver. Rådets innstilling er delvis bindende for tilsetningsmyndigheten ifølge tjenestemannsloven § 4 nr 5: «Er tilsetningsretten hos andre enn Kongen, og den som har tilsetningsretten vil tilsette en som ikke er innstilt, skal tilsetningsorganet be om skriftlig uttalelse om vedkommende fra innstillingsorganet. Også et mindretall i et tilsetningsråd eller styre kan be om en slik uttalelse. Hvis innstillingsorganet likevel ikke vil innstille vedkommende og tilsetningsorganet fastholder sin mening, skal saken avgjøres av Kongen om tilsetningsretten er lagt til departementet, og ellers av det organ som er bestemt i reglement. Bare en av dem som er innstilt, eller den som tilsetningsorganet vil tilsette, kan da tilsettes.»

Behandlingen i departementet

Vurderingen i departementet går parallelt med behandlingen i rådet. Utnevningssakene saksbehandles i Domstolavdelingen av ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør. Referanser blir kontaktet. Dersom dommerstillingen ligger til en flermannsdomstol, blir domstolleder kontaktet for å gi en uformell (muntlig) vurdering. Aktuelle søkere blir intervjuet og som regel deltar både ekspedisjonssjef, avdelingsdirektør og evt embetsleder i intervjuet.

Ekspedisjonssjef eller avdelingsdirektør utarbeider innstilling til departementets politiske ledelse på basis av avdelingens og det rådgivende organets vurdering. Innstillingen passerer departementsråd. Den politiske ledelsens vurdering foretas enten av statssekretær eller av statsråden, hvoretter saken fremmes for Kongen i statsråd på vanlig måte.

Ved utnevning av *høyesterettsdommere* innhentes ikke tilråding fra organet. Justitiarius i Høyesterett gir en muntlig uttalelse til justisministeren etter samråd med de øvrige dommere i Høyesterett.

Ved utnevning av *justitiarius i Høyesterett* foreligger det ikke rutiner for formell eller uformell innhenting av eksterne vurderinger, og den avgjørende drøftelse vil foregå i regjeringskonferanse og eventuelt i konsultasjoner med partigrupper i Stortinget.

I tillegg til en dommerforsikring som alle dommere skal avgi etter domstoloven § 60, må dommere avlegge den samme embetsed/forsikring etter Grunnloven § 21 som andre embetsmenn. Før eden/forsikringen er avlagt, mottar ikke dommeren det bestillingsbrev som beskikker henne eller ham til tjeneste i embetet. Eden/forsikringen går ut på at man skal tilsi konstitusjonen og Kongen lydighet og troskap, se også kapittel 10.

Forholdet til likestillingsloven

Likestillingsloven hjemler en etterfølgende kontroll av tilsetninger, for å sikre at lovens prinsipper følges opp i praksis. Denne kontrollen omfatter også dommerutnevnelser. Loven håndheves av Likestillingsombudet og Klagenemnda for likestilling. I dette ligger både selvstendig kontrollansvar og ansvar for å følge opp klager. Nemnda kan riktignok ikke kjenne en foretatt ansettelse ugyldig og kan generelt ikke oppheve/endre forvaltningsvedtak eller treffe vedtak som binder Kongen eller et departement. Men nemnda kan gi *uttalelse* om at et påklaget forhold er i strid med likestillingsloven.

Offentlighet

Reglene om *offentlighet* i saker om dommerutnevnelser er de samme regler som gjelder generelt for tilsettingssaker i staten. (Offentlighetsloven og forvaltningsloven får ikke anvendelse på saker som behandles etter rettspleielovene, herunder domstoloven. Domstoloven gir imidlertid en del administrative regler bl a om konstitusjon av dommere, og etter fast praksis får forvaltningsloven og offentlighetsloven anvendelse på saker som behandles etter disse reglene i domstoloven.) Det er hensiktsmessig å gi en kort oversikt over reglene fordi kommisjonen i punkt 7.5.3.4 foreslår særregler om offentlighet i den nye fremgangsmåte for utnevnelser.

Offentlighetens eller partenes innsyn i dokumentene i en innstillings- eller utnevningssak reguleres i henholdsvis offentlighetsloven og forvaltningsloven. Med hjemmel i forvaltningsloven er det ved kgl res 21 november 1980 gitt forskrift om partsoffentlighet i saker om tilsetting i offentlig forvaltning. Det er på det rene at man med «offentlig forvaltning» ikke har ment å holde domstolene utenfor, det er bare det offentlige næringsvirksomhet i aksjeselskaps form m m som man har ment å avgrense mot. Forskriften gjelder derfor fullt ut også for dommerutnevnelser. Siden det ikke i lov eller forskrift er gitt egne regler for dommerutnevnelser, vil følgende gjelde:

Når det gjelder *offentlighetens* innsyn, gjør offentlighetsloven generelt unntak fra hovedregelen om offentlig innsyn for «dokument i sak om ansettelse eller forfremmelse i offentlig tjeneste». Det eneste som er gjenstand for offentlig innsyn, er søkerliste som etter lovens § 6 skal inneholde søkers navn, stilling/yrkestittel og bosteds/arbeidskommune. I tillegg er det fast praksis for at justisministerens såkalte foredrag for statsråd (Grunnloven § 29) i dommerutnevningssaker, inkludert justisministerens egen tilråding, gjøres til gjenstand for meroffentlighet, offentlighetsloven § 2 tredje ledd. I dette skriftlige foredraget inntas ikke noen begrunnelse, men det gis en relativt fyldig beskrivelse av den eller de innstiltes alder, utdanning og tidligere stillinger.

Når det gjelder *partenes (søkernes)* innsyn, gjør den nevnte forskriften unntak fra den alminnelige regel i forvaltningsloven § 18 om at en part har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter både før og etter at det er truffet vedtak; regelen om partsinnsyn. I § 18 er det gitt begrensninger i innsynsretten, bl a unntak for interne dokumenter, men de viktige avgrensningene når det gjelder utnevningssaker finner man i forskriften av 1980. Her gjelder følgende regler om partsinnsyn, som i sin helhet får anvendelse også for en søker til dommerembete:

- En *søker* har på søknadstadiet rett til å se utvidet søkerliste, med samtlige søkers navn, alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis.
- Gjennom hele saken har søker rett til å se de deler av dokumenter som

inneholder *faktiske opplysninger* om søkeren selv, både for å kontrollere at egne opplysninger er riktig gjengitt og for å kontrollere riktigheten av opplysninger som innstillings/utnevnelsermyndigheten selv har innhentet.

- Søker har også rett til å se deler av dokumenter som inneholder *vurderinger* av ham selv, men her gjelder det viktige *unntak*: Utenfor faller utnevnesorganets og innstillingsmyndighetens vurderinger, vurderinger fra disses forberedende organer og vurderinger fra noen som har uttalt seg som særlige sakkyndige eller rådgivere for utnevnes/innstillingsmyndigheten. Utenfor faller også vurderinger fra de mest aktuelle referanser (søkers nåværende eller tidligere arbeidsgivere/overordnede eller noen som har handlet på vegne av disse, oppdragsgivere og i særlige tilfeller også person som søker har hatt nær yrkesmessig kontakt med). Det er vanskelig å tenke seg innhenting av uttalelse om dommersøkere fra andre enn dem som omfattes av disse unntakene.
- Dersom det avholdes intervju og det settes opp skriftlig referat, har søker rett til å se referat av hva *hun eller han selv har sagt* i intervjuet (i tillegg til den generelle rett til å se alle dokumentdelene som inneholder *faktiske opplysninger* om søkeren selv).
- Søker har rett til å se lovbestemt, reglementsbestemt eller avtalebestemt *innstilling*. Innstilling betyr her navn og rekkefølge på de innstilte søkere samt opplysninger om eventuelle dissenser; begrunnelsen omfattes ikke. Den tilråding som i dag gis av Det rådgivende organ for dommerutnevnelser, er ikke en innstilling i forskriftens forstand.
- Når det gjelder forholdet til *de andre søkerne i saken*, har søker - ved siden av den utvidede søkerlisten - rett til å se søknad m/vedlegg fra de søkere som innstilles. Dersom det gjennom intervju eller på annen måte er innkommet nye opplysninger om disse søkerne, omfattes også de opplysningene av retten til innsyn.

7.3 Utnevnespraksis

7.3.1 Ønsker og krav til dommeres kvalifikasjoner

7.3.1.1 Generelt

Kommisjonen vil i dette punkt beskrive de kriterier, altså krav og ønsker til dommeres kvalifikasjoner, som har vært lagt til grunn i dommerutnevnelser de senere år. Det foreligger lite av skrevne kilder og statistikk om dette spørsmålet. Gjennomgangen bygger derfor i stor grad på at det innenfor kommisjonen og sekretariatet er relativt mange personer som i perioder har vært sentralt inne i dommerutnevnelser såvel i det rådgivende organet for dommerutnevnelser som i Justisdepartementet. Kommisjonen vil senere, i forbindelse med sine vurderinger i punkt 7.5, si noe om hvilke kriterier som *bør* gjelde i en ny utnevnesordning, selv om det ikke kan ses å ligge innenfor mandatet å foreta noen detaljert vurdering av kriteriene.

Beskrivelsen av kriterier er ment å være en del av bakgrunns materialet for å utforme en ny fremgangsmåte for utnevnelser. Valg av sammensetting og arbeidsmåte for de organer som skal delta i vurderingen av dommersøkere, vil bli å måtte bygge på hvilke typer vurderinger disse organene skal foreta. En utnevnesprosedyre må være innrettet slik at søkerne på en effektiv og rettferdig måte blir vurdert etter de rette kriterier.

Kommisjonen understreker at det kan skilles mellom *krav* som må oppfylles for å bli utnevnt til dommer, og forskjellige *ønskelige* egenskaper og ferdigheter. Kommisjonen vil bare regne domstollovens krav til alder, norsk statsborgerskap, avlagt juridisk embetseksamen m v som *krav*, punkt 7.3.1.2 nedenfor. De øvrige kriterier som dommersøkere vurderes etter, er i realiteten langt på vei *ønsker*. Men selv om det vanligvis er tale om skjønnsmessige kriterier hvor det er vanskelig både å definere minstemål og konstatere om en søker tilfredsstillende et minstemål, må man likevel kunne si at det for alle de aktuelle kriteriene kan tenkes søkere som oppfyller et eller flere kriterier i *for* liten grad. Selv om det sjelden melder seg dommersøkere som scorer uakseptabelt lavt på noen av de allment aksepterte kriteriene, må man likevel kunne operere med en form for minstemål. Dermed ligger det også i «ønskene» et element av «krav» eller «forutsetninger». Men normalt har spørsmål om *krav* sjelden kommet på spissen, slik at alle disse kriteriene har inngått i en samlet, skjønnsmessig vurdering. Ett unntak har vært spørsmålet om god vandel, hvor man i departementet har drøftet hva som skal til av strafferettslige reaksjoner før en søker må anses diskvalifisert uten hensyn til at hun eller han er godt kvalifisert etter de andre kriteriene.

Noen av kriteriene er i svært liten grad målbare. I utgangpunktet 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.

7.3.1.2 Lovbestemte krav

Domstoloven §§ 53-54 stiller opp enkelte krav som dommere må oppfylle, og som ikke er gjenstand for skjønn fra utnevnesmyndighetens side. En dommer skal være norsk statsborger og ikke være fradømt stemmerett i offentlige anliggender. I § 54 er det også regler om minstealder: 30 år for høyesterettsdommere, førstelagmenn og lagmenn, 25 år for lagdommere og herreds- og byrettsdommere og 21 år for dommerfullmektiger. Domstoloven §§ 56 og 226 bestemmer at man ikke kan være forliksrådsmedlem eller praktiserende advokat samtidig som man er dommer. Dermed vil det også være et vilkår for å bli dommer at man ikke driver slik virksomhet, se nærmere "[Sidegjøremål](#)" i kapittel 9.

For å bli dommer må man endelig være «vederheftig», domstoloven § 53 første ledd, og dette kravet er i noen grad gjenstand for skjønn. Kravet stammer fra Christian V's Norske Lov fra 1687 og går strengt tatt ut på at en dommers gjeld ikke må overstige hans formue. I dag tolkes dette som krav om solvens. Insolvent er man dersom man i tillegg til å ha negativ formue (insuffisiens), også er ute av stand til å dekke sine forpliktelser etter hvert som de forfaller (illikviditet) og dermed tilfredsstillende et hovedvilkår for å bli slått konkurs. Det er klarligvis ikke ofte at noen søker en dommerstilling i en slik økonomisk situasjon. Men den rådende oppfatning er antakelig i dag at en søker heller ikke bør ha en så problematisk eller uoversiktlig privatøkonomi at det er nærliggende *fare* for at insolvens kan inntre. At søkeren har hatt en inkassosak mot seg eller på annen måte er registrert i kredittopplysningsregistre som en problematisk debitor, oppfattes ikke som tilstrekkelig til å dis-

kvalifisere ham til dommerstilling. Men på grunnlag av slike opplysninger forlanger utnevnesmyndigheten at søkeren kan gi en nærmere forklaring og dokumentasjon som viser at privatøkonomien ikke er spesielt problematisk, og at det heller ikke er fare for en sterkt negativ utvikling.

Domstolloven § 54 gir også et krav om juridikum med beste eller nestbeste karakter. Faglige kvalifikasjoner drøftes nærmere i punkt 7.3.1.4.

7.3.1.3 Den brede dommerrekruttering

Det har tradisjonelt vært et grunnleggende krav til dommerrekrutteringen at dommerkorpset skal gjenspeile en bredest mulig juridisk yrkesmessig bakgrunn.

Daværende *høyesterettsjustitiarius Terje Wold* uttalte i *Lov og Rett* i 1964 at selv om man i den enkelte utnevningssak må velge den best kvalifiserte søker uansett hvilken yrkesbakgrunn vedkommende har,

«bør det være et mål når det gjelder rekruttering av vår dommerstand å skape en naturlig og riktig balanse mellom de forskjellige grener av den juridiske erfaringskrets. Jeg vil endog våge den påstand at gjennom en slik balanse vil vi, når det gjelder dommerstandens rekruttering, stå bedre og sterkere enn den engelske rettspleie, hvor dommere som kjent rekrutteres utelukkende fra advokatstanden.»

Dommerrekrutteringsutvalget gikk i sin innstilling fra 1970 side 34 inn for at prinsippet fortsatt skulle ligge til grunn for dommerutvelgelsen:

«Det ligger en vesentlig verdi i at våre domstoler rekrutteres på et bredest mulig grunnlag, og denne ordning bør bevares ubeskåret. Det er viktig at dommerne fra arbeid i tidligere mangeartet praktisk virksomhet har kunnskap fra og erfaring på samfunns- og rettslivets forskjellige områder og også at de i ulike yrker har kunnet utvikle og oppøve evner og egenskaper som trengs i dommerarbeidet. Ikke minst er det av betydning i kollegiale domstoler at medlemmene representerer en variert og vid erfaringskrets.»

Justisdepartementet og Regjeringen inntok det samme standpunkt i St meld nr 90 (1981-82) Om herreds- og byrettenes organisasjon m m. *Stortinget* har flere ganger sluttet seg til prinsippet om den brede dommerrekruttering. Ved behandlingen av St meld nr 90 uttalte en enstemmig justiskomite:

«Komiteen er av den oppfatning at vårt rettsvesen har vært tjent med at det ikke er lagt opp en tradisjonsbegrunnet, fast dommerkarrierestruktur. At personer med ulik yrkes- og livserfaring søker dommeryrket, ser komiteen som verdifullt.»

Man kan etter dette konstatere at prinsippet om en bred dommerrekruttering fortsatt er retningsgivende for utnevnelser av dommere. Det føres fortsatt en bevisst utnevningsspolitikk m h t at dommerne skal komme fra et bredt spektrum av stillingstyper. I standardkunngjøringen for dommerstillinger nevnes uttrykkelig behovet for bred yrkeserfaring i tillegg til de faglige krav i snever forstand. Det er i ulike yrker utenfor domstolene at søkerne må ha vist at de har de egenskaper og kunnskaper som dommergjerningen krever.

Selv om en utvikling vekk fra den brede dommerrekruttering etter kommisjonens vurdering er uaktuell, nevnes likevel at mange andre land - av historiske eller andre årsaker - har ordninger som skiller seg klart fra den norske.

Kommisjonen ser ikke noe behov for noen samlet eller representativ oversikt over rekrutteringsprinsippene i andre land, men nevner at det er eksempler på at dommere nokså ensidig rekrutteres fra én yrkesgruppe, fortrinnsvis advokater, jf praksis i England. Den tidligere utnevnespraksis i Danmark var eksempel på en meget sterk overrepresentasjon av dommere fra én yrkesgruppe, nemlig fra Justitsministeriet og påtalemyndigheten som sammen med domstolene ble ansett som en felles avansementskrets. Det er også eksempler på land hvor domstolene normalt rekrutterer helt unge jurister, med liten eller ingen juridisk yrkeserfaring. I land med slik intern dommerkarriere er det vanligvis lagt opp til et fast system med opplæringsstillinger på ulikt nivå som f eks i Sverige, eventuelt supplert med en spesialisert utdanning eller etterutdanning slik det bl a er organisert i Frankrike.

Det er viktig å være oppmerksom på at prinsippet om bred dommerrekruttering ikke rekker like langt som kriterium *i den enkelte utnevningssak*. Utnevnesmyndigheten har av naturlige årsaker ikke kunnet kreve at søkere til dommerstillinger skal ha erfaring fra en rekke juridiske yrker. Man har imidlertid ønsket søkere som ikke har for snever yrkespraksis. Prinsippet om den brede dommerrekruttering har særlig vært aktuelt i perioder hvor man har funnet at bestemte typer juristyrker er underrepresentert i domstolene i forhold til yrkets relative andel av juridiske stillinger eller i forhold til hvor verdifullt yrket er som bakgrunn for dommervirksomhet. Kommisjonen antar at i slike perioder har søkere med den aktuelle yrkesbakgrunn hatt et fortrinn sammenliknet med søkere med annen yrkesbakgrunn. Holdningen de siste tiårene til søkere med advokatbakgrunn kan være et eksempel på dette.

Derimot antar kommisjonen at utnevnesmyndigheten i liten eller ingen utstrekning har lagt vekt på at en yrkesgruppe er underrepresentert *innen vedkommende domstol*. Antakelig må det her tas et visst forbehold når det gjelder utnevnelser til Høyesterett.

Kommisjonen har ikke grunnlag for å anta at det *geografiske* perspektivet har vært tungtveiende i praktiseringen av den brede dommerrekrutteringen, selv om det også her må tas et visst forbehold for rekruttering til Høyesterett. Dessuten har det vært delte oppfatninger om det i tilfelle er *yrkeserfaring* fra ulike deler av landet eller også *oppvekstperioden* som man skal ha oppmerksomheten rettet mot.

7.3.1.4 Faglige kvalifikasjoner

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.

Formelt - etter domstoloven - er det som nevnt bare et generelt krav om bestått juridisk embetseksamen. For høyesterettsdommere, førstelagmenn og lagmenn gjelder det et krav om juridikum med karakteren laud. Lovens krav bygger på en tredelt skala: Laud (laudabilis, rosverdige), haud (haud illaudabilis, ikke urosverdige) og non (non contemnendus, ikke å forakte), hvorav den siste er utgått av systemet. Pr 31 desember 1996 hadde 98 % av samtlige dommere karakteren laud. Jf nærmere om karaktersystemet i punkt 7.3.2.1.

I praksis har man anlagt en mer sammensatt vurdering av de faglige kvalifikasjoner. Ett element i dette er de teoretiske, juridiske kunnskaper som særlig indikeres ved resultat til juridikum og eventuelle senere teoretiske arbeider, men som også kommer til uttrykk gjennom den juridiske yrkesutø-

else. Et annet element er den praktisk juridiske ferdighet. I det gamle uttrykk «et godt iudicium» ligger egenskaper som godt juridisk skjønn og god dømmekraft. Det er først og fremst gjennom sin yrkespraksis at en søker kan dokumentere et godt iudicium.

De faglige kravene har vært nyansert noe etter hvilke dommerstillinger det gjelder. Det er stilt særlige krav til høyesterettsdommere. I noen grad gjelder det tilsvarende for dommere i lagmannsrettene, selv om den spesielle kvalitetssikringen som man venter i lagmannsrett som ankeinstans, delvis kan bygge på at det normalt står *tre* lagdommere bak en avgjørelse.

Innbakt i de faglige krav har det også ligget krav av mer generell art uten spesiell tilknytning til det snevert juridiske. Det har vært lagt til grunn at dommere må ha evne til analytisk tenkning og ha en god fremstillingsevne både muntlig og skriftlig. I tilknytning til dette kan nevnes evnen til riktig faglig prioritering i dommerarbeidet, evnen til å kunne fordype seg i de riktige spørsmål i en sak. Parallelt med økningen i arbeidsbyrden i domstolene de senere tiårene har det vært ansett viktig for dommere å kunne avveie *kvalitet* - det å gå tilstrekkelig grundig til verks i sine analyser og vurderinger - mot *kvantitet* - det å avvikle sakene på en for brukerne tilfredsstillende tid.

Det har i de senere års arbeid med dommerutnevnelser vært regnet som et fortrinn for en søker at vedkommende har gode språkkunnskaper. Bruk av traktattekster - i særdeleshet Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen - har gjort det ønskelig å kunne lese tekst med tilknyttet rettspraksis i engelsk versjon, og i atskillige saker er det avtaledokumenter m v på engelsk. Det kan også opptre engelsktalende parter eller vitner. Det er en fordel om slike saker kan gjennomføres uten omfattende bruk av muntlig og skriftlig oversettelse.

Når det gjelder innenlandske språk, fastslår sameloven § 1-5 at samisk og norsk er likeverdige språk, og at de skal være likestilte språk etter bestemmelsene i lovens "[Oversikt over domstolordningen i Norge](#)" i kapittel 3. Her gis det regler i § 3-4 om utvidet rett til bruk av samisk for domstoler med embetskrets som helt eller delvis omfatter forvaltningsområdet for samiske språk (seks kommuner i Finnmark og Troms). Enhver har bl a rett til å inngi prosesskrifter og annet skriftlig materiale på samisk og tale samisk i rettsmøter. Det er hittil såvidt få jurister som behersker samisk, at man ikke har noen praksis med hensyn til hvordan slike språkkunnskaper skal vektlegges ved dommerutnevnelser.

Det foreligger heller ikke noen slik praksis for kunnskap om språk som tales av store innvandrergupper. Når det gjelder norske dommeres forhold til fremmede kulturer, kan nevnes at spørreundersøkelsen blant dommere viste at det ved årsskiftet 1996-97 var 9 ordinære dommere (2,3 %) som hadde vært statsborger av annet land enn Norge. Men såvidt kommisjonen kjenner til, er det stort sett tale om personer fra de andre nordiske land.

Det har vært lagt noe vekt på basiskunnskaper i regnskap og økonomi, som bl a letter samarbeidet med sakkyndige og fagkyndige meddommere i en del sivile saker og økonomiske straffesaker. - Også andre former for faglig innsikt utover det juridiske kan komme til nytte i enkelte saker, men dette vil skje så tilfeldig og sporadisk at slike kunnskaper ikke har vært tillagt noen vekt.

I forlengelsen av de faglige kvalifikasjonskravene kan nevnes krav til effektivitet og arbeidsevne og til evne og vilje til å dra nytte av EDB-baserte hjelpemidler, selv om dette ligger i grenselandet mot personlige egenskaper, jf nedenfor i punkt 7.3.1.5. Både i Norge og i utlandet har man i de senere år

satt søkelyset på lange saksbehandlingstider i domstolene. Det er et sentralt element i rettssikkerhetsbegrepet at parter i rettssaker gis muligheten til å få tilstrekkelig *raske* avgjørelser. I Norge har man gjort et omfattende arbeid for å korte ned saksbehandlingstiden ved domstolene, og norske domstoler er nå blant de fremste i Europa i så måte. Dette er bakgrunnen for at man i de senere års utnevnesarbeid har lagt vekt på å danne seg et inntrykk av søkerens effektivitet og arbeidsevne og latt dette telle med i den samlede vurdering.

De faglige kravene må ses i sammenheng med det *etterutdanningsopplegget* for dommere som etter hvert er utbygget. Det arrangeres hvert år en rekke spesialkurser og seminarer for dommere i tillegg til at dommere i stor utstrekning kan delta på eksterne kurs som f.eks. Juristenes Utdanningssenter arrangerer. Etterutdanningskursene gjelder både ajourføringskurs som gjenntas årlig, introduksjonskurs for viktig, ny lovgivning og spesialkurs på utvalgte fagområder. For *nyutnevnte* dommere arrangeres det to ukeskurser som i praksis blir gjennomgått av alle nye dommere, og hvor hovedvekten legges på dommeroppgaver som man i liten grad får praktisk erfaring i gjennom andre juristyrker. Kursene tar også opp mer generelle temaer som dommeretikk. Et utvalg nedsatt av Justisdepartementet med høyesterettsdommer Tore Schei som leder, leverte i juni 1997 en rapport om videreutvikling av etterutdanningsstilbudet for dommere. Utvalget foreslo en langt sterkere satsing på etterutdanning og kompetansehevingstiltak, særlig for *nyutnevnte* dommere. Kommisjonen regner med at utbygging vil finne sted i årene som kommer. Herunder kan det tenkes gitt tilbud utover det tradisjonelt faglige, f.eks. for å gi dommere innsikt og forståelse når det gjelder kulturelle og andre særtrekk ved vår egen, samiske urbefolkning. Her er det allerede tatt initiativ fra Hålogaland lagmannsrett. Men det kan også vise seg aktuelt å gå inn på nye etniske minoriteters særtrekk samt gi økt innsikt og forståelse når det gjelder kulturelle og andre konflikter i en integreringsprosess.

Det gir seg selv at etterutdannelse i domstolenes og domstoladministrasjonens egen regi ikke kan gis i et slikt omfang at det kan være noen erstatning for gode og allsidige juridiske kunnskaper og innsikt, evnen til analytisk tenkning, godt juridisk skjønn m.v. Men tilbudet kan likevel virke inn på tilsettingsmyndighetens vurderinger og avveininger. Tilsettingsmyndigheten vil ofte stå overfor spørsmålet om hva som skal tillegges størst vekt i en vurdering av søkere; kunnskaper og innsikt som kan tilegnes på etterutdanningskurs- eller kunnskaper, innsikt og egenskaper som i liten grad «læres» på kurs.

7.3.1.5 Personlige egenskaper og livserfaring

Når det gjelder egenskaper på det *menneskelige* plan, er det bred enighet om at det må stilles særlige krav til dommerens personlige integritet. En dommer må ha styrke til ikke å la seg påvirke på usaklig måte av noen form for press eller av egne eller andres sympatier og antipatier av politisk, kulturell, religiøs eller annen art. Personlig integritet er en viktig egenskap i mange yrker, men dommerstillinger står her i en særstilling. Personlig integritet har derfor vært et viktig kriterium ved dommerutnevnelser. Det dreier seg imidlertid om egenskaper som det ikke er enkelt å kartlegge. Man har hittil ikke tatt i bruk metoder og eventuelt tester fra psykologien eller trukket inn bistand fra profesjonelle leder/personalutvelgelsesforetak, men lagt vekt på intervju med søkerne og samtaler med referansepersoner som har god kjennskap til søkerne. Heller ikke i andre land har det vært vanlig å trekke inn slik ekstern bistand.

Det har vært lagt vekt på ulike personlige egenskaper. Muligheten for å finne frem til et godt og riktig resultat i den enkelte rettssak vil normalt påvirkes av at dommeren klarer å skape en god atmosfære i retten, at dommeren er en god lytter, og at sjansen dermed øker for at saken blir godt belyst. God atmosfære og god kommunikasjon vil også kunne bedre mulighetene for at begge parter aksepterer dommen som en brukbar løsning på konflikt, eventuelt bedre mulighetene for forlik i saken. For mange parter og vitner vil rettsforhandlinger i utgangspunktet fortone seg som uvant og skremmende, og det er ikke noe godt utgangspunkt for kommunikasjon. Men evnen til å sette seg inn i andre menneskers situasjon og følelser er viktig også i samarbeidet med de profesjonelle aktørene i rettssaker: Advokater, aktører, sakkyndige og tolker - og i samarbeidet med dommerkolleger og med domstolens saksbehandlere og funksjonærer. - Disse personlige egenskapene er det svært vanskelig å kartlegge, jf det som er fremhevet foran om problemene ved ikke-operasjonelle kriterier. Kommisjonen antar at i utnevnespraksis har disse kriteriene bare hatt betydning i tilfeller hvor en søker klart viser at hun eller han her har en meget svak side eller hvor klare, negative referanseuttalelser går i samme retning.

Lederegenskaper har vært tillagt betydning. Særlig i de senere år har ledelsesspørsmål blitt sterkere fokusert i domstolene, og et omfattende ledelsesutviklingsprogram er gjennomført. Først og fremst har det vært stilt krav til lederegenskaper når en lederstilling skal besettes. Men også andre dommere stilles overfor lederutfordringer i sin administrasjon av den enkelte sak, både under saksforberedelse og hovedforhandling. «Lederegenskaper» omfatter flere av de personlige egenskaper som allerede er nevnt ovenfor, i tillegg til egenskaper som målrettethet og evne og vilje til å vurdere hvilke tiltak som best fremmer målsettingene, og egenskaper som handlekraft og besluttsomhet. Dette er vanskelig målbare og lite operasjonelle vurderingskriterier, men det har vært lagt vekt på referanseuttalelser. Og for søkere som har erfaring fra sammenlignbare lederstillinger, har de resultater som er oppnådd i slike stillinger, vært trukket inn i vurderingen.

I dommerens forhold til etniske, kulturelle eller religiøse minoritetsgrupper, er det også viktig med et minimum av kunnskap om gruppenes egenart. Således vil kunnskap om samenes kulturarv, tradisjonelle interne rettsoppfatninger, tenkemåte og deres form for muntlig kommunikasjon være av stor verdi ved behandling av sak med parter eller vitner med samisk bakgrunn. Hittil har det i liten grad vært undersøkt om dommersøkere har slik innsikt. Man har lagt til grunn at slik innsikt må dommere i stor grad tilegne seg underveis, og det avgjørende vil være om dommersøkeren har et åpent og bevisst forhold til slike problemstillinger, jf det som sies om etterutdanning avslutningsvis i punkt 7.3.1.4.

Blant de personlige egenskaper nevnes endelig livserfaring i vid forstand. Dommeren bør ha livserfaring for å kunne tolke parters og vitners forklaringer og andre former for bevis og på det grunnlag danne seg et mest mulig riktig bilde av sakens faktiske side. Livserfaring kan gi menneskekunnskap og klokskap - som nødvendig korrektiv eller supplement til den snevre juss, for at dommeren skal komme frem til gode og riktige avgjørelser - på en måte som i størst mulig grad skaper aksept for avgjørelsen hos sakens parter. Kommisjonen har lite grunnlag for å si noe bestemt om hvilken betydning livserfaring har vært tillagt i utnevnespraksis. I noen grad kan *alder* indikere positiv livserfaring, men utnevnesmyndigheten har i de senere år ikke gitt uttrykk for noen helt konsekvent holdning til dommersøkeres alder.

7.3.1.6 Vandel

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.

I domstoloven kreves det som tidligere nevnt at dommeren ikke skal være fradømt stemmeretten (§ 53). Utnevnesmyndigheten har stilt krav utover dette. Dersom en søker har vært idømt straff for mer alvorlige forhold, har det under visse forutsetninger blitt tillagt stor betydning. Ubetinget fengselstraff har normalt diskvalifisert, men også betingede fengselstraffer og bøter kan være problematiske.

I praksis har det i noen utnevnesaker vært trukket inn i vurderingen hvilke *typer saker* en straffet dommersøker vil få til behandling i sin dommerstilling. Resonnementet har vært at det kan tillates noe mer av straffbare forhold når man søker stilling ved en domstol som ikke behandler straffesaker.

Når det gjelder lovovertridelser som *ikke* har medført straff (eller straffliknende reaksjoner som f.eks. «straffeskatt»), har kommisjonen ingen indikasjoner på at dette har vært vektlagt i utnevnespraksis, men årsaken kan også være at det ikke har meldt seg ellers kvalifiserte søkere med slike lovovertridelser, eller at forholdet har vært ukjent for utnevnesmyndigheten.

Utover det som er nevnt ovenfor, antar kommisjonen at grader av god eller dårlig vandel ikke har vært trukket inn i utnevnesaker.

7.3.2 Statistiske opplysninger om dommerutnevnelser

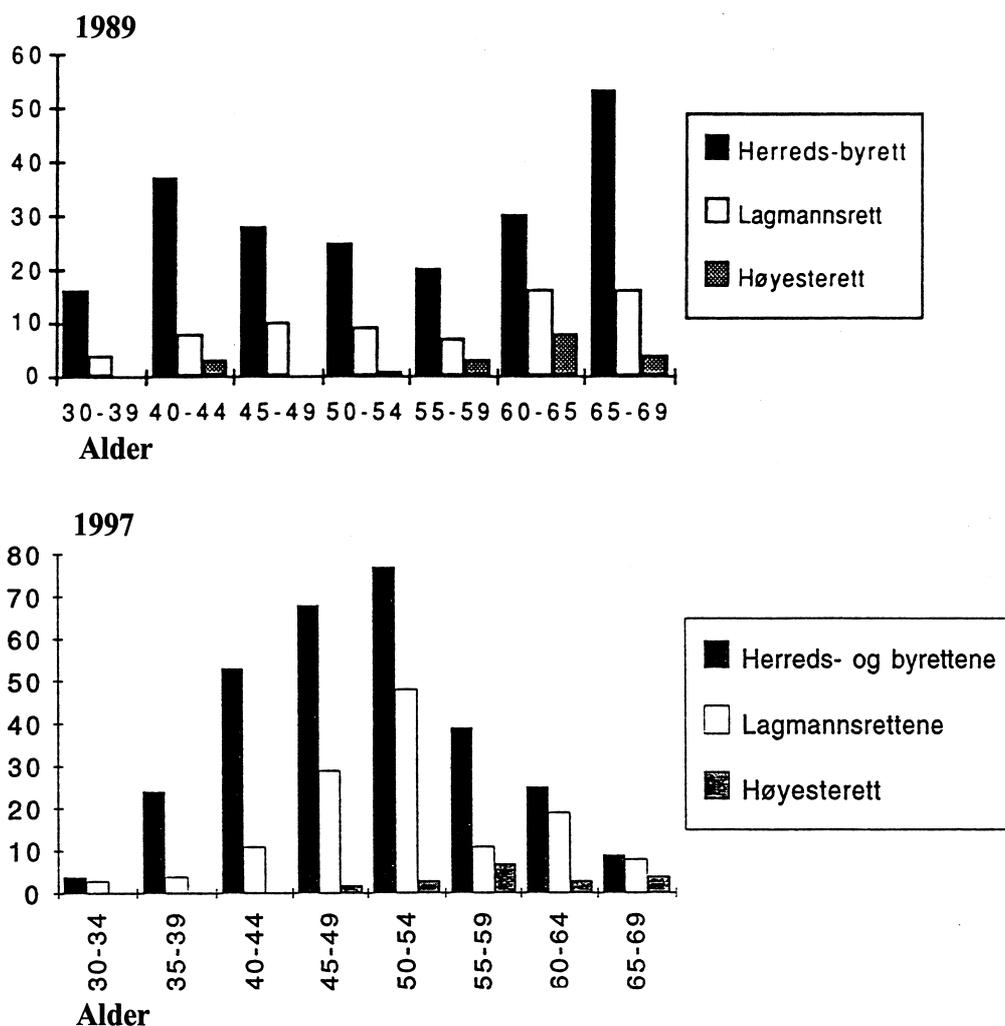
Kommisjonen ser det ikke som sin oppgave - og har heller ikke hatt mulighet til - å kvalitetsvurdere dommerrekrutteringen generelt. Kommisjonen har imidlertid funnet det av interesse å få en oversikt over den faktiske rekrutteringen, over viktige faktiske kjennetegn som karakteriserer utnevnte dommere. I samarbeid med Domstolkommisjonen har Justisdepartementet gjennomført en kartlegging av dommerutnevnelserne fra 1990 til 1996 og systematisert data både for dem som ble utnevnt og for de øvrige søkere. For tiden før 1990 foreligger en rapport fra 1991 fra den såkalte Domstolgruppen som ble nedsatt av Justisdepartementet i 1988 og besto av representanter fra Den norske Dommerforening, Den Norske Advokatforening og departementet. Rapporten inneholder kartlegging bl.a. av dommerutnevnelserne fra 1975 til 1989. En del statistiske opplysninger fra tiden før 1970 foreligger i Schei-utvalgets innstilling om domstolenes rekruttering og dommernes utdanning m.v., som ble avgitt i 1970. Endelig gir Domstolkommisjonens spørreundersøkelse blant samtlige dommere en del opplysninger om dommerne pr 31 desember 1996.

7.3.2.1 Data for utnevnte dommere

Alder og erfaring

Gjennomsnittsalderen er i dag rundt 50 år; en reduksjon på 7 år fra 1985. Figur 7.1 er hentet fra Justisdepartementets undersøkelse og viser aldersfordelingen i 1989 og 1997. Figuren viser en skjev alderssammensetning, med en «bølge-struktur» som gjør at alderstyngdepunktet over tid forskyver seg systematisk. I en periode med mange dommere i gruppen 65-70 år vil det utnevnes mange nye, unge dommere, og i en periode med få dommere i den eldste aldersgruppen vil det komme tilsvarende få nye, unge dommere.

Dagens situasjon kan beskrives som den sistnevnte av de to periodene. En slik variasjon vil antakelig gjøre seg delvis gjeldende også i de nærmeste tiår, med mindre det ikke lenger blir vanlig å stå i dommerstilling til oppnådd pensjonsalder, eller det blir stor aldersspredning på førstegangsutnevnte dommere.



Figur 7.1 Aldersfordeling samlet i herreds- og byrett, lagmannsrett og Høyesterett i 1989 og 1997

Kjønn

Kvinneandelen i dommerkorpset har økt jevnt og er i dag på ca 22 %. Andelen kvinnelige dommerfullmektiger er nærmere 43 %. Økningen vil antakelig fortsette parallelt med økningen i andel kvinner blant uteksaminerte jurister. Fra 1972 til i dag er andelen nye kvinnelige jurister økt fra under 10 % til over 50 %. Blant de yrkesaktive juristene utgjør kvinnene i dag 34 %. (Norges Juristforbunds medlemsstatistikk august 1998.)

Tidligere yrkeserfaring

Spørreundersøkelsen blant samtlige dommere pr 31 desember 1996 viste prosentvis andel av konstituerte og utnevnte dommere med ulik yrkeserfaring. Særlig er det av betydning å se på de utnevntes/konstituertes *siste* stilling før tiltredelsen som dommer. I tabell 7.1 er både oppført dommernes samlede yrkeserfaring og deres siste stilling før utnevnelse til dommer.

Tabell 7.1: A Faste og konstituerte dommers tidligere yrkeserfaring B Førstegangts utnevnte og konstituerte dommers siste stilling

	A	B
Yrkeserfaring/Stilling	Dommers tidligere yrkeserfaring (prosent)	Dommers siste stilling før utnevnelse/konstitusjon (prosent)
	Grunnlag: 385 faste og konstituerte dommere 31 desember 1996	Grunnlag: 266 faste og konstituerte dommere 31 desember 1996
Fast dommerstilling	34	-
Dommerkonstitusjon	28	-
Dommerfullmektig	86	4
Advokat/fullm	59 ¹	44
Off forvaltning ³	71 ²	32
Påtalemyndighet	25	12
Undervisning/forskning	15	2
Privat næringsliv	8	1
Organisasjoner	3	1
Andre typer	8	4
		100

¹ hvorav 14 % hadde mindre enn tre år av denne praksis

² hvorav 20 % hadde mindre enn tre år av denne praksis

³ Undersøkelsen gir ikke tall for den enkelte type forvaltningsbakgrunn

I kolonne A inngår alle faste og konstituerte dommere pr 31 desember 1996 som besvarte skjemaet, uansett om de satt i sin første dommerstilling eller hadde annen dommererfaring fra tidligere. Mange dommere hadde erfaring fra flere enn ett yrke.

I kolonne B inngår de faste og konstituerte dommere pr 31 desember 1996 som kom rett fra stilling utenfor domstolene (eller fra dommerfullmektigstilling).

Tallene må sammenholdes med opplysninger om fordelingen av de yrkesaktive juristene på disse yrkesgruppene. Fordi det store flertall av jurister er organisert i Norges Juristforbund, vil medlemmenes fordeling på yrker være veiledende, og disse opplysningene er inntatt i tabell 7.2.

Tabell 7.2: Yrkesaktive juristers fordeling på yrker. Domstolansatte jurister er holdt utenfor. (Gjelder medlemmer i Norges Juristforbund pr august 1998.) Prosent

Yrke	Prosentandel
Advokat/fullm	46
Off forvaltning	41
Påtalemyndighet	6
Undervisning/forskning	1
Privat sektor ekskl advokat/fullm	6

Ettersom tallene for dommernes siste yrke gjelder det samlede dommerkorps pr 31 desember 1996, beskriver de gjennomsnittet av atskillige års dommerutnevnelser.

Tallene for dommernes faglige bakgrunn og de ulike juristyrkenes andel av yrkesaktive jurister kan sammenholdes med det som ofte har vært hevdet, at Regjeringen utnevner et uforholdsmessig stort antall dommere fra offentlig forvaltning og et tilsvarende lite antall dommere med advokatbakgrunn.

Når det gjelder utvikling over tid, synes det de senere årene relativt sett å ha vært utnevnt færre dommere fra stilling i offentlig forvaltning, og advokatandelen har økt tilsvarende, se tabell 7.3. Tallene for enkelte år - og for lagmannsrettene generelt - bygger imidlertid på et lite antall utnevnelser som derved kan gi store utslag i prosentandeler. - Utnevnte dommere som kommer fra annen dommerstilling er holdt utenfor.

Tabell 7.3: Førstegangsutnevnte dommers siste stilling. Herreds- og byrett og lagmannsrett 1945-1996. (Fra 1991 foreligger spesifiserte tall for instansene.) Prosent

	1945-1969	1971	1976	1981	1986	1991 1./2.inst.	1996 1./2.inst.
Advokat	23	50	0	8	33	35 / 50	56 / 33
Off Forvaltning	48	38	56	67	42	35 / 25	27 / 33
Påtalemyndighet	23	13	22	17	17	3 / 25	17 / 0
Privat, Annet	6	0	22	8	9	28 / 0	0 / 33

Se også tabell 7.4 som viser ikke veiet gjennomsnitt for årene 1990-1996.

De betydelige variasjonene i prosenttallene i 1970-1980 skyldes delvis at det disse årene ble utnevnt få dommere som ikke allerede satt i dommerstilling (og som derfor faller utenfor tabell 7.3), og dermed kan man lett få store utslag i prosenttallene. I 1971 ble det førstegangsutnevnt åtte dommere, i 1976 ni dommere, i 1981 tolv dommere og i 1986 tolv dommere. Fra slutten av 1980-årene har tallene ligget høyere. Se tabell 8.1 i "*Konstitusjon som dommer*" i kapittel 8.2.2 som viser at det gjennomsnittlig har vært utnevnt ca 50 dommere pr år etter 1990.

Faglig dyktighet

Det er ikke utviklet noen gode målemetoder for måling av faglig dyktighet hos jurister generelt eller med henblikk på dommerarbeid spesielt. Eksamenskarakter må tillegges vekt sammen med en vurdering av den juridiske yrkeserfar-

ing og yrkesutøvelse etter eksamen. Karaktersystemet for jurister avviker fra den tallskala som er vanlig ved universitetet. Tradisjonelt har juristenes skala gått fra 2,00 til 3,15, med grensen mellom haud og laud på 2,75. En svært liten del av juristene har karakter under 2,30-2,35. I de senere år har man foretatt avrunding til nærmeste 5/100. - Ved Universitetet i Oslo er en ny studieordning for det juridiske studium under gjennomføring, og reformen betyr at man delvis går over til den karakterskala som er vanlig ellers ved universitetet. Studiet består av to juridiske grunnfag og en såkalt profesjonsdel som til sammen utgjør juridisk embetseksamen. Grunnfagene følger den skala som ellers brukes ved universitetet. Profesjonsdelen vil bli karaktersatt for seg, etter en seksdelt skala betegnet med bokstaver. Det nye karaktersystemet vil i mindre grad enn det tradisjonelle systemet gi grunnlag for å legge vekt på små karakterdifferanser søkerne imellom. - De andre juridiske fakultetene vil inntil videre beholde den gamle karakterskalaen.

Gjennomsnittlig eksamenskarakter for nyutnevnte dommere har endret seg lite i perioden 1990-1996, med variasjon mellom 2,61 og 2,66 (gjennomsnitt 2,63) for første instans og mellom 2,52 og 2,58 (gjennomsnitt 2,56) for lagmannsrett. Den beskjedne endring man har sett, har gått i retning av svakere karakter. Med så små differanser er det imidlertid vanskelig å konstatere noen egentlig *tendens* i retning av svakere eksamensprestasjoner for nyutnevnte dommere. Bl a kan man vanskelig operere med noen forutsetning om at sensuren til juridikum sikrer absolutt lik vurdering fra år til år og fra universitet til universitet.

Det er en relativt stor spredning i karakterer. Spørreundersøkelsen blant dommere viste situasjonen pr 31 desember 1996: (Ekstraordinære lagdommere og dommerfullmektiger er holdt utenfor.)

16 % av dommerne har 2,45 eller bedre:	Samtlige høyesterettsdommere, 28 % av lagdommerne og 7 % av herreds- og byrettsdommerne.
17 % av dommerne har mellom 2,46 og 2,55:	20 % av lagdommerne og 17 % av herreds- og byrettsdommerne.
28 % av dommerne har mellom 2,56 og 2,65:	28 % av lagdommerne og 30 % av herreds- og byrettsdommerne.
36 % av dommerne har mellom 2,66 og 2,75:	23 % av lagdommerne og 43 % av herreds- og byrettsdommerne
2 % av dommerne har 2,76 eller dårligere:	1 % av lagdommerne og 2 % av herreds- og byrettsdommerne.

Høyesterett står i en særstilling. For øvrig er de beste og de svakeste karakterene sterkest representert i henholdsvis lagmannsrett og herreds- og byrett, mens karakterene i mellomsjiktet er nokså jevnt representert i disse instansene.

7.3.2.2 Utvelgelsesprosessen

Ved å sammenholde data for de utnevnte dommerne og data for samtlige søkere til stillingene, kan man bl a undersøke om det er indikasjoner på at bestemte kriterier eller egenskaper er tillagt særlig stor eller særlig liten vekt ved utvelgelsen. Mer enn indikasjoner kan man ikke vente å finne. Det er flere

feilkilder. Bl a er det en mulighet for at potensielle søkere oppfatter signaler om at utnevnesmyndigheten legger særlig vekt på bestemte egenskaper/kriterier, og at dette kan ha betydning for om man i det hele tatt melder seg som søker.

Analysen, som er foretatt i Justisdepartementets rapport om dommerrekuttering, omfatter syvårsperioden 1990-1996.

Alder: Tidligere var alder (eller først og fremst eksamensansiennitet) blant de avgjørende kriterier ved siden av eksamenskarakter. Blant søkere som sto noenlunde likt i en faglig vurdering (med stor vekt på karakter), valgte man normalt søkere i den gruppen som hadde lengst eksamensansiennitet. I de senere tiår er alder/eksamensansiennitet blitt mindre viktig, bortsett fra at det er sjelden med første gangs utnevning til dommer av jurister over 60 år eller under 34-35 år. Innenfor gruppen mellom 35 og 60 år er det ikke indikasjoner på at utnevnesmyndigheten de senere år har prioritert å få spesielt unge dommere eller å utnevne dommere med særlig lang livserfaring. Gjennomsnittsalderen blant søkerne er nokså lik gjennomsnittsalderen for utnevnte dommere. Riktignok er det for lagmannsrettenes del en viss differanse mellom søkermassens og de utnevnte dommers eksamenansiennitet; utnevnte dommere har gjennomsnittlig 19 års ansiennitet mens søkerne gjennomsnittsansiennitet ligger på 21 år. Tallene varierer imidlertid så mye fra år til år at det ikke er grunnlag for noen hypotese om at differansen skyldes en bevisst policy fra utnevnesmyndigheten. - Mellom søkere med stor aldersforskjell vil alderen indirekte komme inn fordi et av vurderingskriteriene vil være livserfaring. Men dette vil bare komme inn som ett av mange kriterier i en samlet vurdering, og ikke minst en nærmere vurdering av søkerne yrkeserfaring vil kunne bringe frem momenter som kan oppveie en betydelig forskjell i alder.

Kvinneandel: Det kan ikke trekkes noen klare konklusjoner når det gjelder kvinneandelen. Andelen har økt både blant utnevnte dommere og i søkermassen. Men det er år hvor kvinneandelen har vært høyere blant de utnevnte enn i søkermassen, og andre år har situasjonen vært motsatt. For *herreds- og byrettene* tyder tallene på at i midtre del av syvårsperioden 1990-1996 har utnevnesmyndigheten vært mest aktiv når det gjelder å utnevne forholdsmessig mange kvinner, mens det i første del av perioden er utnevnt færre kvinner enn det søkermassen skulle tilsi. I siste del av perioden er det samsvar mellom andel kvinner blant søkerne og blant de utnevnte. For *lagmannsrettene* har en forholdsmessig høy kvinneandel blant utnevnte dommere også vært en tendens i siste del av perioden. Disse variasjonene endrer ikke hovedtendensen i retning av flere kvinnelige dommere.

Yrkesmessig bakgrunn: Kommisjonen har foran påpekt en betydelig og økende andel advokater blant *utnevnte* dommere de senere år, samtidig som andelen fra statsforvaltningen er redusert. For årene 1990-1997 har departementet beregnet gjennomsnittet av den årlige prosentfordelingen mellom de forskjellige juristyrker som var de førstegangsutnevnte dommers siste stilling på utnevneestidspunktet, se tabell 7.4. Antall utnevnelser varierer fra år til år, men tallene er ikke veiet. Likevel er gjennomsnittstallene interessante.

Tabell 7.4: Førstegangsutnevnte dommeres og samtlige søkeres siste stilling. Ikke veiet gjennomsnitt for 1990-1996

	Utnevnte dommere	Samtlige søkere
Til herreds- og byrett		
Advokat	48	40
Off forvaltning	28	25
Herav Justisdep	8	2
Politi/påtalemynd	10	11
Privat, annet	16	24
Til lagmannsrett		
Advokat	62	53
Off forvaltning	28	27
Herav Justisdep	7	1
Politi/påtalemynd	3	10
Privat, annet	6	12

Tallene viser at det i perioden har vært større søkning fra advokatgruppen enn fra jurister i offentlig forvaltning. (Som det fremgår av tabellen, gjelder også disse tallene de utnevnte og de øvrige søkeres stilling på *søkertidspunktet*. Tar man med dem som tidligere i karrieren har vært advokat, blir advokataandelen enda høyere.) Tallene kan også tyde på at andelen advokater blant de utnevnte er større enn overvekten i søkermassen svarer til. Differansene er imidlertid små, og når det ikke er opplysninger om de «vrakede» søkeres kvalifikasjoner for øvrig, er det ikke mulig å trekke noen klare konklusjoner av dette tallmaterialet i retning av at man bevisst foretrekker én yrkesgruppe fremfor en annen ved besettelse av dommerstillinger. Generelt må det antas at selv om det har betydning hvilken type juridisk praksis en søker har, innenfor de nevnte kategorier, er det i praksis vel så viktig å vurdere det nærmere *innhold* av en erfaring som advokat, forvaltningstjenestemann o s v.

I tallmaterialet ovenfor er som nevnt holdt utenfor søknader fra og utnevnelser av allerede utnevnte eller konstituerte dommere fordi formålet har vært å kartlegge *nyrekrutteringen*. Ser man på *samtlig*e søknader og utnevnelser, ser man at rundt halvparten av alle dommerutnevnelser til første instans og 70 % av utnevnelserne til lagmannsrett i perioden 1990-1996 gjaldt allerede utnevnte eller konstituerte dommere. I søkermassen utgjør dommerne bare 20 % til herreds- og byrettene og 47 % til lagmannsrett. Årsaken må være at utnevnelsesmyndigheten vurderer erfaring som dommer som særlig verdifull. Men samtidig gir slike forflytninger åpning for rekruttering utenfra til de dommerstillingene som blir ledige p g a forflytning. Det er også mulig at positiv holdning til forflytninger kan begrunnes med rekrutteringshensyn, fordi personer som vurderer å søke dommerstilling kan oppfatte det som positivt at det er gode muligheter til forflytning til andre, mer populære dommerstillinger etter noen tid. Tidligere opererte Justisdepartementet med «karantenebetraktninger». Det hadde i praksis liten hensikt å søke seg vekk fra en dommerstilling før man hadde vært der i minst fem år. Til gjengjeld hadde utnevnte dommere langt på vei fortrinnsrett til andre dommerstillinger når karantenetiden var omme. I slutten av 1980-årene besluttet justisministeren at

karanteneordningen ikke skulle videreføres, samtidig som utnevnte dommere måtte konkurrere på lik linje med søkere utenfra. Men i en slik konkurranse vil naturlig nok dommerpraksis vurderes som særlig verdifull.

Eksamenskarakter har tradisjonelt vært tillagt betydelig vekt ved vurdering av dommersøkere. Som allerede nevnt, var eksamenskarakter og eksamenansiennitet blant de avgjørende momenter i vurderingen for noen tiår siden. Tidligere var det sjelden at en søker trakk det korteste strå i konkurranse med en søker med svakere karakter, med mindre det var stor aldersforskjell inne i bildet. Dette gjaldt selv om karakterdifferansen var liten, f eks bare 4-5/100. I dag må man nok opp i differanser på 1/10 før man kan snakke om et tungtveiende moment i en vurdering av dommersøkere. Men med dette forbeholdet indikerer Justisdepartementets undersøkelse at karakteren tillegges betydelig vekt. Gjennomsnittskarakteren for utnevnte dommere 1990-96 er 2,63 til første instans og 2,56 til lagmannsrett som redegjort for foran. I søkermassen er gjennomsnittet henholdsvis 2,69 og 2,61.

Antakelsen om at små karakterdifferanser i de senere år er tillagt liten eller ingen betydning, stemmer overens med Justisdepartementets undersøkelse som viser at en del ikke-utnevnte søkere hadde bedre karakter enn de som ble utnevnt. Gjennomsnittlig antall søkere med bedre karakter enn den utnevnte varierte det enkelte år i perioden 1990-1996 mellom 0,7 søkere og 4,0 søkere til herreds- og byrett og mellom 1,2 søkere og 4,8 søkere til lagmannsrett. Disse tallene må sammenholdes med det gjennomsnittlige antall søkere til første instans og lagmannsrettene i samme syvårsperiode. For første instans varierte gjennomsnittstallet mellom 4,3 og 7,9 og for lagmannsrett mellom 2,9 og 6,8 søkere.

Uten å analysere den enkelte utnevningssak er det ikke mulig å si noe om hvilken vekt eksamenskarakteren tillegges når utnevningssmyndigheten vurderer søkere fra ulike juristyrker opp mot hverandre, altså om hovedvekten legges på eksamenskarakter, på faglig dyktighet som kan dokumenteres på annen måte, på søkerens nåværende yrke eller på andre momenter.

7.3.2.3 Betydningen av tilrådingene fra Det rådgivende organ for dommerutnevnelser.

Justisdepartementets undersøkelse omfatter også en kartlegging av utnevningssmyndighetens oppfølging av tilrådingene fra Det rådgivende organ for dommerutnevnelser (nedenfor i dette avsnittet betegnet organet). Undersøkelsen omfatter av tekniske årsaker 326 av de 416 utnevningssakene i perioden 1990-1996.

Ser man syvårsperioden under ett, ble organets tilråding fulgt av utnevningssmyndigheten i 87 % og 89 % av alle sakene for henholdsvis første instans og annen instans. Tallene for de enkelte år varierer mellom 71 % og 95 % for herreds- og byrett og 50 % og 100 % for lagmannsrett. Den store variasjonen for lagmannsrettens del skyldes delvis at det enkelte år var svært få utnevningssaker, og at de prosentvise utslag dermed kan bli store. - Det er ikke mulig å konstatere noen tendens eller utvikling over tid når det gjelder graden av enighet mellom organet og utnevningssmyndigheten.

Materialet er undersøkt for om mulig å se om det er noen sammenheng mellom enighet/uenighet og søkerens *eksamenskarakter*. I 13 % av utnevningssakene (i alt 239 saker) for *herreds- og byrett* ble det utnevnt en søker som ikke var foreslått av organet. Av disse 32 sakene hadde den utnevnte samme karakter som den foreslåtte i halvparten av sakene. I de øvrige 16 sakene

hadde den utnevnte like ofte bedre karakter som dårligere karakter enn den organet hadde foreslått.

I 11 % av utnevningssakene for *lagmannsrett* (i alt 88 saker) ble det utnevnt en søker som ikke var foreslått av organet. I fem av disse sakene hadde den utnevnte samme karakter som den foreslåtte. I de andre fem sakene hadde organets kandidat bedre karakter enn den utnevnte.

Alt i alt synes det *ikke* grunnlag for å anta at de (få) tilfeller av uenighet mellom organet og utnevningssmyndigheten i nevneverdig grad skyldes uenighet om karakterens betydning.

Materialet er også undersøkt for å avdekke mulig ulikheter i synet på *alderens* betydning. Dette er særlig aktuelt fordi media i 1990 fokuserte på at organet var kritisk til utnevning av et par svært unge dommere.

Av de 32 sakene hvor utnevningssmyndigheten valgte en annen søker enn den som organet foreslo til stilling i *herreds- og byrettene*, hadde den utnevnte samme alder som den som organet foreslo i 12 saker. I de øvrige 20 sakene var den utnevnte *eldre* enn organets kandidat i fire saker, mens den utnevnte var *ynge* enn organets kandidat i 16 saker. De 16 sakene fordeler seg ujevnt over syvårsperioden, fra en til fem saker pr år - men uten at det kan konstateres noen tendens eller utvikling over tid.

Av de ti utnevningssakene for lagmannsrett hvor det var uenighet mellom organet og utnevningssmyndigheten, var den utnevnte *eldre* enn organets kandidat i tre saker og *ynge* i én sak. Her er de lave tallene i seg selv årsak til at det ikke er mulig å konstatere noen tendens eller utvikling over tid.

Tallene gir grunnlag for å anta at det i hele organets funksjonstid har vært en viss tendens til at organet har vært noe tilbakeholden med å tilrå utnevninger av yngre dommere, sannsynligvis fordi organet i noe større grad enn utnevningssmyndigheten har lagt vekt på alder og livserfaring i forhold til de øvrige kriteriene. Det er grunn til å anta at organet særlig har veiet alderen opp mot eksamenskarakter og mot personlige egenskaper (lederegenskaper, effektivitet m v). Men selv om organet hadde hatt avgjørende innflytelse på dommerutnevningene, ville ikke dette hatt nevneverdige konsekvenser for gjennomsnittsalderen blant førstegangsutnevnte dommere. Samlet sett var det bare hver tjuende utnevningssak (5,2 %) hvor det var uenighet mellom organet og utnevningssmyndigheten og hvor organets kandidat var eldre enn den som ble utnevnt i stillingen.

Det foreligger ikke materiale som kan belyse om det er forskjeller i organets og utnevningssmyndighetens vurdering av søkerens *personlige egenskaper*. Den tilgjengelige statistikken opererer ikke med slike utvelgelseskriterier, og heller ikke en analyse av den enkelte utnevningssak vil gi veiledning etter som tilrådingene normalt gis uten skriftlig begrunnelse. Organet gjennomfører dessuten ikke intervjuer og får dermed ikke noe førstehånds inntrykk av en søker med mindre et av medlemmene tilfeldigvis kjenner søkeren fra før.

Avslutningsvis nevnes at det i noen få tilrådingssaker har vært *dissens* i organet. I perioden 1993-1997 var det i underkant av 15 dissenssaker. I flertallet av saker var det advokatmedlemmet i organet som dissenterte, fortrinnsvis med ønske om utnevning av en advokat. Det er imidlertid også eksempel på at det dissenterende advokatmedlem i motsetning til flertallet ønsket en søker som *ikke* var advokat.

I flertallet av dissenssakene ble flertallets forslag fulgt, men det er også eksempel på at mindretallets forslag er fulgt og på at man utnevnte en søker som verken var foreslått av flertallet eller mindretallet.

7.4 Dommerutnevnelser i andre land

Til tross for ulikheter fra land til land i de grunnleggende trekk i domstolorganisasjonen, i prosessordning og i forholdet mellom domstolene og påtalemyndigheten m v, tegner det seg et relativt enhetlig bilde av utnevnelsesordninger i ganske mange land - bortsett fra variasjonene når det gjelder bred dommerrekruttering og intern dommerkarriere.

Innledningsvis peker kommisjonen på at dommernes stilling generelt er viet stor oppmerksomhet i *internasjonale konvensjoner og andre dokumenter*. Dette gjelder det grunnleggende prinsipp om dommernes uavhengighet i den dømmende virksomhet, men også selve utnevnelssystemene. I relasjon til *Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen* har Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i sin praksis knyttet uavhengighetskravet til særlig tre forhold, hvorav ett er utnevnelsesprosedyren for dommere. I juli 1998 ble det under Europarådet utarbeidet et forslag til *European Charter on the Statute for judges*. Dokumentet er ikke behandlet av noe ansvarlig organ innenfor Europarådet, og uansett vil det ikke være bindende for medlemslandene, men det har likevel interesse at det i dokumentet heter at avgjørelser som gjelder bl a utnevnelser, skal skje med medvirkning av et organ som er uavhengig av den utøvende og den lovgivende makt. Organet bør selv ta avgjørelsen, men i det minste bør avgjørelsen tas på grunnlag av organets innstilling, forslag eller likn. Alternativene forklares med at noen medlemsland vil finne det vanskelig å akseptere at et slikt uavhengig organ overtar ansvaret for utnevnelserne fra et ordinært politisk organ. Det foreskrives at minst halvparten av organets medlemmer skal være valgt av og blant dommere. - Dokumentet bygger for øvrig på Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og på Europarådets Rekommendasjon om Independence, efficiency and role of judges og FN's Basic principles, jf nedenfor, men synes særlig tilpasset gjeldende systemer i Sør-Europa og Øst-Europa.

FN's Basic Principles on the Independence of the Judiciary fra 1985 stiller kvalifikasjonskrav til dem som skal utnevnes som dommere både m h t personlig integritet og gode juridiske kunnskaper og praksis. Også *Europarådets Recommendation on Independence, efficiency and role of judges* fra 1994 legger stor vekt på kvalifikasjonskrav.

Et avgjørende punkt gjelder hvem som skal utnevne dommere. Det er gjennomgående aksept for at statsoverhodet eller Regjeringen har myndigheten. Den europeiske menneskerettighetsdomstolen har således ikke funnet det i strid med Menneskerettighetskonvensjonen at dommere utnevnes av den utøvende makt.

I denne sammenheng er det også av interesse at dommerne i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen velges av parlamentarikerforsamlingen i Europarådet, etter forslag fra den enkelte medlemsstat. Den overnasjonale EF-domstolens dommere utnevnes av medlemsstatenes regjeringer. Dommerne i Den internasjonale domstol i Haag velges av generalforsamlingen og sikkerhetsrådet i FN. Dommerne i FN's internasjonale straffedomstol velges av en forsamling av representanter fra medlemsstatene, og FN's generalforsamling velger dommere til straffedomstolene for det tidligere Jugoslavia og Rwanda.

Blant de *statene* som kommisjonen foran i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4 har valgt ut til en gjennomgang av domstolsordninger m v, dominerer utnevnelsesordninger hvor statsoverhodet foretar den endelige utnevning av de fleste dommere etter en eller annen form for forslag eller

innstilling fra et bredt sammensatt organ. Disse organene kan grovt sett deles i to kategorier, de mer frittstående, uavhengige organer, ofte med sterkt innslag av dommere - og organer som kan ses som representant for hele samfunnet og hvor også den utøvende makt deltar, ved justisminister og/eller statsminister eller president.

Før kommisjonen gir en sammenfatning av ordningene i de landene som er undersøkt, refereres ordningene i våre naboland. Disse har særlig interesse fordi det av historiske og andre grunner er nærhet mellom de nordiske domstolsystemer og prosessordninger, men også fordi enkelte av våre naboland nylig har gjennomført reformer på dette området.

I Danmark vedtok Folketinget i 1998 en ny utnevnesordning samtidig med en ny administrasjonsordning for domstolene. Ordningen trer i kraft i juli 1999, og kommisjonen nøyer seg med å omtale den nye ordningen. Det er fortsatt Dronningen som skal utnevne faste dommere, men et dommerutnevnesråd vil innstille i alle saker om utnevne av faste dommere, med unntak av presidenten i Højesteret som utnevnes etter uttalelse fra rettens dommere. Rådet skal også innstille i saker om utnevne av midlertidige dommere, men bare når det gjelder midlertidige dommere som tilsettes av Justisdepartementet, dvs ved behov for ekstrahjelp ved byrett eller landsrett utover slik ekstrahjelp som en landsrett selv kan engasjere. Midlertidige dommere som kommer inn som *vikarer*, blir tilsatt av den nye, frittstående Domstolsstyrelsen, uten medvirkning fra rådet.

Et særtrekk ved den danske ordningen er at rådet bare skal innstille én søker. I praksis vil rådets forslag sannsynligvis så og si alltid bli fulgt, både fordi det bare innstilles én søker og fordi justisministeren må underrette justiskomiteen i Folketinget dersom hun eller han går utenom innstillingen.

Rådet får seks medlemmer hvorav halvparten er dommere fra de tre instanser, en er advokat og to er representanter for allmennheten. Høyesterettsdommeren er formann og har dobbeltstemme ved stemmelikhet, slik at dommerne i praksis har flertall i rådet. Domstolsstyrelsen er sekretariat for rådet.

De langt fleste danske dommere har vært rekruttert blant dommerfullmektiger eller blant tilsatte i Justisministeriet, og vanligvis etter først å ha hatt en konstitusjon som dommer. Med et slikt dommerkarrieresystem er dommerrekrutteringen blitt nokså lukket. Dette er under endring ved at det er lovfestet at det bl a skal legges vekt på at søkerne har et bredt erfaringsgrunnlag, og at det ved den enkelte domstol bør være dommere med forskjellig juridisk yrkesbakgrunn. En av årsaken til at dommerutnevnesrådet er sammensatt med representanter for allmennheten, er nettopp hensynet til en bredere rekruttering.

Den *svenske* dommerrekrutteringen bygger på en intern dommerkarriere, med et internt opplærings- og praksissystem hvor man kommer inn kort tid etter juridikum og vanligvis avslutter med utnevne til fast «*ordinarie domare*» i en alder av 40-50 år. Ordningen har vært under utredning, men er i hovedsak foreslått opprettholdt.

Svenske dommere utnevnes av Regjeringen. Den svenske parallellen til det danske utnevnesråd, Tjänstförslagsnämnden (TFN) har 11 medlemmer. Bortsett fra generaldirektøren i Domstolsverket og en representant for det administrative personalet ved domstolene, er alle medlemmene dommere. Sekretariatsfunksjonen ivaretas av Domstolsverket. Prosessen avspeiler det interne karrieresystemet, bl a ved at det vanligvis ikke foretas intervjuer av søkere fordi de fleste søkere vil være godt kjent innenfor systemet.

TFN innstiller vanligvis tre søkere, men Regjeringen kan uten noen særskilt prosedyre utnevne en ikke innstilt søker, selv om det i praksis forekommer meget sjelden. Et særtrekk ved den svenske ordningen er at de ca 100 høyeste dommerstillingene ikke blir kunngjort ledige og ikke behandles i TFN. Utvelgelsen skjer på grunnlag av uformelle konsultasjoner internt i Justitiedepartementet og med den aktuelle domstol. Det er imidlertid tatt initiativ til en parlamentarisk utredning som skal vurdere dette kallelsessystemet, herunder om det i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til den enkelte dommers uavhengighet.

Finland har et karrieresystem for dommere som likner mye på det svenske systemet. I Finland har man imidlertid i dag intet kollegialt innstillingsorgan utenom domstolene som i Danmark og Sverige. Utnevnesmyndigheten ligger hos presidenten, og dette er ikke foreslått endret i det nylig fremlagte utkast til ny grunnlov. Men for øvrig er utnevnesordningen under utredning i en arbeidsgruppe i Justitiedepartementet, og siktemålet er et enhetlig utnevnesystem hvor presidenten utnevner dommere etter innstilling fra et dommerdominert innstillingsråd. I så tilfelle vil man avskaffe den særordningen som gjelder i dag og som innebærer at hovrättene har en innstillende funksjon for dommerstillinger i første og annen instans, etterfulgt av muntlig behandling av utnevnesaken i Högsta domstolen i plenum, med justisministeren til stede.

Island har vedtatt ny domstolsordning i 1998, som også omfatter dommerutnevnelser. Det er opprettet et innstillingsråd med tre medlemmer oppnevnt av justisministeren. Medlemmer foreslås av henholdsvis Høyesterett, Islands dommerforening og Islands advokatforening, slik at to av de tre medlemmene er dommere. Dommere i Høyesterett utnevnes etter at rettens uttalelse er innhentet, og en søker kan ikke utnevnes dersom retten i sin uttalelse gir uttrykk for at vedkommende ikke er kvalifisert til stillingen.

Høyesterettsdommere utnevnes av presidenten, mens herredsrettsdommere utnevnes av justisministeren. Island har i dag bare domstoler i to instanser.

Når det gjelder *de andre landene* som kommisjonen har gjennomgått i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4, ligger utnevnesmyndigheten i de fleste tilfeller hos statsoverhodet. Unntaksvis utnevnes noen dommere av andre myndigheter innenfor den utøvende eller lovgivende makt. I England utnevnes en del dommere av Lord Chancellor, som også er medlem av kabinettet, mens det i Japan er Regjeringen som utnevner de fleste dommere. I Russland utnevner Føderasjonsrådet dommerne. I en særstilling kommer Italia hvor verken statsoverhodet, den utøvende eller den lovgivende makt utnevner dommere. Her ligger myndigheten i det nasjonale Domstolsrådet. Dette rådet består av 32 medlemmer med republikkens president som leder, justitiarius i Høyesterett som nestleder og med 20 dommermedlemmer og 10 advokater og juridiske professorer.

I de aller fleste land er det opprettet ett eller flere organer som gir innstilling til statsoverhodet/Regjeringen. Svært grovt kan ordningene deles i to kategorier. I flere land avgis innstillingen av et domstolråd som har mange likhetstrekk med det italienske domstolrådet. I Frankrike har rådet 21 medlemmer hvorav flertallet er dommere. Republikkens president er leder og justisministeren nestleder. I Polen består rådet av 25 medlemmer hvorav 15 er dommere og seks er valgt av nasjonalforsamlingen/senatet. De fire siste medlemmene er justisministeren, en person valgt av presidenten samt lederne for de to høyeste domstolene. Alle disse rådene kan ses som *nasjonens* råd. Selv om

dommere ofte er i flertall, har også den utøvende makt en sentral representasjon ved justisminister og/eller president. I de fleste av de øvrige landene baserer man seg enten på uttalelser eller innstillinger fra organer innenfor domstolene, på at parlamentet kommer sentralt inn ved en godkjenningsordning eller ved å velge et innstillingsorgan - eller på en kombinasjon av disse løsningene.

Det er noe varierende rettslige virkninger av innstillingene. I noen land er utnevningensmyndigheten formelt bundet til å velge blant de innstilte, i andre land er man avskåret fra å utnevne søkere som innstillingsorganet finner ikke er kvalifisert, og i de øvrige land står utnevningensmyndigheten helt fritt i sitt valg.

I et mindretall av landene er det opplyst å være en domstolsintern dommerkarriere, slik at faste dommere stort sett utnevnes blant jurister som har arbeidet i opplærings- eller praksisstillinger i domstolene i det meste av tiden etter avsluttet juridiske grunnutdannelse. I slike land vil domstolsinterne uttalelser eller innstillinger kunne være det viktigste vurderingsgrunnlaget. I land med åpen dommerrekruttering stilles det større krav til faktainnhenting og vurdering av søkerne.

7.5 Kommisjonens vurderinger og forslag

7.5.1 Allmenne hensyn ved utforming av en ny fremgangsmåte for utnevnelser

En utnevningssprosess for dommere må tilfredsstillende de vanlige krav til en utvelgelses/tilsetningsprosedyre, men den må i tillegg tilfredsstillende noen allmenne hensyn og prinsipper som har sammenheng med domstolenes spesielle stilling i samfunnet. Slike hensyn og prinsipper er fremstilt og drøftet foran i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5. I det følgende knyttes disse hensynene og prinsippene opp mot utnevning av dommere, som basis for kommisjonens forslag til ny utnevningssprosess.

Innledningsvis vil kommisjonen trekke linjen tilbake til *kriteriene for dommerutvelgelse* - både formelle, ufravikelige krav og slike kvalifikasjoner som man ønsker at dommere skal tilfredsstillende i høyest mulig grad. I punkt 7.3.1 har kommisjonen gitt en samlet fremstilling av de kriteriene som anvendes i dag ved utnevning av dommere, som en del av beskrivelsen av dagens situasjon. Det ligger ikke innenfor kommisjonens mandat å gå nøye inn i en vurdering av hvilke kriterier som bør stilles opp ved overgangen til en ny fremgangsmåte for utnevnelser. Dessuten vil kriteriene være gjenstand for utvikling og tilpassing over tid. Men i hovedsak har kommisjonen funnet at kriteriene bør anvendes også etter overgang til en ny fremgangsmåte for utnevnelser.

Skal man få dommere som oppfyller disse kriteriene, avhenger det av to forutsetninger: Man må oppnå at de rette juristene melder seg som søkere, og man må ha en fremgangsmåte for utvelgelsen som skiller ut de beste. Den første forutsetningen reiser spørsmål om dommerrekruttering generelt, noe som i det vesentlige ligger utenfor kommisjonens mandat. Den andre forutsetningen, spørsmålet om å velge den beste av søkerne, er derimot sentral innenfor kommisjonens mandat. Fremgangsmåten ved utnevnelser er i stor grad avgjørende for om man kan lykkes i å gjøre de rette personvalgene. Når kommisjonen vurderer de sentrale hensyn ved utformingen av en ny fremgangsmåte for utnevnelser, er det altså ikke nok å vurdere forholdet mellom den utøvende og den dømmende makt, demokratihensyn og domstolenes

dømmende uavhengighet m v. Man må også vurdere hvilken fremgangsmåte for utvelgelsen som best sikrer høy faglig og menneskelig kvalitet i dommerkorpset og i domstolene, jf punkt 7.5.1.3 nedenfor.

7.5.1.1 Hensynet til en demokratisk utnevnesprosess

Selv om det i vår forfatning gjelder en grunnleggende forutsetning om at domstolene er suverene i sin behandling av den enkelte sak, også i forhold til den lovgivende makt, er det et viktig spørsmål om folket, med basis i folkesuverenitetetsprinsippet, skal kunne gjøre sin innflytelse gjeldende når det gjelder å peke ut hvem som skal bekle dommerstillingene. Det kan hevdes at spørsmålet er særlig viktig nettopp p g a domstolenes dømmende uavhengighet. Når dommerne utøver en statlig myndighet som kan være både viktig samfunnsmessig og inngripende for den enkelte borger, og domstolene i den enkelte sak utøver denne myndigheten uavhengig av de andre statsmakter, bør det gjelde en form for demokratisk kontroll med dommerne og deres virksomhet. *Hvilken* form for - og hvor sterk - kontroll eller innflytelse det er ønskelig å ha og som samtidig ikke strider mot andre grunnleggende prinsipper, kommer kommisjonen tilbake til i punkt 7.5.2 flg. Her i punkt 7. 5.1 nevnes kort hvilke spørsmål som er aktuelle å drøfte.

Man må for det første avgjøre om ønsket om en slik demokratisk innflytelse kan tilsi at utnevnesprosessen er åpen for *publikums* innsyn, med bl a offentlige søkerlister. Hovedregelen om offentlige søkerlister til statsstillinger er ansett som en viktig regel; publikum og mediene må ha krav på å få vite hvem som søker en stilling for at de skal kunne vurdere og være sikker på at det er den best kvalifiserte søker som får stillingen. Mest effektivt kan det gjennomføres ved at publikum eller mediene får anledning til å ytre seg om søkerens kvalifikasjoner, yrkeserfaring og bakgrunn for *øvrige før* utnevne finner sted. Særlig gjelder dette Høyesterett, hvor sammensettingen kan være avgjørende i saker av stor betydning og saker med klare politiske virkninger.

For det andre må man avgjøre om man skal legge opp til innflytelse eller kontroll direkte fra *Stortinget*.

I en drøftelse av om *Stortinget* skal gis *avgjørende innflytelse* i den enkelte utnevnes sak, må man vurdere forholdet til domstolenes dømmende uavhengighet, jf punkt 7.5.1.2. Der fremheves det at vern av domstolenes uavhengighet også vil si vern mot at den *lovgivende* statsmakt griper inn i den dømmende virksomheten på en måte som ikke harmonerer med Grunnloven. Man må stille spørsmål om myndighet til å utnevne - eller ha avgjørende innflytelse på utnevningen av - dommere ville gi *Stortinget* en for sterk innflytelse på domstolenes dømmende virksomhet.

Dersom *Stortinget* bare skal foreta en *etterfølgende kontroll* av utnevningene, jf Grunnloven § 75 f, er det ikke lenger noe nevneverdig problem i forhold til den dømmende uavhengigheten. Således kan det legges til grunn at *Stortinget* i kontrollen med forvaltningen ikke oppfatter det som sin oppgave å sette seg i tilsettingsmyndighetens sted og etterprøve Regjeringens skjønsmessige vurdering av søkerens kvalifikasjoner i detalj. *Stortinget* vil bare kontrollere at tilsettingsmyndighetens «skjønsmessige vurdering holdes innenfor de grenser som kravet til en forsvarlig og samvittighetsfull saksbehandling trekker opp» (Forh i Odelstinget 1 juni 1970 side 381).

For det tredje må demokratihensynet trekkes inn når man skal vurdere om utnevnesprosedyren skal gis elementer av *laugsstyre*, *fagstyre* eller en *korporativ* styringsmodell. Den *korporative* styringsmodell er sterkt inne i den

alminnelige tilsettingsordning i staten, med tjenestemannslovens hovedregel om at tilsettingsmyndigheten ligger i kollegiale organer sammensatt av arbeidsgiverrepresentanter og representanter fra de tilsattes organisasjoner. En korporativ styring er imidlertid ikke noe folkestyre, og den korporative modell for utnevnelser kan ikke erstatte demokratiske elementer. *Enlaugsstyringsmodell* kan innebære å la hele utnevnelsesprosessen skje innenfor domstolene, som en selvrekrutteringsprosess uten noen reell deltakelse, innflytelse eller kontroll fra instanser utenfor domstolene. Et *fagstyre* vil i tillegg kunne involvere andre juridiske aktører i domstolene, men uten at dette i seg selv øker den folkelige innflytelse. Men kommisjonen vil måtte drøfte om elementer av fagstyre i utnevnelsesprosessen har en selvstendig begrunnelse.

7.5.1.2 Hensynet til domstolenes uavhengighet

Domstolenes uavhengighet, slik den er analysert foran i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5, gjelder domstolenes dømmende virksomhet. Når kommisjonen drøfter spørsmålet om domstolenes uavhengighet f.eks i tilknytning til den sentrale domstoladministrasjon, er det den *indirekte* påvirkning av domstolenes dømmende virksomhet som er temaet. Spørsmålet er først og fremst om den utøvende makts *administrative* myndighet over domstolene kan medføre et overslag til domstolenes dømmende funksjon. Man drøfter om den sentrale domstoladministrasjonen bør være mer eller mindre uavhengig av den utøvende makt fordi den utøvende makt ellers kanskje kan ha en mulighet for å påvirke domstolenes dømmende virksomhet gjennom domstoladministrasjonen. Situasjonen er noe annerledes når det gjelder kommisjonens behandling av *dommerutnevnelser*. Her må man også vurdere faren for en mer *direkte* påvirkning av den dømmende virksomhet. Dersom den utøvende makt alene står for utvelgelsen av nye dommere, kan den - i enkelttilfeller eller mer systematisk - legge avgjørende vekt på andre faktorer enn faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper. På den måten vil den utøvende makt kunne oppnå en sammensetting av dommerkorpset som innebærer at en del saker får et annet resultat enn de ville fått om dommerne var utvalgt etter de kriterier som er gjennomgått foran under punkt 7.3.

I en spesiell situasjon kan man vurdere om det likevel er akseptabelt å systematisk utnevne dommere med en spesiell bakgrunn. Dersom dommerkorpset av ulike grunner allerede *er* preget av politisk eller annen skjevhet i sammensettingen, kan det være ønskelig å rette opp skjevheten. Men det er store problemer forbundet med å velge blant søkerne ut fra deres holdninger til viktige politiske spørsmål eller andre verdispørsmål, holdninger som vanligvis *ikke* skal være relevant ved utvelgelse av dommere. Det er vanskelig å danne seg et riktig bilde av dommerkorpsets holdninger for i det hele tatt å kunne konstatere noen skjevhet i sammensettingen, og det er vanskelig å si *hvem* som skal kunne foreta en vurdering av om en dominerende holdning i dommerkorpset ikke er ønskelig.

Uavhengighetsdrøftelsen knyttet til dommerutnevnelser omfatter imidlertid også elementer av den *indirekte* påvirkning. Allerede utnevnte dommere vil ofte være interessert i å komme over i mer populære domstoler etter noen tid, og det kan gi grunnlag for uheldige bindinger til utnevnelsesmyndigheten innenfor den utøvende makt. Man kan riktignok vanskelig se for seg at dagens Justisdepartement vil søke å påvirke dommere til å innta «ønskelige» standpunkter i konkrete saker - eller at dommere skulle la seg påvirke på en slik måte. Men folks tillit til domstolene kan påvirkes av at muligheten foreligger.

Når det etter dette er visse problemer knyttet til en fremgangsmåte for utnevnelser som innebærer at departement/Regjering alene avgjør personvalget, må man vurdere hvilke alternative eller supplerende myndigheter, instanser eller grupperinger som kan komme inn i bildet. Det mest nærliggende vil være å trekke inn folkesuverenitetsprinsippet og gi innflytelse til folkets valgte representanter. Men det vil kunne hevdes at en sterk innflytelse fra Stortinget i dommerutnevnelser kan ses som en slik indirekte påvirkning av den dømmende virksomhet som ikke harmonerer med Grunnlovens forutsetninger om maktfordeling eller funksjonsfordeling. Å legge den avgjørende innflytelse til en ren fagmyndighet, til domstolene selv eller til et organ etter tjenestemannsloven vil være å velge fagstyre, laugsstyre eller korporativt styre som eneste styringsmodell. I så tilfelle fjernes også den legale påvirkningsmuligheten fra de andre statsmakter. For å få en optimal ivaretagelse av hensynene som er omtalt foran, er det nærliggende å forsøke å komme frem til en fremgangsmåte for utnevnelser som har med flere av elementene ovenfor. En samlet avveining foretas i punkt 7.5.2.

7.5.1.3 Hensynet til faglig kvalitet og personlige egenskaper

Ved utforming av en fremgangsmåte for utnevnelser av dommere, bør man som nevnt ikke bare vurdere forholdet mellom den utøvende makt og den dømmende makt, domstolenes dømmende uavhengighet m v, men også vurdere hvordan man kan sikre en utvelgelse som gir høy faglig kvalitet og de rette personlige egenskaper i dommerkorpset. Det ligger i den dømmende virksomhets natur at den enkelte dommers faglige og menneskelige kvaliteter er helt avgjørende for om domstolene kan oppfylle sin funksjon i samfunnet.

Ikke minst er det viktig med en kompetent vurdering av de nødvendige *personlige* egenskaper, så som personlig integritet, modenhet, analytisk evne, effektivitet og evne til å behandle både medarbeidere og aktører i rettssaker på en respektfull, menneskelig og åpen måte. Dertil kommer vurdering av lederegenskaper når det gjelder valg til lederstillinger. Men det er også viktig at tilstrekkelig kompetanse på domstolenes dømmende virksomhet er representert i utvelgelsesprosessen, for å sikre at de nye dommere tilfredsstiller de faglige kvalitetskrav.

Kommisjonen vil knytte noen bemerkninger spesielt til det ønsket om *leder*kvalifikasjoner som bør stilles ved besettelse av mange dommerstillinger. Mellom hver fjerde og femte faste dommerstilling her i landet er tillagt funksjonen som leder av en domstol. I tillegg kommer et mindre antall mellomledere (avdelingsledere og lagmenn). Kommisjonen mener at i utvelgelse av domstolledere må man legge til grunn de samme generelle krav som man ellers stiller til ledere av lokal statlig virksomhet. Det må likevel tas den reservasjon at lokal domstolledelse skiller seg noe fra statlig ledelse generelt ved at den enkelte dommer skal ha sin faglige uavhengighet også i forhold til domstolleder - domstolenes «indre uavhengighet». Dette innebærer at utvelgelsen må ta hensyn til at en domstolleder innad i domstolen må ha full tillit og respekt både som dommer og som leder. Det ligger også et problem i det administrative underordningsforhold til den sentrale administrative ledelse av domstolene. Ledere i ordinære statlige ytre etater er normalt underlagt både faglig og administrativ ledelse fra direktorat eller departement. En domstolleder har derimot den fulle *faglige* uavhengighet på egne vegne og på vegne av den domstolen som hun eller han representerer i forholdet til den sentrale domstoladministrasjon. Her kan det ligge gråsoner m h t kompetanse og innflytelse, og

det kan skape problemer, særlig når den sentrale domstoladministrasjonen i dag er en del av et departement.

Domstollederrollen og -funksjonen reiser en lang rekke spørsmål, som bl a ble presentert i de høringene som kommisjonen har gjennomført med domstolledere fra lagmannsrettene og fra herreds- og byrettene: Hva slags forhold skal det være mellom den sentrale domstoladministrasjon og domstollederne? Hvor omfattende skal den sentrale styringsretten være? Hvilken styringsrett skal domstollederen ha i forhold til den enkelte dommer? Hvordan skal grensen trekkes mellom det man kan kalle *administrasjon av rettssakene*, som er en del av den dømmende myndighet og som f eks kan gjelde fordeling av saker, kontroll med dommerfullmektiger o s v - og den *tradisjonelle administrasjon* av domstolen m h t budsjett, personalsaker o s v? Hvilken myndighet og hvilke beføyelser skal domstolleder ha i den gråsonen som man vanskelig kan unngå? Skal man ha en lokal disiplinærmyndighet over dommere? Hvilke oppgaver skal tilligge domstolleder når det gjelder veiledning av dommere og når det gjelder forsøk på å øke rettsenheten?

Spørsmålene er mange og viktige, og de har i liten grad vært gjenstand for systematisk vurdering. Mange av svarene vil være av betydning for utvelgelse av domstolledere. Slik mandatet er utformet og kommisjonen sammensatt, finner kommisjonen det likevel ikke riktig å gå inn i alle disse spørsmålene. Noen av spørsmålene vil bli drøftet nærmere i kapittel 10 om disiplinærtiltak m v overfor dommere. Men for de fleste problemstillingenes vedkommende vil kommisjonen foreslå en egen utredning om domstollederes oppgaver og myndighet, enten det skjer i form av en utvalgsutredning eller et utviklingsprosjekt hvor alle relevante interesser og synspunkter er representert i en styringsgruppe.

7.5.1.4 Hensynet til borgernes tillit til domstolene

Det er en gjennomgående linje i kommisjonens vurderinger at det ikke er nok å ha uavhengige, rettferdige og gode domstoler hvor også de demokratiske hensyn er ivaretatt; domstolenes kvaliteter må også være synlig utad. Hvis ikke folk flest har *tillit* til domstolene og dermed ikke har tillit til den enkelte dømmende avgjørelse, kan domstolene vanskelig fylle sin funksjon i samfunnet. I "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5.6 har kommisjonen foretatt en nærmere gjennomgang av betydningen av borgernes tillit og av hvilke elementer som ligger i dette uttrykket.

Etter kommisjonens vurdering er dommerutnevnelserne et av de viktigste områdene for borgernes tillit til domstolene. Mistanke om at man utnevner dommere som ikke fullt ut har den faglige og personlige integritet som skal til for å komme med upartiske avgjørelser, vil være blant det som i sterkest grad er egnet til å svekke borgernes tillit til domstolene og de dømmende avgjørelsene. Reglene om dommerutnevnelser må være utformet og praksis må utvikles på en slik måte at folk flest får tillit til at dommerne hører med til landets beste fagfolk, og at de er uavhengige og upartiske i sine avgjørelser.

7.5.1.5 Hensynet til tillit hos potensielle søkere

Kommisjonen har foran nevnt at muligheten til å påvirke søkningen til dommerstillinger gjennom utformingen av fremgangsmåten for utnevnelser er relativt marginal. Man snakker likevel her om et *relevant* hensyn ved utformingen av fremgangsmåte for utnevnelser. En god og profesjonell organisasjon til

å behandle utnevningssakene, kjente og klare kriterier for utvelgelsen og likeledes kjente og klare regler for åpenheten (regler om offentlighet, referanseinnhenting o s v), vil kunne ha en viss positiv effekt på søkerinteressen. I allfall vil *mangel* på slike kvaliteter kunne ha en klart *negativ* virkning.

Kommisjonen vil særlig peke på to forhold som må antas å ha betydning for søkningen.

For det første må *personverninteressene* være tilfredsstillende sikret. Der som man drøfter utvidet offentlighet rundt søkere til dommerstillinger i forhold til det som gjelder generelt etter offentlighetsloven, må man samtidig vurdere om dette kan medføre spesielle private eller yrkesmessige problemer for enkelte søkergrupper i en slik grad at det påvirker søkningen. Som nevnt ovenfor er det ønskelig å motivere dyktige advokater til å søke dommerembeter. Advokater er blant de grupper som har størst problemer med å inngi en offentlig søknad på dommerstilling uten på forhånd å ha stor sikkerhet for at de vil få stillingen. Kommisjonen kommer nedenfor tilbake til den konkrete avveiningen mellom de delvis motstridende hensyn som her gjør seg gjeldende, d v s hensynet til personverninteresser og ønsket om maksimal søkerinteresse opp mot hensynet til å få valgt den beste søker og hensynet til borgernes tillit. Kommisjonen kommer der også inn på at justiskomiteen har gitt uttrykk for at det bør innføres en mulighet for å reservere seg mot at ens navn offentliggjøres på søkerliste.

For det andre må det generelt stilles krav til en *saklig og objektiv behandling av utnevningssaker*. Søkerne må være sikret at relevante utvelgelseskriterier anvendes, og at utenforliggende hensyn ikke trekkes inn i de skjønnsmessige vurderingene. I dagens Norge er stort sett de grunnleggende rettigheter oppfylt, m h t frihet, sikkerhet, arbeid/inntekt o s v. I en slik situasjon vil den enkeltes oppmerksomhet i større grad være rettet mot «neste gruppe» av interesser, herunder interesser knyttet til yrkesvalg, jobbvalg, karriere, faglig utvikling og selvrealisering. For mange dyktige jurister vil en dommerstilling representere en viktig stilling i karrieresammenheng. Dermed er det nærliggende at søkerne forventer en høy grad av profesjonalitet i utvelgelsesprosessen m h t innhenting og behandling av opplysninger, og m h t saklighet og objektivitet i de skjønnsmessige vurderingene. En fremgangsmåte for utnevnelser bør tilfredsstillende slike forventninger, både fordi borgerne har rimelig krav på at statlig sektor ivaretar slike interesser, og fordi det offentlige i motsatt fall kan risikere å miste dyktige jurister som søkere til dommerstillinger.

7.5.2 Om kommisjonens valg mellom ulike hovedløsninger

Kommisjonen har i det foregående gjennomgått de viktigste hensynene som kommer inn ved valg av en fremgangsmåte for utnevnelser: Demokratihensynet, hensynet til domstolenes dømmende uavhengighet, hensynet til å få et dommerkorps med høy menneskelig og faglig kvalitet og hensynet til at borgerne må ha tillit til domstolene.

Kommisjonen må vurdere om dagens fremgangsmåte for utnevning av dommere ivaretar disse hensynene.

Dagens ordning innebærer en eksklusiv utnevningsskpetanse for den *utøvende makt*. Det korrektiv som ligger i uttalelsene fra Det rådgivende organ for dommerutnevnelser, forandrer ikke dette bildet vesentlig. Derved er *demokratihensynet* ivarettet både fordi Regjeringen er utgått fra Stortinget og p g a den etterfølgende stortingskontroll. Derimot inneholder ikke dagens

utnevnesordning noen elementer som i nevneverdig grad styrker domstolenes *uavhengighet* eller *tilliten* til domstolene.

Spørsmålet vil da være hvilke alternativer man har til denne ordningen.

Stortingsalternativet

Det første alternativ er å legge utnevnesmyndigheten til den *lovgivende* makt, til Stortinget. Vi har eksempler på at den lovgivende makt i enkelte land har det avgjørende ord i utnevnesaker, iallfall i de høyere dommerstillinger. Ordningen i USA er særlig kjent, hvor presidentens utnevnelser må godkjennes i Senatet. Senatet foretar i den sammenheng en ofte omfattende utspørring av kandidatene til de føderale domstolene, særlig den føderale Høyesterett. Denne fremgangsmåte benyttes også til en del andre føderale stillinger.

Det som *taler for* å legge utnevnesmyndigheten til Stortinget, er først og fremst demokratihensynet. Dommerne utøver viktig statlig myndighet, og en effektiv demokratisk styring eller kontroll med hvem som tildeles slik myndighet, kan synes nærliggende. Prinsippet om domstolenes dømmende uavhengighet tilsier at Stortinget ikke kan ha det samme reaksjonsmiddel mot dommernes dømmende virksomhet som Stortinget har i forhold til Regjeringens og den enkelte statsråds beslutninger og unnlater etter vår parlamentariske statsskikk. Den demokratiske innflytelse må derfor komme tidligere, i forbindelse med utvelgelsen av dommere. Den mest effektive form for innflytelse vil være at Stortinget selv utnevner dommere - eller godkjenner Regjeringens utnevnelser - og ikke bare har anledning til å komme med etterfølgende kritikk mot utnevnelser foretatt av en annen utnevnesmyndighet.

Utnevnesmyndighet i Stortinget vil også bety at man unngår at utvelgelse av dommere kan gi grunnlag for irregulær påvirkning fra den utøvende makt på domstolenes dømmende virksomhet. Dette kan være positivt dersom man mener at domstolenes dømmende uavhengighet i forhold til den utøvende makt er viktigere enn uavhengigheten i forhold til Stortinget. Det kan imidlertid innvendes at med vårt parlamentariske system står den utøvende og den lovgivende statsmakt i vesentlig grad i samme stilling i forhold til domstolene. Og domstolenes overprøvende myndighet - og dermed behovet for en uavhengig stilling i den dømmende virksomhet - retter seg både mot forvaltningen og lovgiver. Kommisjonen nevner også mellomløsningen, hvor både Stortinget og Regjeringen får en innflytelse på utvelgelsen av dommere. Det kan f.eks. skje ved en godkjenningsordning som i USA, jf. ovenfor. En slik mellomløsning vil gi en balanse mellom den første og den annen statsmakts innflytelse som i en viss forstand kan styrke den tredje statsmakt.

En viktig *innvending* mot å legge utnevnesmyndigheten til Stortinget er etter kommisjonens vurdering faren for partipolitisk begrunnede dommerutnevnelser eller iallfall faren for at publikum vil få et slikt inntrykk. I vår vest-europeiske tradisjon har man vært særdeles negativ til at domstolene skulle ta partipolitiske hensyn i sin dømmende virksomhet. Riktignok tar domstolene avgjørelser som får klare politiske virkninger, og ofte vil dommernes egne verdiforestillinger ha betydning for avgjørelsen. Men *partipolitikken* skal holdes utenfor dommernes vurderinger. Det ville være meget uheldig om en prinsipp sak av betydelig politisk interesse skulle bli behandlet i Høyesterett av dommere hvor et flertall har tilknytning til ett politisk parti eller én politisk gruppering - eller som publikum *tror* har en slik tilknytning. Dette ville kunne innvirke på partenes og publikums holdning til dommen - og domstolen - på

en negativ måte. Situasjonen kunne unngås ved bevisst å sette sammen retten med politisk balanse, men det ville stride mot det tilfeldighetsprinsippet som ellers er utgangspunktet for fordeling av saker på dommere. Selv om det gjelder praktiske unntak fra tilfeldighetsprinsippet, har det aldri vært aktuelt å la saksfordeling påvirkes av hvilke standpunkter en dommer kan tenkes å innta, eller hvilke synspunkter hun eller han har på rettslige eller politiske spørsmål.

Legges utnevnelser av dommere til vårt øverste politiske organ, er det en fare for at partipolitiske hensyn vil kunne komme inn ved vurderingene. Stortingets utvelgelse av f.eks. medlemmer til et organ, skjer i dag oftest på partipolitisk grunnlag. Selv om man søker å unngå denne form for utvelgelse når det gjelder dommere, vil det likevel i etterhånd være vanskelig å avgjøre om en dommerutnevning er begrunnet partipolitisk - iallfall i vesentlig grad - og med begrenset vektlegging av faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper. Med Stortinget som et stort, kollegialt, politisk organ, vil man heller ikke være garantert én samlet begrunnelse for en dommerutnevning. Man kan også utad få presentert begrunnelser som kan svekke tilliten til vedkommende dommer. I hvert fall vil mange kunne oppfatte det slik at utnevnesmyndighet lagt til Stortinget innebærer fare for at vi får dommere som riktignok ikke nødvendigvis er *representanter* for politiske grupperinger, men iallfall har *nær tilknytning* til de politiske partier eller grupperinger i Stortinget som støtter dommerens utnevning. Uansett om en slik oppfatning er korrekt, vil den kunne virke uheldig inn på folks tillit til domstolenes upartiskhet. Særlig vil dette kunne gjelde høyesterettsdommere, fordi slike dommerutnevninger i Stortinget vil være gjenstand for stor oppmerksomhet.

Kommisjonen nevner at det også er land hvor man i praksis aksepterer at dommerne i noen grad handler partipolitisk, og at man da finner det naturlig at det i realiteten tas partipolitiske hensyn ved utvelgelsen. Elementer av dette finner man i USA og i europeiske forfatningsdomstoler. Etter kommisjonens oppfatning er det risikofylt å innføre en utnevnesordning som i praksis kan åpne for partipolitiske vurderinger, når man ikke samtidig aksepterer at hensyn av partipolitisk karakter kan trekkes inn i domstolenes dømmende virksomhet.

Kommisjonen vil etter dette ikke foreslå at utnevnesmyndigheten legges til Stortinget.

Når det gjelder mellomløsningen hvor både den lovgivende og den utøvende makt har innflytelse i dommerutvelgelsen, vil den kunne ha sin begrunnelse i et behov for den lovgivende makts kontroll med Regjeringen. En slik begrunnelse er aktuell i USA, men det skyldes blant annet at USA ikke har parlamentarisme. Presidenten kan ikke stilles parlamentarisk ansvarlig for sine embetsutnevnelser. Med en statsskikk som bygger på parlamentarisme, har Stortinget den nødvendige kontroll og de nødvendige reaksjonsmidler i forhold til Regjeringen også når det gjelder embetsutnevnelser. Når mellomløsningen innebærer mye av den samme fare for en viss partipolitisering, ser kommisjonen ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå en tilsvarende ordning i Norge.

Domstolsalternativet

Det annet alternativ er å legge utnevnesmyndigheten til et organ innenfor domstolene. Det ville imidlertid innebære en selvrekuttering som ville være med på etablere domstolene nærmest som en slags stat i staten, uten noen

form for demokratisk styring eller demokratisk korrektiv. Man kunne risikere at man etter noen tid fikk domstoler som er i utakt med samfunnsutviklingen. Selvrekruttering kan også innvirke på bredden i dommerrekrutteringen og kan dermed under uheldige omstendigheter medføre en utvikling i retning av faglig og menneskelig mindre sterke domstoler. Kommisjonen går derfor ikke nærmere inn i vurderingen av dette alternativet.

For oversiktens skyld vises til drøftelsen i "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7 om tilsetning av dommerfullmektiger, som i dag skjer innenfor domstolene selv. Kommisjonen foreslår at tilsettingsmyndigheten legges til ordinære tilsettingsråd etter tjenestemannsloven, slik at problemet med selvrekruttering ikke lenger er aktuelt.

Alternativ med et frittstående utnevnesorgan

Kommisjonen ser klare betenkeligheter også ved det tredje alternativet, nemlig å opprette et nytt, frittstående, kollegialt utnevnesorgan. Et slikt organ, uten noen form for instruksjonsmyndighet fra den utøvende makt og utenfor den ordningen med parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar som ligger sentralt i vår statsskikk, vil riktignok bidra til at domstolene blir uavhengige av de andre statsmaktene. Dermed vil uavhengighetshensynet være ivaretatt langt på vei, men ordningen vil samtidig være i disharmoni med de øvrige hensyn som er stilt opp i punkt 7.5.1. Innenfor vårt parlamentariske demokrati synes det vanskelig å gi så omfattende fullmakter til et helt frittstående organ med slik innflytelse på sentral, statlig myndighetsutøvelse.

I en del land har man særskilte organer med bred sammensetning og samtidig høy representasjon, som statssjef og justisminister. Man kunne konstruere et slikt frittstående utnevnesorgan som ville tilfredsstillte flere av de viktigste hensyn ved utnevnelse av dommere. Men et organ av denne type ville være såvidt fremmed for norsk statsskikk at kommisjonen ikke forfølger denne mulighet videre.

Tjenestemannslovalternativet

For fullstendighets skyld nevner kommisjonen også alternativet å etablere et tilsettingsorgan for dommere etter tjenestemannslovens system, hvor tillitsmannsapparatet har en sentral stilling, basert på tanker om bedriftsdemokrati. Dette måtte i tilfelle kombineres med at man sikret dommerne det samme stillingsvern som i dag følger direkte av deres stilling som embetsmenn. Det kan gjøres gjennom vanlig lovvedtak. Det følger imidlertid av kommisjonens vurderinger av de allmenne hensyn og prinsipper foran i punkt 7.5.1 at den korporative styringsmodellen ikke bør følges når de beslutninger som skal tas både direkte og indirekte gjelder grunnleggende statlig myndighetsutøvelse. Utnevnelse av dommere berører enkeltpersoners og statens interesser på en slik måte at en rent bedriftsdemokratisk vinkling vil være klart for snever. Det er ikke akseptabelt å la de domstoltilsattes organisasjoner avgjøre sammensetningen av dommerkorpset.

Alternativ med frittstående innstillingsråd og utnevnelse i statsråd

Etter de problemer som kommisjonen har sett ved alternativene ovenfor, har kommisjonen samlet seg om en utnevnesprosedyre hvor den *endelige utnevnesmyndigheten fortsatt er hos Kongen i statsråd*, men hvor myndigheten

både formelt og reelt begrenses ved at det opprettes *et nytt, sterkt, eksternt innstillingsorgan*. Innstillingsorganet skal ikke være et rent fagorgan, det skal også ha medlemmer utenfor kretsen av jurister som arbeider i domstolene. Den prosedyren som kommisjonen foreslår, vil være en ny fremgangsmåte for utnevning av embetsmenn, og det må drøftes om Kongens enerett etter Grunnloven til å utnevne embetsmenn, blir krenket. Kommisjonen kommer derfor tilbake til spørsmålet om endring av Grunnloven er nødvendig.

Kommisjonen mener at dette er den løsningen som på best måte ivaretar både hensynet til parlamentarisk ansvar og hensynet til domstolenes uavhengighet - samtidig som man kan oppnå en profesjonell og effektiv utvelgelse-sprosess og trolig en styrket tillit til domstolene.

For ordens skyld understreker kommisjonen at Norge ikke har noen forpliktelser i internasjonale avtaler som gjør Kongens myndighet til dommerutnevninger problematisk. I en dom fra Menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg er det slått fast at artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ikke er til hinder for at den utøvende makt/statsoverhodet utnevner dommere, forutsatt at utnevningen skjer ut fra objektive og saklige kriterier (Campbell og Fell-dommen, Series A No 80 1984 para 79). I European Charter on the statute for judges - som ennå ikke er behandlet i ansvarlige organer i Europarådet - åpnes det for at dommere kan utnevnes av den utøvende makt. Forutsetningen er at det også er etablert et uavhengig organ som skal kunne influere på alle avgjørelser som har sammenheng med utnevning av dommere.

I det store flertall av land er det nettopp statsoverhodet som har utnevningsskompetansen for dommere, jf punkt 7.4. Men det er heller ikke uvanlig at statsoverhodets utnevningssmyndighet kombineres med innstilling fra et organ som står relativt fritt i forhold til den utøvende makt - selv om man også har eksempler på at presidenten eller justisministeren er medlem i organet.

7.5.3 Hovedelementene i kommisjonens forslag til ny fremgangsmåte for utnevninger

På bakgrunn av konklusjonen i foregående punkt, gjennomgår kommisjonen her i punkt 7.5.3 hovedelementene i kommisjonens forslag. Disse hovedelementene er:

- opprettholdelse av Kongen i statsråd som utnevningssmyndighet
- innføring av en formell, ekstern innstilling til Kongen i statsråd fra et organ utenfor departementet, ikke underlagt instruksjonsmyndighet fra departement eller regjering
- en begrenset, men reell, departemental saksbehandling og vurdering
- utvidet innsyn og offentlighet i prosessen, utover det som følger av de generelle regler for tilsettingssaker i staten.

Som nevnt innledningsvis deler kommisjonen seg i et flertall og et mindretall når det gjelder organiseringen av det frittstående innstillingsorganet. *Flertallet* mener at innstillingsfunksjonen bør legges til styret for den nye Domstoladministrasjonen som det samme flertallet foreslår opprettet i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6. *Mindretallet* - som i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 går inn for at den sentrale administrasjon av domstolene fortsatt bør ligge i Justisdepartementet - foreslår opprettet et eget innstillingssråd. I *realiteten* er det ikke stor forskjell mellom flertallets og mindretallets syn på fremgangsmåten for utnevninger. Som det fremgår i det følgende, er

flertallet og mindretallet på linje i de aller fleste spørsmål om innstillingsorganets sammensetting, oppgaver, kompetanse og saksbehandling. Uenigheten er begrenset til sammensettingen av organet for ett medlems vedkommende; hvorvidt ett av to juridiske medlemmer utenfor domstolene skal være en advokat eller komme fra offentlig sektor.

7.5.3.1 En ny innstillingsordning

Etter kommisjonens vurdering innebærer ordningen med Det rådgivende organ, som er beskrevet foran i punkt 7.2, en klar forbedring i forhold til den tidligere ordning hvor saksforberedelsen før dommerutnevnelser var begrenset til departementsavdelingens egen kartlegging av mulige søkere og vurdering av aktuelle søkere. Men ordningen tilfredsstillende likevel ikke de krav og hensyn som kommisjonen foran har funnet bør ivaretas ved utnevning av dommere. Hensynet til en høy menneskelig og faglig kvalitet blir relativt godt ivaretatt. Men verken domstolenes uavhengighet eller borgernes tillit til domstolene kan antas å være påvirket i nevneverdig grad gjennom organets opprettelse og arbeid. En hovedårsak til dette er at organet og dets arbeid har vært lite kjent utenfor domstolene og domstoladministrasjonen, bl a fordi organets tilrådinger ikke har vært gjort kjent verken for partene eller for offentligheten. Organet gir i det hele ingen skriftlig begrunnelse, og det skjer ikke noen form for nedtegnelse av faktainnhenting, f eks innhenting av referanseuttalelser. Dessuten gir organets sammensetting en viss begrensning i de innspill og vurderinger man bør forvente.

Kommisjonens forslag om et bredt sammensatt innstillingsorgan skiller seg fra dagens ordning på flere punkter, og det er kommisjonens oppfatning at etablering av et slik organ vil bidra til at hensynene som er gjennomgått foran, blir ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

Ordningen med innstillingsorgan vil først og fremst ivareta hensynene foran ved

- at organets innstillinger skal ha spesiell tyngde
- at organet skal bygge på brede vurderinger
- at organet i sitt arbeid ikke skal være under noen form for instruksjon fra Regjering eller Storting
- at myndigheten til å oppnevne organets medlemmer deles mellom Stortinget og Kongen i statsråd
- at organet sikres en fullverdig sekretariatsfunksjon

Kommisjonen gir i det følgende en beskrivelse av innstillingsordningen.

7.5.3.1.1 Innstillingsorganets sammensetting og valg/oppnevning av medlemmer mv

Med bakgrunn i de allmenne hensyn og krav til en utnevnesprosedyre (se punkt 7.5.1) finner kommisjonen at innstillingsorganet må få en bred sammensetting m h t innsikt, erfaring og kompetanse.

Innstillingsorganet må ha relevant kompetanse:

- generell samfunnsmessig innsikt
- domstolkompetanse, først og fremst innsikt i domstolenes konstitusjonelle stilling, domstolenes funksjoner og arbeidsmåte og de krav som bør stilles til dommere
- størst mulig oversikt over de aktuelle søkergrupper og bred kontaktflate

til disse miljøene

Kravene til kompetanse må avspeiles i sammensettingen, men selv om medlemmene vil ha ulik kompetanse, forutsettes det at alle medlemmene deltar på lik linje i totalvurderingen av søkerne.

Ved fastsettelsen av antall medlemmer må det tas hensyn til den nødvendige bredden i kompetansen. Det må også legges vekt på at innstillingsorganet vil få stor innflytelse på et viktig saksområde, noe som taler for et organ av en viss størrelse. Men det må også tas hensyn til at organet må fungere effektivt; aktuelt antall utnevningssaker pr år ligger mellom 40 og 60 saker. I tillegg kommer et ikke ubetydelig antall konstitusjoner som innstillingsorganet skal *avgjøre*, jf punkt 7.5.3.1.2 nedenfor. Hver sak forutsetter gjennomgang av søknader, intervjurapporter, referat fra referanseuttalelser m m. I tillegg kommer eventuell deltakelse i intervjuer.

Med dette utgangspunktet foreslås det at innstillingsorganet opprettes med syv medlemmer:

to medlemmer utenfor domstolssystemet, som allmennhetens representanter (med personlige varamedlemmer)

tre dommere (med personlige varamedlemmer), slik at alle tre instanser og både vanlige dommere og domstolledere er representert.

to jurister med bred kontaktflate (med personlige varamedlemmer)

Kommisjonen mener at *lederen for den sentrale domstoladministrasjon* - enten den legges til et nytt organ ledet av et styre eller beholdes i Justisdepartementet - bør ha møterett i innstillingsorganet.

Allmennhetens representanter

Når disse medlemmene skal være et korrektiv både til dommerne og de andre juristene i innstillingsorganet, vil det være naturlig å velge personer med innsikt og engasjement i samfunnsmessige spørsmål. Det er viktig at disse medlemmenes funksjon i organet også fremtrer utad, og kommisjonen regner med at dette vil være medlemmer som nyter allmenn tillit og har en bakgrunn som overfor folk flest vil garantere den nødvendige autoritet og styrke

Dommermedlemmene i organet

Med tre dommere vil dommerne ikke være i flertall. Kommisjonen ser ikke problemer med dette i relasjon til våre konvensjonsforpliktelser, først og fremst etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Riktignok er det etter European Charter on the statute for judges en forutsetning for at den utøvende makt skal kunne utnevne dommere, at det finnes en form for uavhengig innstillingsorgan som er sammensatt med minst halvparten dommere. Men charteret er ikke behandlet på ansvarlig nivå innen Europarådet, og under enhver omstendighet er det ikke hensikten med charteret å gi regler som er bindende for medlemsstatene.

Under henvisning til at kommisjonen avviser den *korporative modell*, går kommisjonen ikke inn for at medlem i innstillingsorganet oppnevnes i egenkap av arbeidstaker eller representant for arbeidstakerorganisasjon. Arbeidstakerdimensjonen vil likevel bli ivaretatt. Organet skal ha dommere som medlemmer for å få den nødvendige domstolkompetansen, og dommere vil samtidig være arbeidstakere i slike stillinger som utnevnelsene gjelder.

Også *funksjonærene* er en viktig arbeidstakergruppe i domstolene, men denne gruppen må falle utenfor innstillingsordningen.

Kommisjonen understreker at med den foreslåtte ordningen unngår man selvrekruttering til domstolene. Det er elementer av fagstyre i kommisjonens løsning, ettersom juristene vil utgjøre et flertall. Men det vil være to medlemmer som ikke behøver å være jurister.

Juristmedlemmene i organet - dissens

Når det gjelder de to juristene utenfor domstolene, har kommisjonen som nevnt delt seg i et flertall og et mindretall. Flertallet og mindretallet består av de samme medlemmer som flertallet og mindretallet når det gjelder organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6. Uenigheten her i utnevningsskapitlet har nær sammenheng med fraksjonenes standpunkt i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6.

Flertallet (kommisjonens leder og medlemmene Bergo, Eidesen, Hermansen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull og Sundtoft) ønsker at styret for Domstoladministrasjonen også skal være innstillingsorgan i dommerutnevnelser. Som omtalt i "*Domstoladministrasjonens forhold til Regjeringen og departementene*" i kapittel 6.7.2 mener flertallet at dette styret ifølge forslaget vil få en sammensetning som gjør det velegnet som innstillingsorgan. Det har vært vurdert fra flertallets side om de to juristene utenfor domstolene ikke bare burde være privatpraktiserende advokater, men om de også burde inkludere representasjon fra det øvrige juristmiljø, d v s jurister i offentlig administrasjon, i næringsliv, i universitetene m v. Flertallet finner imidlertid at ved vurderingen av stillingssøknader, bør representanter for brukerne av domstolene ha prioritet foran representanter for søkergruppene.

Med en slik sammensetning av innstillingsorganet oppnår man også den praktiske fordel at styret i Domstoladministrasjonen kan virke som innstillingsorgan uten at styret behøver å ha endret sammensetning ved behandling av innstillingssaker.

Mindretallet (medlemmene Bugge Fougner, Fagernæs, Gjorv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen og Ven) ønsker å beholde den sentrale domstoladministrasjon i Justisdepartementet. Da er det den beste løsningen å etablere et eget innstillingsråd. Sammensetningen av et slikt innstillingsråd bør ses på bakgrunn av prinsippet om en bred dommerrekruttering. Mindretallet legger derfor vekt på at de to juristene utenfor domstolene skal ha bredest mulig kontaktflate mot aktuelle søkergrupper og kjennskap til hvilke kvalifikasjoner som de ulike juridiske yrkesroller kan gi. Når yrkesaktive jurister utenfor domstolene fordeler seg med ca 5.000 i privat sektor og ca 5.000 i offentlig sektor, bør de to juristene komme fra henholdsvis gruppen av privatpraktiserende advokater og tilsatte i offentlig sektor. Dette vil også samsvare med at domstolene brukes av både privat og offentlig sektor.

Uenigheten mellom flertallet og mindretallet når det gjelder fremgangsmåten for utnevning av dommere er altså begrenset til valget av ett av de to juristmedlemmene i innstillingsorganet - om denne juristen skal være advokat eller tilsatt i offentlig forvaltning.

Delt valg/oppnevningsmyndighet mellom Stortinget og Regjeringen

Når det gjelder utpekingen av medlemmer til innstillingsorganet, foreslår kommisjonen at deler av organet *velges av Stortinget* og at *Regjeringen oppnevner* de øvrige medlemmer. Dersom Stortinget velger allmennhetens representanter, får disse medlemmene stor autoritet innad i organet og tillit utad. Når Regjeringen oppnevner de øvrige medlemmer, oppnår man en balanse mellom Stortinget og Regjeringen som harmonerer med kommisjonens prinsipielle utgangspunkt, ved at begge de to andre statsmakter er brakt inn i bildet for den viktige del av styringen av domstolene som dommerutvelgelsen representerer. Ordningen vil også gjøre det lettere å få synliggjort organets frittstående karakter.

Kommisjonen kan ikke se noen vesentlige motforestillinger mot den delte myndighet til å velge/oppnevne innstillingsorganet. Det vises til flertallets vurdering av tilsvarende spørsmål for styret for Domstoladministrasjonen i "*Domstoladministrasjonen ledes av et styre.*" i kapittel 6.7.1, en vurdering som mindretallet slutter seg til i den foreliggende sammenheng.

Kommisjonens forslag er etter dette:

Representantene for allmennheten velges av Stortinget. Kommisjonen regner med at etter stortingsvedtak 27 mai 1977 vil stortingsrepresentanter ikke bli valgt.

Dommerrepresentantene oppnevnes av Kongen i statsråd. Kongen kan bli motta forslag fra Høyesterett i plenum. Det kan også være aktuelt at Kongen mottar forslag fra dommerne i de øvrige instanser og fra Den norske Dommerforening.

De to advokatene - eventuelt en forvaltningsjurist - oppnevnes av Kongen i statsråd. Kongen kan bli motta forslag fra organisasjoner som organiserer de aktuelle yrkesgrupper.

Kongen i statsråd fastsetter hvem som skal være leder og nestleder.

For ordens skyld presiserer kommisjonen at når den sier at Kongen kan motta forslag til oppnevning, ligger det ikke i dette noen fast forslagsordning. Det vil således ikke være noen saksbehandlingsfeil om det ikke er innhentet forslag før oppnevning skjer.

Nærmere om organiseringen av innstillingsorganet, medlemmenes rettigheter og plikter m v

Kommisjonen foreslår en valg/oppnevningsperiode på fire år, som er relativt vanlig i offentlige styrever og råd. Det bør imidlertid settes en grense for gjenvalg/gjenoppnevning, for å sikre en balanse mellom kontinuitet og fornyelse. Kommisjonen går derfor inn for at det bare skal være anledning til én gjenoppnevning / ett gjenvalg. Det må etableres avvikende oppnevnings/valgperioder for å hindre at det senere blir samtidig utskifting av alle medlemmene. Arbeidet godtgjøres etter regler som fastsettes av Kongen i statsråd.

Det ligger i forslaget at det bare opprettes ett, *landsomfattende* innstillingsorgan. Det antas ikke å være hensiktsmessig med varierende sammensetting av organet etter hvilket distrikt den aktuelle utnevningssak gjelder. Det antas heller ikke å være hensiktsmessig med oppdeling i regionale organ. Kommisjonen mener at man bør prioritere enhetlig praksis. Et eventuelt behov for å ta ulike distriktshensyn ved besettelse av dommerstillinger i ulike distrikter bør kunne tilgodeses på annen måte.

Kommisjonen finner at reglene for rettigheter og plikter for medlemmer i offentlige, kollegiale organer for øvrig kommer til anvendelse. Det er derfor

unødvendig å lovfeste at det ikke skal gjelde noen *plikt* til å la seg velge/oppnevne til innstillingsorganet. Medlemmene må i funksjonsperioden ha rett til å *trekke seg* fra organet med rimelig varsel.

Et valg eller en oppnevning må kunne trekkes tilbake, men her foreslår kommisjonen en uttrykkelig lovregulering siden dette berører organets forhold til Regjeringen og Stortinget. Fordi innstillingsorganet skal være faglig uavhengig, bør man ikke gi adgang til å trekke valg/oppnevning tilbake utlukkende med den begrunnelse at myndigheten er uenig i organets innstillinger. Men det bør lovfestes at valg/oppnevning kan trekkes tilbake dersom et medlem ikke er i stand til - eller villig til - å utføre sitt verv på forsvarlig måte. Med mindre det er tale om sykdom, gjelder det her ekstraordinære situasjoner, og kommisjonen finner ikke grunn til å gå mer detaljert inn på hva som kan tenkes å utløse tilbaketrekking.

7.5.3.1.2 Innstillingsorganets oppgave og arbeidsmåte

Innstillingsorganet skal gi en innstilling med begrunnet forslag om hvem som bør utnevnes. Det ligger i innstillingsbegrepet at det skal gis en rangering mellom de innstilte. Spørsmålet om *hvor mange* som bør innstilles, er primært et spørsmål om Regjeringens frihet til selvstendig vurdering. Antallet innstilte drøftes derfor i punkt 7.5.3.3 om Regjeringens forhold til innstillingen og Regjeringens ansvar for utnevnelser.

Innstillingen skal ledsages av referat fra eventuelle intervjuer og referanseinnhentinger og annet supplerende materiale som organet har bygget sin innstilling på. Dette er nødvendig for at den etterfølgende behandling i departement og Regjering skal være en reell vurdering, samtidig som man ønsker en rasjonell arbeidsdeling mellom innstillingsorganet/sekretariatet og departementets saksforberedelse.

Innstillingsorganets primær oppgave vil være å gi innstilling i utnevningssaker. Men kommisjonen forutsetter at Kongen i statsråd også skal avgjøre en del *konstitusjoner* av dommere, som nærmere beskrevet i "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8 om midlertidige dommere. Med unntak for Høyesterett er det samme behov for innstilling fra et eksternt organ ved statsrådskonstitusjoner som ved utnevnelser, og innstillingsorganet bør også få denne funksjonen.

Kommisjonen har i "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8 foreslått at det - som hovedregel - er konstitusjoner for sammenhengende periode utover ett år og enhver konstitusjon i Høyesterett som skal behandles i statsråd. Kommisjonen har i "*Nærmere om kommisjonens forslag til konstitusjonsordninger, den praktiske gjennomføringen og hvordan konstitusjonsbehovet kan reduseres*" i kapittel 8.4.4.4 foreslått at *kortere* konstitusjoner skal få sin endelige avgjørelse i innstillingsorganet. Men det samme skal gjelde når allerede utnevnt dommer gis en konstitusjon *ved siden av sin faste stilling*.

Innstillingsorganet vil etter dette ha tre funksjoner:

- Innstilling i utnevningssaker
- Innstilling i de fleste saker om konstitusjoner utover ett år
- Endelig avgjørelse av konstitusjoner i inntil ett år i herreds- og byrett og lagmannsrett - samt alle konstitusjoner som gis i tillegg til fast dommerstilling

Innstillingen må *begrunnes* for at Regjeringen skal få et reelt avgjørelsesgrunnlag. Det innebærer en fremheving av argumenter for og imot valg av

vedkommende søker, med en avsluttende avveining. I noen tilfeller vil det være naturlig å ta med en tilsvarende redegjørelse for hvorfor andre kvalifiserte søkere *ikke* blir innstilt.

Utnevnelse av høyesterettsdommere behandles samlet i punkt 7.5.4, og det henvises dit også når det gjelder spørsmålet om slike stillinger skal behandles i innstillingsorganet.

For at de sentrale hensyn skal ivaretas som forutsatt av kommisjonen, må innstillingsorganet gjennomføre en fullstendig personvurdering. I tillegg må innstillingsorganet også trekke inn i vurderingen forholdet til dommerkorpsets rette sammensetting samlet sett og ved den enkelte domstol. Innstillingsorganet skal med andre ord foreta en samlet vurdering på like bredt grunnlag som justisministeren og Regjeringen.

7.5.3.1.3 Sekretariatsfunksjon

Sekretariatsfunksjonen vil være helt avgjørende for at innstillingsorganet kan fylle sin funksjon etter kommisjonens forslag. Med et betydelig antall utnevningssaker hvert år i tillegg til konstitusjonene vil innstillingsorganet være avhengig av en omfattende saksforberedelse av høy kvalitet forut for sine møter.

Sekretariatets funksjon og arbeidsmåte og arbeidsdelingen mellom innstillingsorganet og sekretariatet bør fastsettes av innstillingsorganet selv, innenfor de rammer som det er hensiktsmessig å gi ved lovregulering av utnevnelser. Det kan f.eks. bli aktuelt at intervjuer foretas av sekretariatet, alene eller i samarbeid med innstillingsorganets leder eller enkeltmedlemmer. Det må stilles store krav til kompetanse i sekretariatet, både kompetanse i personalutvelgelse og generell domstolkompetanse. Forholdene bør derfor kunne legges til rette for å trekke på dommerkompetanse også i sekretariatsarbeidet, f.eks. ved at dommere i perioder gjør tjeneste i sekretariatet.

Kommisjonen går ikke mer detaljert inn på organiseringen av sekretariatet, men nevner at løsningene i stor grad vil avhenge av om flertallets eller mindretallets forslag til sentral domstoladministrasjon realiseres. Flertallets forslag innebærer at Domstoladministrasjonen vil være sekretariat, fordi innstillingsfunksjonen legges til styret for Domstoladministrasjonen. Mindretallet foreslår at sekretariatsfunksjonen legges til domstoladministrasjonen i Justisdepartementet, men tar ikke standpunkt til i hvilken grad sekretariatsfunksjonen arbeidsmessig eller organisatorisk skal skilles fra andre funksjoner i domstoladministrasjonen.

7.5.3.1.4 Innstilling fra andre instanser

Etter tjenestemannslovens system er normalordningen at «nærmeste foresatte tjenestemyndighet» er medlem av et innstillingsråd. Det innstillingsorganet som kommisjonen foreslår, følger ikke tjenestemannslovens system (jf foran under punkt 7.2), og det er praktiske motforestillinger mot å la vedkommende domstols leder være medlem av et landsomfattende innstillingsorgan for dommere, som dermed ville ha ulik sammensetting fra sak til sak. Derimot foreslår kommisjonen at domstolleder avgir en skriftlig uttalelse til innstillingsorganet. Dette vil være en bedre ordning enn i dag hvor domstolleder gir en telefonisk uttalelse til Det rådgivende organ uten at det nedfelles noe skriftlig i saken. Slik uttalelse vil først og fremst være aktuell ved utnevnelse av ordinære dommere i flermannsdomstoler. Men når en lederstilling er ledig, vil

avtroppende leder kunne avgis uttalelse. Det vil ofte være mindre naturlig at en *fungerende* leder avgir uttalelse, f. eks. når en dommerfullmektig fungerer som sorenskriver etter den faste sorenskriverens fratreden. Når kommisjonen foreslår lovfestet at vedkommende domstols leder gir uttalelse til innstillingsorganet, forutsettes derfor at det gjelder domstolens *faste* leder. Men hvor innstillingsorganet selv finner det naturlig, vil organet kunne be om uttalelse fra en fungerende leder. - Uttalelsen fra domstolleder følger saken videre også etter at innstillingsorganet har avgitt sin innstilling.

Med unntak for de særlige regler for utnevnelser til Høyesterett, se punkt 7.5.4 nedenfor, finner kommisjonen ikke grunnlag for ytterligere formaliserte innstillings- eller uttalelsesordninger.

7.5.3.2 Forholdet mellom et innstillingsorgan, den sentrale domstoladministrasjon og forberedelsen til statsrådsbehandling

Allerede i dag er fremgangsmåten for utnevnelser av dommere relativt omfattende og tidkrevende. Hensynet til en effektiv drift av domstolene gjør det betenkelig å endre utnevnesordningen på en slik måte at utnevnelserne tar betydelig mer tid enn i dag eller legger beslag på vesentlig økte ressurser. En slik fare er først og fremst knyttet til at prosessen med en vurdering og avveining av søkerne *gjentas* av flere instanser. Etter flertallets forslag om å legge innstillingsfunksjonen til styret for Domstoladministrasjonen, vil søkerne først bli vurdert av styret med bistand av Domstoladministrasjon og deretter av den delen av Justisdepartementet som skal forberede dommerutnevnesessakene for justisministeren. Etter mindretallets forslag om å beholde den sentrale domstoladministrasjon i Justisdepartementet vil søkere først bli vurdert av det nye Innstillingsrådet og deretter av Justisdepartementet.

Kommisjonen går ikke inn på spørsmålene om hvordan utnevnesessakene bør behandles i Justisdepartementet. Den interne organisering i departementene ligger utenfor Stortingets ansvarsområde, og lovregulering er dermed uaktuelt. Kommisjonen vil likevel gi uttrykk for at man i størst mulig grad bør unngå forsinkende dobbeltbehandling m h t intervjuer av søkere m v.

Det er også andre spørsmål om arbeidsdelingen mellom de ulike aktører og instanser når det gjelder utnevnelser av dommere. Slike spørsmål må avklares gjennom den organisasjonsutviklingsprosessen som kommisjonen foran har referert til flere ganger, og kommisjonen går ikke nærmere inn på disse spørsmålene.

7.5.3.3 Regjeringens forhold til innstillingen og ansvar for utnevnelserne

Som beskrevet foran, har kommisjonen søkt å finne en balanse mellom hensynet til en demokratisk fremgangsmåte for utnevnelser og hensynet til domstolenes uavhengighet av den utøvende og den lovgivende makt. Det fremgår av kommisjonens vurderinger under punkt 7.5.2 om valg av hovedløsninger at man ikke bør avskjære et parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for Regjeringen. Det ville bryte med vårt vanlige system for ansvar for statlige beslutninger innenfor vårt parlamentariske demokrati. På den annen side må man sikre at man oppnår den tilsiktede styrking av domstolenes innflytelse på dette området.

Kommisjonens forslag innebærer at Regjeringen og/eller vedkommende minister foretar en ordinær vurdering av de aktuelle søkerne, men slik at innstillingsorganets vurdering skal tillegges meget stor vekt.

En slik balanse må bygge på at Regjeringen *ønsker å respektere* domstolenes uavhengighet, og at dette avspeiles i dens holdning til innstillingsorganets innstillinger. Men balansen bør også sikres gjennom regler for hvilke formelle rettsvirkninger som innstillingen skal utløse.

For det første er det spørsmål om å lovfeste begrensninger i Regjeringens adgang til å gå utenfor kretsen av innstilte søkere og utnevne en ikke innstilt søker. Alternativene til å stille Regjeringen helt fritt er enten at Regjeringen *må* velge en av de innstilte, eller at Regjeringen kan velge en ikke innstilt søker forutsatt at den følger en spesiell prosedyre som kan utgjøre en ekstra terskel for å gå imot innstillingsorganets vurdering. En slik prosedyre kan være at Regjeringen kan utnevne en ikke innstilt søker dersom den har gått tilbake til innstillingsorganet og bedt om dets vurdering av denne søkeren.

Kommisjonen finner at verken en ordning med full frihet eller en ordning hvor Regjeringen er avskåret fra å gå utenfor innstillingen, vil gi den nødvendige balansen. Det blir liten realitet i forsøket på å gi et eksternt korrektiv til Regjeringens egen vurdering dersom Regjeringen kan velge fritt mellom samtlige søkere og legge den vekt den selv ønsker på innstillingen. På den annen side, dersom Regjeringen er bundet til å følge innstillingen, vil behandlingen i statsråd få begrenset realitet, og utgjøre en formell gjennomføring av innstillingsorganets beslutning.

Kommisjonen går inn for en løsning hvor Regjeringen velger fritt mellom de innstilte, men også har anledning til å gå utover kretsen av innstilte *dersom* saken først sendes tilbake til innstillingsorganet med underretning om at Regjeringen overveier å utnevne en annen, navngitt søker og med anmodning om at organet gir en vurdering av denne søkeren. Dersom søkeren fortsatt ikke innstilles, kan Regjeringen likevel utnevne vedkommende. Både på grunn av innstillingsorganets tyngde og de regler om offentlig innsyn som foreslås nedenfor, vil det antakelig sjelden forekomme avvik fra innstillingen, men *muligheten* vil stå åpen.

For ordens skyld nevnes at ved dissens i innstillingsorganet vil også den eller de søkere som mindretallet ønsker innstilt, være å anse som innstilt. Dette gjelder for innstillingsråd etter tjenestemannsloven, og det er ingen grunn til å la en annen regel gjelde for innstillingsorganet for dommerstillinger. Dermed vil Regjeringen kunne utnevne en søker som mindretallet i organet har gått inn for, uten å måtte gå tilbake til organet for ny vurdering.

For det annet er det spørsmål om hvilke valgmuligheter som innstillingsorganet skal gi Regjeringen. Dette er i praksis et spørsmål om hvilket antall søkere organet skal ha plikt til å innstille.

En ordning med at organet bare innstiller én søker - etter dansk mønster - vil antakelig i normaltilfellene innebære at Regjeringen er henvist til å følge organets innstilling. Det vil bryte med forutsetningene for kommisjonens forslag om et frittstående innstillingsorgan dersom Regjeringen i et stort antall saker går imot organets vurdering - kommisjonens forutsetning er at innstillingen skal tillegges stor vekt. Dersom innstillingsorganet bare innstiller én søker, vil man derfor risikere at Regjeringens endelige vurdering i utnevningssakene får liten realitet, og at det foran nevnte hensyn til balanse mellom organets og Regjeringens innflytelse ikke blir tilstrekkelig ivaretatt.

Kommisjonen foreslår at man lovfester det som er vanlig i de fleste innstillingsordninger, at innstillingsorganet innstiller tre søkere, under forutsetning av at det finnes tre kvalifiserte blant søkerne. Gir man organet plikt til å begrunne det dersom det innstilles færre enn tre søkere, vil man i praksis unngå at organet innstiller bare én søker i den hensikt å begrense Regjerin-

gens valgfrihet. Antakelig vil man også i en del andre situasjoner unngå at det innstilles færre enn tre søkere

Kommisjonen vil imidlertid bemerke at «kvalifisert» til å bli utnevnt til dommer er et kriterium som forutsetter svært skjønnsmessige vurderinger. Man kan ikke se bort fra at svaret på om en søker er kvalifisert, kan påvirkes noe av hvilken dommerstilling det gjelder eller av hvilken søkning man kan regne med til denne domstolen sammenliknet med andre domstoler. Det kan også komme inn som et tilleggsmoment at saken dreier seg om dommerstilling ved en domstol hvor det av ulike grunner vil være relevant å legge noe vekt på f eks geografisk tilhørighet i tillegg til de ordinære kvalifikasjonskriterier, jf punkt 7.3.1.3.

Det hender at man samtidig kunngjør og besetter flere dommerstillinger ved samme domstol. I slike tilfeller bør det innstilles så mange søkere at utnevnesmyndigheten har minst tre innstilte søkere å velge mellom ved besettelse av den siste av dommerstillingene. I unntakstilfelle utnevnes eller konstitueres det et stort antall dommere ved samme domstol; man har eksempler på at en kunngjøring omfatter opp til åtte stillinger ved samme domstol. For at utnevnesmyndigheten skal ha en tilfredsstillende frihetsgrad i et slikt tilfelle, bør det innstilles *mer* enn ti kvalifiserte søkere.

7.5.3.4 Offentlighetens og partenes innsyn i dommerutnevnelser

Foran under punkt 7.2 er gitt en oversikt over dagens regler for offentlighet i saker om dommerutnevnelser. Kommisjonen foreslår at den vanlige innsynsretten gjøres noe mer omfattende, for at flere av de sentrale hensyn kan bli bedre ivaretatt.

For det første foreslås at den *utvidede* søkerliste undergis alminnelig offentlighet. Den utvidede søkerliste inneholder i tillegg til opplysninger om navn, stilling/yrke og bostedskommune, også alder og fullstendige opplysninger om søkerens utdanning og praksis.

Det anses generelt viktig at søkerlister er offentlig tilgjengelige. I Ot prp 13 (1969-70) om lov om offentlighet i forvaltningen foreslo Regjeringen at alle dokumenter i saker angående tilsetninger og forfremmelser i det offentlige tjeneste generelt skulle unntas fra offentlighet. Justiskomiteens flertall gikk imot dette unntaket og ville ha full offentlighet i alle tilsettingssaker. Justiskomiteen fikk ikke støtte for sitt ønske om full offentlighet, men Stortinget vedtok likevel at *søkerlistene* skal være offentlige. Det ble fremhevet at det ikke er noen privatsak å søke en offentlig stilling, spesielt ikke høyere stillinger.

Kommisjonens forslag om offentliggjøring av den *utvidede* søkerlisten vil sette publikum i bedre stand til å kontrollere at utnevnesmyndigheten velger den beste søkeren.

For det andre foreslås at innstillingsorganets innstilling, men ikke begrunnelsen, gjøres offentlig tilgjengelig. Når utnevnesmyndigheten helt unntaksvis ber om organets vurdering av en ikke innstilt søker, bør denne henvendelsen være offentlig, men uten at vedkommende søkers *navn* offentliggjøres. Ved ekspedisjon tilbake til departementet bør det være offentlig om innstillingsorganet endrer sin opprinnelige innstilling og i tilfelle hvem som nå innstilles.

Forslaget om innsyn gjelder *innstillingsorganets innstilling*. Det er vanlig å skille mellom innstillinger og uttalelser i tilsettingssaker. Nedenfor foreslår kommisjonen at *domstolleder* skal avgi en skriftlig *uttalelse* til innstillingsorganet, og at denne uttalelsen skal følge saken videre til departementet. På

samme måte skal Høyesteretts justitiarius avgi uttalelse direkte til Justisdepartementet når det gjelder stilling som høyesterettsdommer. Dessuten vil det normalt innhentes uttalelser fra personer som søkere oppgir som referanser. Ingen av disse uttalelsene vil ha den samme offentlige interesse som innstillingen fra et bredt sammensatt organ med deltakelse også utenfra justisvesenet, og vil ikke omfattes av kommisjonens forslag til utvidet offentlighet.

Utvidelsen av offentlighetens innsyn betyr for det første at uavhengighetshensynet blir bedre ivaretatt. Opprettelsen av et innstillingsorgan som korrektiv til Regjeringens egen vurdering vil miste noe av sin effekt dersom ingen får vite om eventuell uenighet mellom innstillingsorgan og Regjering. Da vil man ødelegge noe av den tilsiktede balanse mellom den utøvende makt og et frittstående innstillingsorgan.

Større åpenhet og offentlig innsyn vil for det andre høyst sannsynlig bety økt tillit til dommerne og domstolene, både fordi åpenhet i seg selv er tillitvekkende og fordi tillit til innstillingsorganets arbeid vanskelig kan tenkes uten kjennskap til organet og dets funksjon.

Et avgjørende spørsmål vil imidlertid være *når* offentlighet skal inntre. Lar man offentlighet inntre etter at en utnevning har funnet sted, vil man få grunnlag for en kontroll med at Regjeringen har foretatt et saklig valg. Men en mulig kritikk fra mediene eller publikum vil bare ha en mulig virkning for senere utnevningssaker. Man kan vanskelig tenke seg omgjøring av en foretatt utnevning.

For å gi anledning til debatt om saken før avgjørelsen er tatt, bør offentlighet inntre *før* utnevningen, så snart dokumenter eller opplysninger foreligger. Selv om en offentlig debatt antakelig bare vil skje i de mer spesielle utnevningssaker, vil ordningen likevel innebære en form for demokratisk medinnflytelse på dommerutnevninger.

Allerede i dag er søkerlistene offentlige så snart søknadsfristen er utløpt. Det samme bør gjelde de utvidede søkerlistene. Det er også nærliggende at innstillingsorganets innstilling offentliggjøres så snart den er sendt Justisdepartementet, og det samme gjelder offentliggjøring av en etterfølgende prosess med tillegsspørsmål fra Justisdepartementet og tilleggsinnstilling fra innstillingsorganet.

De foreslåtte endringene i innsynsretten har imidlertid klare konsekvenser for den enkelte *søker*, fordi enkeltsøkeres faglige (og kanskje også menneskelige) kvalifikasjoner vil bli gjenstand for offentlig debatt. Dette er et vanskelig område. Kommisjonen ønsker ikke en utvikling i retning av senatshøringene i USA, hvor man i noen tilfeller har gått meget langt i å trekke frem kandidatens personlige meninger og fremferd. Etter kommisjonens vurdering bør man likevel åpne for en offentlig debatt og ha tillit til at pressen og etermediene ser sitt ansvar i å holde debatten på et saklig og forsvarlig plan.

Offentliggjøring av at en person har søkt en dommerstilling, kan etter forholdene være meget problematisk for søkeren. Allerede dagens regler om innsyn i søkerlistene medfører antakelig bl a at en del dyktige advokater ikke tar sjansen på å melde seg som søker uten å være omtrent garantert utnevning. Det kan gi betydelige, negative konsekvenser for en advokatpraksis om det blir kjent at advokaten ønsker å avvike virksomheten. Stortinget har ved flere anledninger gått imot enhver form for unntak fra regelen om offentlige søkerlister, jf bl a det som er referert foran fra offentlighetslovens vedtakelse. I forbindelse med behandlingen av St meld nr 32 (1997-98) om offentlighetsprinsippet i forvaltningen har imidlertid justiskomiteen i Innst S nr 21 (1998-99) inntatt motsatt standpunkt. Komiteen uttaler at det bør være mulighet for

enkeltpersoner å reserve seg fra offentlighet, under henvisning til at dagens regler kan virke ekskluderende for en del søkere til offentlige stillinger.

Kommisjonen har foran pekt på sterke hensyn som taler for utvidet offentlighet i forbindelse med utnevning av dommere, og vil for sin del ikke fremme forslag om noen innskrenket offentlighet selv om både dagens regler og kommisjonens forslag innebærer betydelige ulemper for en del potensielle søkere.

Når det gjelder *partenes* rett til innsyn, foreslår kommisjonen ingen endringer av dagens regler. Kommisjonen kan ikke se at søkere til dommerembeter har andre interesser i innsyn enn det som gjelder generelt for parter i tilsettingssaker.

7.5.3.5 Enkelte spørsmål om utvelgelsesteknikker

Som nevnt ovenfor under punkt 7.5.1.3 tilsier hensynet til høy faglig kvalitet og gode personlige egenskaper at utvelgelsesprosessen må være på et godt faglig nivå. I dag finner man konsulentfirmaer som tilbyr bistand i lederutvelgelse og annen personalutvelgelse. I offentlig sektor har man av ulike årsaker i liten grad benyttet seg av slike tilbud. For utvelgelse av dommere forutsetter kommisjonen at man ytterligere vil utbygge en intern kompetanse som vil gjøre det uaktuelt å engasjere eksterne konsulenter.

Kommisjonen har i sine vurderinger av fremgangsmåte for utnevnelser forutsatt at ledige dommerstillinger gjøres til gjenstand for offentlig *kunngjøring* etter de vanlige regler i staten. Flere av de grunnleggende hensynene i punkt 7.5.1 tilsier at den svenske ordningen med såkalt «kallelse» i stedet for offentlig kunngjøring til høyere dommerstillinger, er uaktuell hos oss. Særlig vil en slik ordning vanskeliggjøre eller umuliggjøre en åpen, offentlig debatt før og etter dommerutnevnelser. Kommisjonen har også det inntrykk at det svenske system med kallelse til høyere dommerstillinger innebærer en risiko for snever rekruttering, og det er nå igangsatt et utredningsarbeid som skal vurdere kallelsesordningen i Sverige.

Kunngjøring av dommerstillinger må få frem den bredden i kvalifikasjoner man venter hos søkerne, jf også punkt 7.3.1.3 om den brede dommerrekrutteringen. Derimot tror kommisjonen at det er uhensiktsmessig å la kunngjøringen inneholde mer presise kvalifikasjonskrav eller -ønsker, f.eks. når det gjelder alder, geografisk tilhørighet eller de mer faglige kravene.

Kommisjonen har forutsatt at det som en hovedregel foretas *intervju* med aktuelle søkere, slik ordningen har vært siden slutten av 1980-årene. Noen av kravene som må stilles til dommere, går på personlige egenskaper, evne til mellommenneskelig gode relasjoner, god muntlig kommunikasjon, evnen til å opptre med ro og autoritet o s v. Med den rette kompetansen vil man gjennom intervju kunne evaluere søkerne på en sikrere måte også ut fra slike kriterier.

Det må videre legges vekt på innhenting av uttalelser fra tidligere arbeidsgiver m v. Det er ikke minst viktig når man ønsker dommere fra et bredt spektrum av juridiske stillinger. Kunngjøringer og informasjonsbrev til søkerne må utformes slik at det er klare linjer for hvem som kan kontaktes med spørsmål om å gi uttalelse som en søker. Det bør være en målsetting at utvelgelsen av dommere skjer på et best mulig faktagrunnlag.

De nærmere rutiner må utvikles i samarbeid mellom utnevnesmyndigheten og innstillingsorganet. Det gjelder bl a spørsmål om man hovedsaklig skal basere seg på at søkerne selv gir de nødvendige faktiske opplysninger,

f eks om vandel, privatøkonomi m m - eller om man skal gi innstillingsorganet og utnevnellesmyndigheten innsyn i ulike registre. Praktiske hensyn kan tale for at det gis adgang til å innhente opplysninger fra strafferegisteret. Det forutsetter i tilfelle hjemmel i forskrift etter strafferegisterloven. Kommisjonen har ikke funnet grunn til å gå detaljert gjennom hvilke andre registre som eventuelt kan inneholde relevante opplysninger og hvor manglende offentlig innsyn i dag innebærer at lovhjemmel er nødvendig for at innstillings- og utnevnellesmyndigheten kan hente ut opplysninger. Kommisjonen viser til at den vanlige prosedyre for tilsetning i statlige stillinger er at søkerne selv bes om å fremlegge de nødvendige opplysninger og den nødvendige dokumentasjon. Dersom en slik prosedyre mot formodning skulle vise seg utilstrekkelig for dommerutnevnelser spesielt, må de nødvendige lovhjemler kunne gis på et senere tidspunkt.

7.5.3.6 Utvidet kompetanse for konstitusjoner

Kommisjonen har i *"Nærmere om kommisjonens forslag til konstitusjonsordninger, den praktiske gjennomføringen og hvordan konstitusjonsbehovet kan reduseres"* i kapittel 8.4.4.4 vurdert hvor myndigheten til å konstituere dommere bør legges og har konkludert med at den beste løsningen er at de konstitusjoner som i dag besluttes i Justisdepartementet i henhold til fullmakt i kgl res, blir lagt til det nye innstillingsorganet. Innstillingsorganet vil ha et administrativt apparat for behandling av utnevnelssaker og vil ha opparbeidet særlig kompetanse i vurdering av dommersøkere. Organet vil også ha god oversikt over kvalifiserte jurister som har vist interesse for dommerstillinger. Hvis innstillingsorganet gis konstitusjonsmyndighet, vil man kunne bruke de samme rutiner som i utnevnelssaker når det gjelder utlysning m v og når det gjelder klarering av *at* en konstitusjon skal kunngjøres og besettes.

Kommisjonen har foreslått at myndigheten begrenses til konstitusjoner inntil ett år, slik det i dag gjelder for Justisdepartementets myndighet. Men konstitusjon etter lovskissen (kapittel 14) § 9 - ved siden av fast dommerstilling - må kunne besluttes av organet uansett lengde, jf *"Nærmere om kommisjonens forslag til konstitusjonsordninger, den praktiske gjennomføringen og hvordan konstitusjonsbehovet kan reduseres"* i kapittel 8.4.4.4. I tilfelle forlengelser gjelder begrensningen den samlede konstitusjonsperioden. Myndighet skal ikke omfatte konstitusjon av høyesterettsdommere, uansett lengden av konstitusjonen.

Innstillingsorganets myndighet bør gis direkte i lov og ikke som delegering av Kongens myndighet.

7.5.3.7 Forholdet til likestillingsloven

Kommisjonen ser intet avgjørende argument for at likestillingsloven ikke generelt skal få anvendelse på dommerutnevnelser, jf foran under 7.2. Så lenge Klagenemnda for likestilling ikke er undergitt faglig instruksjonsmyndighet fra verken departement eller regjering, kan ikke nemndas kontrollmyndighet sies å skape noe problematisk avhengighetsforhold mellom domstolene og den utøvende makt.

7.5.4 Spesielt om utnevning av høyesterettsdommere

Som nevnt foran under punkt 7.2 gjelder i dag særlige regler for utnevning av høyesterettsdommere. Disse stillingene faller utenfor Det rådgivende organ for dommerutnevningssaker, men Høyesterett gir selv en uttalelse direkte til justisministeren.

Kommisjonen har foran påpekt at demokratihensynet kommer sterkt inn ved avgjørelsen av hvor utnevningssmyndighet for dommere skal legges, fordi den mest effektive medinnflytelsen fra Stortinget side kan oppnås på utnevningssstadiet. En etterfølgende kontroll med Regjeringens utnevninger vil bare ha virkning for senere utnevninger.

Dette hensynet kommer særlig sterkt inn når det gjelder høyesterettsdommere. Etter Grunnloven § 88 dømmer Høyesterett i siste instans, og dens dommer og kjennelser kan ikke omgjøres av andre organer. Domstolens prøving av lovers grunnlovsmessighet vil i siste hånd ligge i Høyesterett, og det er denne domstol som har det avgjørende ord i domstolens rettsskapende virksomhet. Høyesterett har dessuten spesielle formelle funksjoner etter vår konstitusjon. Høyesterett utgjør en del av Riksretten. Etter § 83 kan Stortinget innhente Høyesteretts betenkning over «juridiske Gjenstande». Og etter Grunnloven § 46 har Høyesterett i en spesiell situasjon i oppgave å foranstalte Stortingets sammenkallelse. Dessuten gjelder den særregel for høyesterettsdommere at de bare kan fjernes fra sine stillinger ved Riksrettens avgjørelse, jf kapittel 10. Når Høyesterett er tillagt så viktig myndighet etter vår konstitusjon, er det et argument for å legge en mest mulig effektiv styring av utvelgelsen av høyesterettsdommere til vårt høyeste folkevalgte organ.

Om man mener at det vil være å bryte for mye med den tradisjonelle oppgavefordelingen mellom Stortinget og Regjering å legge hele ansvaret for utnevninger av høyesterettsdommere til Stortinget, er det en mulighet å gi Stortinget en *medinnflytelse* før utnevning blir foretatt. En ordning hvor Regjeringen innhenter Stortingets *uttalelse* uten at den blir ansett bindende, vil virke fremmed i vårt parlamentariske system. En ordning hvor Stortinget må *godkjenne* valg av en høyesterettsdommer før utnevning finner sted, vil gi Stortinget full styring med utvelgelsen.

Kommisjonen har imidlertid foran i punkt 7.5.2 gjort rede for den faren for en viss partipolisering av dommerutnevningene den mener er knyttet både til utnevninger i Stortinget og til en ordning hvor Stortinget skal godkjenne dommerutnevninger. Denne faren kan synes særlig nærliggende når det er høyesterettsdommere som skal utnevnes. Kommisjonen forutsetter at det ikke er noe ønske i vårt samfunn om at høyesterettsdommere skal ha en partipolitisk profil eller at partipolitiske overveielser skal være en del av vurderingene i Høyesterett. Kommisjonen antar at en risiko for en utvikling i denne retning vil bli ansett særdeles uheldig her i landet.

Kommisjonen vil etter dette foreslå at utnevning av høyesterettsdommere fortsatt skal foretas av Kongen i statsråd.

Når det gjelder den nærmere fremgangsmåten for disse utnevningssakene, kan Høyesteretts konstitusjonelle særstilling begrunne at disse sakenes forberedelse ikke fullt ut skal følge den fremgangsmåte som kommisjonen foreslår for andre dommerutnevninger. Særlig kan det reises spørsmål om det er naturlig at rikets høyeste dommere utpekes etter innstilling fra et organ med bl a dommere fra de lavere instanser.

Til tross for Høyesteretts spesielle forfatningsmessige funksjoner, er det rettens *dømmende* virksomhet som i praksis er rettens helt dominerende funksjon. Dermed er det ønskelig at Høyesteretts dommere velges ut etter samme

art av kriterier som landets øvrige dommere - selv om det må stilles høyere krav. Det taler for at det faglige innstillingsorganets vurdering innhentes også forut for utnevnelser av høyesterettsdommere.

Dersom man lar utnevnelser til Høyesterett gå utenom innstillingsorganet, vil en uttalelse fra Høyesterett selv være det eneste innspillet som Regjeringen får utenfra. Det aktualiserer problemene omkring selvrekruttering. På dette punkt uttaler Schei-utvalget i innstilling om Domstolenes rekruttering og dommernes utdanning m v på side 64:

«Også for Høyesteretts vedkommende vil det, av samme grunner som for de andre domstoler, være av betydning at det etableres en innstillingsordning. Det naturlige må imidlertid her være at Høyesterett selv uttaler seg om hvem som bør utnevnes i ordinære embeter i domstolen. Høyesterett vil i alminnelighet ha et godt kjennskap til dem som søker høyesterettsdommerembeter. En drøftelse av søkerne i plenum vil være av reell verdi. Noen fare for at Høyesteretts medvirkning skulle påvirke domstolens sammensetning i uheldig retning, er det etter utvalgets mening ikke. Dette er ikke erfaringen fra den tid Norges Høyesterett ga innstilling ved utnevning av høyesterettsdommere, og heller ikke i stater hvor ordningen er slik i dag, bl a i Sverige og Danmark».

Etter kommisjonens vurdering er det riktig å legge noe større vekt på selvrekrutteringsproblemer enn det som ligger i Schei-utvalgets begrunnelse. I allfall må det være riktig å legge vekt på tillitsaspektet. Dersom Høyesterett holdes utenfor den reformen som et nytt innstillingsorgan innebærer, vil det kunne påvirke tilliten i negativ retning.

Kommisjonen finner etter en samlet vurdering at innstillingsorganets ansvarsområde også bør omfatte høyesterettsdommerstillinger.

Ordningen med at Høyesterett avgir uttalelse før utnevning av dommere i Høyesterett (med unntak for embetet som justitarius) bør opprettholdes, men uttalelsen bør først gis etter at innstillingsorganets innstilling foreligger og er gjort kjent for Høyesterett. Problemene med selvrekruttering har mindre vekt når uttalelsen i den videre behandling av saken ledsages av innstillingsorganets innstilling.

Kommisjonen ser det som naturlig at Høyesteretts uttalelse avgis av justitarius på samme måte som det skjer i dag, og etter de samme regler som skal gjelde for uttalelse fra domstolleder i lavere instanser. Å gi uttalelse om utnevning av ny høyesterettsdommer må være blant de lederfunksjoner som tilligger justitarius. Kommisjonen ser det også som naturlig at det er justitarius som avgjør om uttalelsen skal ha karakter av en anbefaling av en eller flere søkere eller bare være en orientering til justisministeren om den kjennskap justitarius har til søkerne og til andre forhold av betydning for avgjørelsen.

Når det gjelder offentliggjøring av uttalelsen fra Høyesterett, legger kommisjonen til grunn at offentlighetslovens regler kommer til anvendelse. Offentlighetsloven § 6 første ledd punkt 4 gjør unntak fra hovedreglen om offentlighet for dokumenter vedr «ansettelse ... i offentlig tjeneste» med unntak av søkerlister. Kommisjonens forslag om at *innstillinger* skal være offentlige, omfatter ikke *uttalelser*. Praksis hittil har dessuten vært at uttalelsen fra Høyesteretts justitarius bare gis muntlig til justisministeren.

Kommisjonen har vurdert om det bør gis en særskilt regel om at uttalelsen fra Høyesterett skal være offentlig. Offentliggjøring av en klar anbefaling fra Høyesterett om hvilken av søkerne som bør utnevnes, vil i praksis begrense

Regjeringens reelle valgfrihet. Dersom Regjeringen likevel vil gå imot Høyesteretts syn, kan det argumenteres mot at en slik alvorlig uenighet skal offentliggjøres uten hensyn til forholdene for øvrig. Selv om man lar unntaket fra offentlighet omfatte uttalelsen, vil Høyesterett likevel etter omstendighetene ha mulighet til å gå ut med sitt syn.

Dette unntaket fra offentlighet vil heller ikke avskjære en offentlig debatt om disse viktige utnevnelser, fordi både søkerliste og innstillingsorganets innstilling offentliggjøres så snart de foreligger.

Kommisjonens vurdering ovenfor har tatt sikte på stillinger som dommer i Høyesterett. Det må vurderes om det bør gjøres visse unntak for stillingen som justitarius i Høyesteret. Når det gjelder spørsmålet om denne stillingen skal behandles av innstillingsorganet, legger kommisjonen vekt på at selv om justitarius vil ha en særlig innflytelse i administrative spørsmål innenfor Høyesterett, vil hennes eller hans votum telle på linje med de øvrige dommere i pådømmingen av den enkelte sak. Utenom plenumssakene vil det dessuten i betydelig grad bero på tilfeldigheter hvilke saker justitarius deltar i. Det burde derfor ikke være problematisk i relasjon til uavhengighetshensynet om denne ene dommerstillingen holdes utenfor innstillingsorganets myndighet. På denne bakgrunn mener kommisjonen at det er rom for å ta hensyn til stillingens spesielle karakter og la den utøvende makt stå noe friere i personvalget enn det den gjør ved utnevning av andre dommere. Ved utnevning av justitarius i Høyesterett er det vanlig med konsultasjoner i Stortinget før Regjeringen tar sin avgjørelse.

Kommisjonen legger også vekt på at dersom innstillingsorganets myndighet skulle omfatte stillingen som justitarius, innebærer det en mulighet for en uenighet mellom Regjeringen og organet som kan bringe en politisk vanskelig situasjon. Man kan også risikere at det i folks bevissthet knyttes noe partipolitisk til utnevningen ved at Regjeringen griper inn på denne måte, og man kan risikere en svekkelse av tilliten til Høyesterett og høyesterettsjustitarius.

Kommisjonen er etter dette kommet til at stillingen som justitarius i Høyesterett bør falle utenfor innstillingsorganets ansvarsområde. Når det videre gjelder spørsmålet om å avgi uttalelse fra Høyesterett om utnevning av justitarius, finner kommisjonen at det bør være opp til Høyesteretts vurdering i det enkelte tilfelle.

7.5.5 Spørsmål om endring av Grunnloven

Kommisjonens forslag om et innstillingsorgan berører de regler i vår forfatning som gir enerett for Kongen til bestemt myndighetsutøvelse. Slike *prerogativer* kan ikke fratas Kongen ved alminnelig lov, det må i tilfelle grunnlovsendring til. Synet på prerogativene har imidlertid vært under utvikling, i retning av mindre definitive grenser for hva Stortinget kan legge til andre organer enn Kongen og - i enda sterkere grad - for hvor langt Stortinget kan gå i å gi instruksjoner om hvordan Kongens enerett skal utøves.

Det er antatt at Kongens rett til å utnevne embetsmenn etter Grunnloven § 21 fortsatt er en reell enerett. Kommisjonen legger til grunn som en forutsetning etter Grunnloven at dommerstillinger skal være embeter. Da må man ta stilling til hvor sterke begrensninger i Kongens frie utvelgelse av dommere som kan aksepteres uten at det kommer i strid med § 21.

Etter kommisjonens vurdering vil ikke det forhold at Kongen må motta råd eller uttalelse fra et eksternt organ, i seg selv være problematisk i forhold

til Kongens rett etter § 21. Man har flere eksempler på slike uttalellesordninger. Det avgjørende spørsmål er hvilke formelle eller reelle virkninger som er knyttet til en slik uttalelse eller innstilling.

Kommisjonen antar at det vil kreve grunnlovsendring dersom det bare skal innstilles én søker til hver stilling og Kongen ikke kan gå utenfor innstillingen.

I Odelstingets behandling 1 mars 1966 av Innst O nr 16 fra protokollkomiteen om en henvendelse om dommerutnevning, uttalte justisministeren, statsråd Schweigaard Selmer, at en ordning med innstillingsrett for andre enn Regjeringens egne organer ved utnevning av dommere, vil nødvendiggjøre en grunnlovsendring dersom innstillingen på noen måte skulle innskrenke Kongens frie valg. Dette «ville innebære en forskyvning i det konstitusjonelle balanseforhold».

Det forslaget om innstillingsordning som kommisjonen har foreslått foran, forutsetter at innstillingen skal tillegges stor vekt ved behandling av dommerutnevninger i statsråd, men innstillingen skal ikke legge noen begrensninger på Kongens valgfrihet, så lenge den foreskrevne prosedyre følges. Innstillingen skiller seg ikke fra de *uttalelser* som Kongen i henhold til lov skal innhente forut for en del andre embetsutnevninger. Utnevninger av professorer var ett viktig eksempel på dette, den gang disse stillingene fortsatt var embeter. Kommisjonen antar at uttalelsen fra statsråd Schweigaard Selmer referert ovenfor, går på ordninger som innebærer at Kongen både formelt og reelt *avskjæres* fra å utnevne bestemte søkere. Statsråden har sannsynligvis *ikke* siktet til innstillinger som bare utgjør tungtveiende *argumenter* for valg av noen søkere fremfor andre søkere, siden slike uttalelser/innstillinger var vanlige både den gang og i dag på en del andre områder. Etter *kommisjonens* forslag skal Kongen fritt kunne utnevne den søker Kongen ønsker, såfremt prosedyren med tilleggsuttalelse fra innstillingsorganet gjennomføres. Reelt sett vil prosedyren med å innhente tilleggsuttalelse fra innstillingsorganet øke organets innflytelse fordi det skaper en ekstra terskel når det gjelder å gå imot organets innstilling. Men at det lovfestes saksbehandlingsregler som reelt sett øker eksterne organers innflytelse på Kongens (Regjeringens) avgjørelser, innebærer ingen rettslig begrensning av Kongens valgfrihet som må anses i strid med Kongens enerett etter Grunnloven § 21.

I relasjon til innstillingsorgan *etter tjenestemannsloven* er det uttalt i teorien at det ikke er adgang til å benytte innstillingsråd ved besettelse av embeter - fordi Kongen skal kunne velge fritt mellom søkere til embeter (Saastad og Debes, lov om statens tjenestemenn 1983 side 41). Dette standpunktet er neppe bygget på at bruk av innstillingsråd er i strid med Grunnloven § 21 slik at det er en skranke for *lovgiver*. I forarbeidene til tjenestemannsloven § 4 om innstillingsråd (Ot prp nr 72 (1981-82) side 14) er et høringsforslag om behandling også av embeter i innstillingsråd avvist med bare følgende begrunnelse: «Departementet finner det uhensiktsmessig å ha dette som generell regel. Det dreier seg her ofte om de høyeste stillinger i staten, hvor Regjeringen må stå fritt i sine vurderinger av hvem som bør utnevnes. Det vil ofte være svært vanskelig å sette sammen et innstillingsråd med en hensiktsmessig sammensetning.»

Kommisjonen nevner i tillegg spørsmålet om et lovfestet innstillingsorgan innebærer at Stortinget griper inn i Kongens organisering av departementene på en måte som det ikke er adgang til etter vår forfatning. Kommisjonen besvarer dette spørsmålet benektende. Innstillingsorganet skal være et eksternt organ, ikke en del av departementet, og det er et avgjørende poeng

at organet ikke skal kunne instrueres faglig av Regjeringen. Det er ikke noe inngrep i Kongens organisering av departementene og deres arbeid at justisministeren pålegges å motta en ikke bindende innstilling fra et eksternt organ. Bindende instruksjoner for departementenes saksbehandling er generelt uproblematisk, jf f eks forvaltningslovens og offentlighetslovens omfattende regulering av saksbehandlingen.

Selv om kommisjonen ikke anser det nødvendig med noen endring av Grunnloven for å gjennomføre forslaget om et innstillingsorgan med tilhørende regler, fremlegges likevel et utkast til en tilføyelse til Grunnloven. Dette skjer med sikte på at de politiske myndigheter under den følgende behandling eventuelt har en annen mening om grunnlovsspørsmålet, eller at de under enhver omstendighet måtte ønske en avklaring i grunnlovs form. Medlemmene Eidesen, Pavall og Strøm Bull har reservert seg mot fremleggelse, se begrunnelsen for disse medlemmenes dissens i spørsmål om grunnlovsendring foran i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5.8.

7.5.6 Spørsmål om lovfesting

Kommisjonens forslag gir grunnlag for flere *lovendringer*. Dette gjelder først og fremst opprettelsen av et innstillingsorgan med regulering av organets sammensetting og mandat, men også reglene om utvidet offentlighet.

Når det gjelder hvilke krav som må stilles til den som skal utnevnes som dommer, gir domstolloven allerede i dag en del formelle krav. Like viktig er de kvalifikasjonskravene som ikke fremgår av loven.

Utvelgelse av dommere vil alltid være skjønnspregede avgjørelser, med en skjønnsmessig avveining av en rekke faktorer etter en saksforberedelse som i seg selv forutsetter skjønnsutøvelse. Dertil kommer at enkelte av kravene til dommere skaper spesielle problemer ved avveiningen ved at stor vekt på ett krav kan bety at man må renonsere på tilfredsstillelsen av et annet krav. Det er nok å vise til at det *kan* være en innbyrdes konflikt mellom kravet til *kvalitet* og kravet til *effektivitet/kvantitet*, selv om det på ingen måte er noen nødvendig sammenheng. Men også en ordinær avveining mellom faktorene kan være vanskelig. Utnevnelsesmyndigheten vil f eks måtte ta standpunkt til spørsmålet om en dommersøker med «underrepresentert» yrkesbakgrunn skal utnevnes selv om hun eller han ikke er den best kvalifiserte ut fra de øvrige kvalifikasjonskrav. Lovbestemte krav til dommere vil måtte bli lite presise og lite konkrete i sin utforming. Man kan vanskelig tenke seg lovfestet andre krav enn de nokså generelle kravene som allerede er anerkjent gjennom praksis, og det er vanskelig å tenke seg at man ved lovgivning kan gi noen klare signaler til utnevnelsesmyndigheten om en intern prioritering mellom kvalifikasjonskravene. Heller ikke med sikte på en avskjedssituasjon vil lovfestede kvalifikasjonskrav ha noen særlig nytteverdi, jf kapittel 10.5.2 om kriteriene for avskjed av dommere. I en vurdering av avskjed vil man i enda større grad enn ved utnevning måtte foreta en samlet vurdering av meget skjønnsmessige kriterier, jf tjenestemannsloven § 15, og man kan vanskelig formulere så konkrete kvalifikasjonskrav til dommere at det vil være til noen hjelp i en slik skjønnsmessig vurdering.

Kommisjonen vil etter dette ikke foreslå lovfesting av konkrete krav til dommers faglige og personlige kvalifikasjoner, utover det som allerede finnes i domstolloven av mer formelle krav. Kommisjonen vil likevel foreslå at det innledningsvis i lovreguleringen av den nye utnevnelsesordningen for dommere inntas en mer generell bestemmelse om at dommere må til-

fredsstille høye krav til faglige kvalifikasjoner og til personlige egenskaper. En slik generell bestemmelse er ikke ukjent i andre land, og den vil være med på å markere dommerstillingenes betydning.

Kapittel 8

Midlertidige dommere

Kommisjonen drøfter problemer som er knyttet til bruken av dommere som ikke er tilsatt fast, som derfor vanligvis ikke har det spesielle stillingsvern for dommere, og som utad kan oppfattes som å ha uheldige bindinger til tilsettingsmyndigheten dersom de ønsker forlengelse av tilsettingen eller fast tilsetting. Kommisjonen drøfter også de praktiske konsekvenser av avvikling eller begrensning av bruken av midlertidige dommere.

Det er i dag en rekke forskjellige ordninger med midlertidige dommere. Kommisjonen drøfter hver enkelt ordning og kommer frem til noe ulike konklusjoner for den enkelte ordning.

8.1 Innledning

Midlertidige dommere er dommere som har fått sin stilling eller oppdrag - og sin myndighet - for en tidsbegrenset periode eller for bestemte saker. Når kommisjonen skal drøfte bruken av midlertidige dommere, er det særlig tre hensyn som kommer til å prege drøftelsen. De to første er hensynet til å verne dommernes dømmende uavhengighet og publikums tillit til at dommerne er uavhengige. Problemstillingen vil være om det forhold at dommeren ikke har det vern som fast utnevnte dommere har, kan virke - eller synes å virke - negativt inn på dommerens uavhengighet i den dømmende virksomhet. Det siste hensynet er kravet om at domstolene i høyest mulig grad skal yte gode domstolstjenester, bl a at saksavviklingen i domstolene skal være rask og ikke unødvendig kostbar. Problemstillingen vil være om domstolene kan yte like rask og smidig saksbehandling uten å kunne benytte midlertidige dommere.

Drøftelsen i dette kapitlet gjelder i hovedsak de spørsmålene som er knyttet til selve midlertidigheten. Midlertidige dommere vil i likhet med faste dommere komme inn i bildet ved spørsmål om regulering av dommeres sidegjøremål og ved spørsmål om å etablere en disiplinærordning for dommere. Men her er det lite som skiller midlertidige dommere fra faste dommere, og sidegjøremål og disiplinærordning drøftes derfor i "[Sidegjøremål](#)" i kapittel 9 og 10 samlet for alle typer dommere.

I dag er det en rekke ordninger med midlertidige dommere:

- Dommere som konstitueres i statsråd
- Dommere som konstitueres av Justisdepartementet
- Dommere som konstitueres av fylkesmannen
- Pensjonister som oppnevnes av departementet som ekstraordinære lagdommere
- Dommerfullmektiger som tilsettes av domstolens leder

I en særstilling kommer

- Allerede utnevnte dommere fra herreds- og byrett som tilkalles til tjeneste i lagmannsrett
- Allerede utnevnte dommere som oppnevnes som settedommere i enkelt-saker ved andre domstoler, f eks for å unngå inhabilitet

Kommisjonen redegjør i punkt 8.2 for adgangen til bruk av midlertidige dommertilsetninger slik den er regulert i dagens lovverk. I henhold til mandatet

har kommisjonen også kartlagt hvor omfattende bruken av midlertidige dommere er i dag.

Kommisjonen søker i punkt 8.3 å gi en oversikt over ordninger i en del andre land når det gjelder bruk av midlertidige dommere.

I punkt 8.4 fremkommer kommisjonens vurderinger. Kommisjonen ser nærmere på generelle *innvendinger* - hovedsakelig av prinsipiell art - mot å bruke midlertidige dommere. Det redegjøres særskilt for forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Hensynene som taler for å *oppretholde* ordninger med midlertidige dommere er som allerede nevnt særlig av praktisk art, og kommisjonen vurderer nærmere hvilke virkninger en redusert bruk vil ha og om det er tiltak som eventuelt kan redusere de negative virkningene. Herunder vurderes om det kan gjøres endringer i noen av ordningene. Ett spørsmål vil være om problemene med midlertidighet påvirkes av hvem som gis myndighet til å tilsette/oppnevne/konstituere midlertidige dommere.

Etter det opplegg for utredningen som kommisjonen har valgt, vil dette kapitlet omhandle de midlertidige *fagdommerne i de alminnelige domstolene* etter domstoloven § 2. *Særdomstolene* etter domstoloven § 3 er gitt en samlet behandling i kapittel 12, hvor også midlertidighetsproblematikken er drøftet. *Lekdommere*, både i særdomstolene og de alminnelige domstolene, har i all hovedsak en tidsbegrenset tilknytning til domstolene. Men her har midlertidigheten sammenheng med at det så og si alltid er folkevalgte organer som foretar oppnevningen. Dette reiser andre spørsmål enn de som gjelder fagdommerne. De lekdommerspørsmålene som ikke faller utenfor kommisjonens mandat, drøftes samlet i kapittel 11.

8.2 Reglene for bruk av midlertidige dommere og praktiseringen av dem

8.2.1 Generelle regler om midlertidige tilsetninger i staten

Begrepet «tilsetting» blir i denne utredning brukt som et samlebegrep som dekker såvel utnevning i statsråd som tilsetting foretatt av et departement, andre forvaltningsorganer eller egne tilsettingsorganer etter tjenestemannsloven. En tilsetting kan være fast eller midlertidig. For enkelte midlertidige tilsetninger av dommere bruker man begreper som «oppnevning» eller «konstitusjon» fordi dette er uttrykk som brukes i vedkommende lov eller fordi det er uttrykk som er innarbeidet i praksis. Kommisjonen foreslår nedenfor en forenkling av begrepsbruken.

Tjenestemannsloven § 3 begrenser adgangen til midlertidig tilsetting i staten. Loven gjelder delvis også for embetsmenn. Fast utnevnte og statsrådskonstituerte dommere er embetsmenn etter tjenestemannsloven. Andre midlertidige dommere er tjenestemenn.

Embetsmann skal som hovedregel utnevnes fast i embetet, men kan konstitueres

- dersom det bare er behov for vedkommende i et begrenset tidsrom eller for å utføre et bestemt oppdrag
- dersom embetet ennå ikke er fast organisert
- dersom arbeidsområdet eller virkekretsen er planlagt endret
- dersom vedkommende skal gjøre tjeneste i stedet for en annen (vikar)

For *tjenestemenn* gjelder omtrent de samme regler, men i tillegg kommer mulighet for midlertidig tilsetting i forbindelse med etatsskoler og utdan-

ningsstillinger. I forskrift 11 november 1983 § 3 nr 2D til tjenestemannsloven er dommerfullmektigstillinger en av de fem stillingskategorier som regnes som utdanningsstillinger i relasjon til lovens § 3. Endelig kan midlertidig tilsetning finne sted hvor stillingen er opprettet som åremålsstilling. - Etter at tjenestemannsloven ble vedtatt, er det i 1992 åpnet adgang for at også visse embetsmenn kan utnevnes til åremål, gjennom nytt siste punktum i Grunnloven § 22 tredje ledd. Men denne adgangen gjelder ikke dommere.

Tjenestemannsloven § 10 gir midlertidige *tjenestemenn* rett til *fast tilsetning* dersom de har sittet i sin midlertidige stilling i mer enn fire år. Denne retten - det såkalte sterke oppsigelsesvernet i staten - innebærer at vedkommende etter utløpet av de fire årene som hovedregel bare kan sies opp hvis stillingen inndras eller arbeidet faller bort. I den utstrekning *embetsmenn* tilsettes midlertidig, vil regelen i § 10 ikke gjelde dem. Derimot vil § 10 etter sin ordlyd antagelig gjelde for midlertidige dommere som ikke har status av embetsmenn etter definisjonen i tjenestemannsloven § 1, altså dommere som ikke er konstituert i statsråd, men ved beslutning av Justisdepartementet. Heller ikke dommerfullmektiger og ekstraordinære lagdommere er embetsmenn, men de faller helt utenfor ordningen med rett til fast tilsetning.

Arbeidsmiljøloven gir regler som gjelder alle arbeidstakere, både statlige, kommunale og private. Loven gir strengere begrensninger for å inngå midlertidige arbeidsavtaler enn det man finner i tjenestemannsloven, men disse reglene er uten anvendelse for statens arbeidstakere, jf forskrift 17 juni 1977 til arbeidsmiljøloven. Det innebærer bl a at verken dommere eller andre av statens arbeidstakere kommer inn under det vernet som arbeidsmiljøloven gir midlertidige arbeidstakere i privat sektor. Dette vernet innebærer at en arbeidstaker som er tilsatt midlertidig til tross for at loven ikke gir adgang til det, kan kreve seg *ansett som fast tilsatt*. Dersom en dommer blir tilsatt midlertidig i strid med arbeidsmiljøloven eller tjenestemannsloven, vil ikke dommeren ha krav på å bli ansett som fast utnevnt. Når det gjelder midlertidige dommere som er konstituert i statsråd, fremgår dette av Rt 1918 side 646 og 1995 side 506. Men det samme må gjelde midlertidig tilsetning av dommer med *tjenestemannsstatus*.

8.2.2 Konstitusjon som dommer

Helt fra Grunnlovens tilblivelse har det vært en forutsetning at man må akseptere midlertidige dommere.

I omtalen av de forskjellige ordninger med midlertidige dommere bruker kommisjonen de betegnelse som er innarbeidet i praksis, jf det som er sagt om begrepene innledningsvis i punkt 8.2.1. Kommisjonen vil imidlertid operere med en grense mellom konstitusjoner og *fungeringer*. Med *fungering* mener kommisjonen det å la en allerede tilsatt dommer ved en domstol vikariere i domstollederstillingen (eller en mellomlederstilling) samme sted, ved lederens permisjon, sykdom o s v. I praksis brukes ofte uttrykket konstitusjon også om dette. Men fordi *fungeringer* og ordinære konstitusjoner reiser forskjellige problemstillinger, vil kommisjonen konsekvent bruke uttrykket *fungering* når en person som allerede har dømmende myndighet ved en domstol, trer inn i en lederstilling ved samme domstol. Den som *fungerer*, overtar bare et *administrativt* ansvar, ikke noen ny eller utvidet *dømmende* myndighet. *Konstitusjon* brukes når man trekker inn en person *utenfor vedkommende domstol*, ofte en person som på forhånd ikke har dømmende myndighet. Fordi den som

fungerer bare overtar et *administrativt ansvar*, anser kommisjonen fungerer for å falle utenfor det som er tema for dette kapittel, «midlertidige dommere».

Uttrykkene konstitusjon og oppnevning brukes også om det å gi en person dømmende myndighet som bare omfatter en enkelt eller noen få *bestemte saker*, f.eks. fordi en dommer har sykdomsforfall eller er inhabil. Dette reiser særlige spørsmål - forutsatt at myndigheten til å konstituere/oppnevne ligger utenfor domstolene - fordi en slik konstitusjon/oppnevning i praksis innebærer at man bestemmer hvem som skal pådømme en bestemt sak.

Endelig nevner kommisjonen at det er vanlig å dele inn konstitusjoner i to typer, konstitusjoner ved ledighet i stilling og konstitusjon av en ekstra dommer. I realiteten er det liten forskjell mellom de to konstitusjonsformene, bortsett fra at de er hjemlet i forskjellige lovbestemmelser og bygger på forskjellige praktiske *behov*.

Gjeldende ordninger

Konstitusjon av *vikarer ved ledighet* i dommerstillinger har i praksis først og fremst skjedd ved lengre sykefravær og studie- eller velferdspermisjoner. Det har også hendt at omorganiseringsplaner for en domstol har gjort det ønskelig med den fleksibilitet som en tidsbegrenset besettelse av en fast dommestilling kan gi. Dette har vært kalt for «*egentlige*» konstitusjoner, og hjemmelen ligger i domstoloven § 55: «Stedfortredere [for faste dommere] oppnevnes av Kongen.» Bestemmelsen dekker både herreds- og byrettene, lagmannsrettene og Høyesterett.

Domstoloven gir også hjemmel til konstitusjon av dommere når det oppstår et tidsbegrenset behov for *ekstra* dommerkapasitet, utover det som fast opprettede dommerstillinger gir grunnlag for. Lovens § 10 annet ledd for lagmannsrett og § 20 annet ledd for herreds- og byrett lyder: «Når sakenmengden gjør det påkrevet, kan Kongen oppnevne midlertidige hjelpedommere.» Disse konstitusjonene kalles gjerne «*uegentlige*» konstitusjoner. Denne hjemmelen til å oppnevne heltids ekstradommere for begrensede perioder har vært brukt en rekke ganger, selv om begrepet «hjelpedommer» ikke har vært brukt i de senere år. Ikke minst i de siste 10-15 årene har det vært opprettet og besatt en rekke ettårs- og toårsengasjementer for dommere, begrunnet med behovet for nedarbeiding av restanser. Opprettelsen av engasjementene har stort sett være foretatt av Stortinget.

Grensen mellom de egentlige konstitusjoner og de uegentlige konstitusjoner er ikke alltid like klar. For en del år tilbake hadde man en innarbeidet praksis hvor det til enhver tid var en konstituert dommer i Oslo byrett. Begrunnelsen var at det ved denne domstolen forekom så mange sykefravær av kort varighet at det årlig omtrent tilsvarte et årsverk. Den konstituerte dommeren ble altså ikke tatt inn som vikar for en bestemt, fraværende dommer. Ved ledighet i fast dommerstilling ble normalt den konstituerte «sykevikaren» utnevnt fast, hvoretter ny konstitusjon ble kunngjort og besatt. Ordningen kunne like gjerne vært erstattet med opprettelse av en ny, fast dommerstilling. - Ordningen ble avvirket for en del år siden.

Etter at Stortinget endret bevilgningsreglementet i 1997, har det oppstått en ny situasjon. Det er ikke lenger nødvendig med samtykke fra Stortinget («*stillingshjemmel*») for å tilsette en arbeidstaker. I prinsippet kan den enkelte virksomhet selv opprette stillinger innenfor rammen av de midler den får bevilget til driftsutgifter. Den tidligere sondringen mellom faste stillingshjemler og såkalte 2-årshjemler og 4-årshjemler er også bortfalt. Dette fjerner noe av

grunnlaget for å sondre mellom egentlige og uegentlige konstitusjoner. Teoretisk kan man tenke seg at Justisdepartementet oppretter en ny dommerstilling og deretter besetter den ved konstitusjon - som dermed anses *somegentlig* konstitusjon i en ledig stilling. Dersom hensikten med det hele er å tilføre en midlertidig arbeidsinnsats, burde ordningen likevel regnes som en uegentlig konstitusjon. I den grad dagens regelverk gir ulike vilkår for å beslutte egentlige og uegentlige konstitusjoner, må sontringen derfor opprettholdes. Men kommisjonen vil senere drøfte om det tjener noen fornuftig hensikt å opprettholde grensen mellom de egentlige og de uegentlige dommerkonstitusjonene.

Tjenestemannslovens § 3 gir som nevnt ovenfor begrensninger i adgangen til konstitusjon av embetsmenn generelt, ved at konstitusjon ikke skal brukes for å dekke et varig arbeidskraftsbehov. Men vilkåret om at «embetsmannen bare trengs for et begrenset tidsrom», tolkes liberalt. Man kan tenke seg en situasjon med et arbeidskraftsbehov som fremstår som varig, men hvor staten av budsjettmessige grunner har bestemt seg for en begrenset innsats. Her vil en tidsbegrenset konstitusjon antagelig være tillatt etter § 3 nr 1, jf Ot pr nr 72 (1981-82) side 9. En omfattende praksis med konstitusjon av ekstradommere kan dermed ligge innenfor de grensene som tjenestemannsloven § 3 trekker opp for embetsmenn generelt. Det forhindrer ikke at en slik praksis for dommere spesielt kan være problematisk i relasjon til Grunnlovens forutsetninger om dommeres stilling.

Domstoloven gir ingen hjemmel for å konstituere ekstra dommere i Høyesterett. Tidsbegrenset behov for ekstra dommerkapasitet i Høyesterett må i tilfelle dekkes ved å *utnevne* en «overtallig» dommer og så trekke embetet inn igjen ved første ordinære ledighet etter at behovet for ekstra kapasitet ikke lenger foreligger.

Myndigheten til å konstituere dommere etter domstoloven §§ 10, 20 og 55 er gitt til Kongen, men det er adgang til videre delegering innenfor visse grenser.

Ved kgl res 8 juli 1954 er Kongens konstitusjonsadgang etter § 55 (vikarkonstitusjoner) delegert til Justisdepartementet, men begrenset til å gjelde for dommere i lagmannsrett og herreds- og byrett. Ved samme resolusjon har fylkesmennene fått tilsvarende myndighet for herreds- og byrettene, for perioder på inntil tre måneder.

Ved kgl res 17 september 1965 og 2 desember 1927 er myndigheten til å konstituere etter domstoloven §§ 10 og 20 (ekstrahjelpkonstitusjoner) delegert til Justisdepartementet for henholdsvis lagmannsrett og herreds- og byrett, når arbeidsbyrden gjør det nødvendig. Adgangen til å konstituere ekstra dommere etter § 10 og § 20 er ikke delegert til fylkesmennene.

I visse sammenhenger vil den statsrådskonstituerte og den departementskonstituerte dommer ha ulik rettsstilling, først og fremst når det gjelder stillingsvern. I dag er det den alminnelige oppfatning at det særlige stillingsvernet for *utnevnte* dommere (og en del andre embetsmenn) etter Grunnloven § 22 gis tilsvarende anvendelse for dommere som *konstitueres i statsråd*, innenfor den begrensede tidsperioden som konstitusjonen gjelder. Den konstituerte har dermed vern mot administrativ avskjed av andre grunner enn at den begivenhet inntreffer, som begrunnet konstitusjonen (at tidsperioden utløper, at den man er vikar for kommer tilbake, at en omorganisering gjennomføres o s v). Stortingets protokollkomite har uttalt (Innst O IV C (1956) side 3):

«Det er videre klart at en embetsmann som er konstituert av en slik grunn som den nevnte [d v s p g a omorganisering, p g a midlertidig

ledighet m m] også er beskyttet av regelen om embetsmenns uavsettelighet i Grunnloven § 22 annet ledd, idet vedkommende teoretisk ikke vil kunne avskjediges unntagen når den eventualitet inntreer som betinger bruk av konstitusjonsformen.»

Dommere som konstitueres ved *departementsbeslutning* må derimot formelt antas å være underlagt de samme oppsigelses- og avskjedsregler som ordinære statstjenestemenn. En annen sak er at Justisdepartementet har vært svært tilbakeholden med å si opp eller avskjedige departementskonstituerte dommere innenfor konstitusjonsperioden. Kommisjonen er ikke kjent med at dette har skjedd i nyere tid. - Jf nærmere om avskjedspørsmål i kapittel 10 om disiplinærtiltak.

Når konstitusjonsperioden er over, foreligger det ikke noe spesielt stillingsvern uansett hvilken konstitusjonsform som har vært benyttet. Forutsetningen er at vedkommende skal fratre uten noen form for oppsigelse eller melding fra arbeidsgiver. Vedkommende kan etter tjenestemannsloven § 7 nr 1 «pålegges å fratre embetet». Hun eller han kan således ikke påberope seg at den arbeidsmengden som begrunnet konstitusjonen, er like høy som da konstitusjonen startet. Det samme vil i utgangspunktet gjelde selv om ekstrahjelpordningen som sådan skal fortsette og hvor man tar inn en *ny* konstituert dommer i den fratrådtes sted. I kjennelsen i Rt 1995 side 506 (behandlet av Høyesterett med hjemmel i høyesterettsloven § 6) uttalte Høyesterett at den konstituerte heller ikke i denne situasjonen i utgangspunktet vil ha krav på ny konstitusjon, men at man ikke kan utelukke at forholdene i det enkelte tilfelle kan ligge slik an at konklusjonen blir den motsatte.

Konstituerte lagdommere har samme myndighet som fast utnevnte lagdommere. Høyesterett har nylig fastslått at konstituerte lagdommere kan være rettens formann. Etter domstolloven § 12 første ledd kan «en av lagdommerne gjøre tjeneste som rettens formann», og Høyesterett slo i Rt 1998 side 1786 fast at «lagdommer» etter § 12 omfatter konstituerte lagdommere, enten det dreier seg om egentlig eller uegentlig konstitusjon og enten det er Kongen i statsråd eller Justisdepartementet som har foretatt konstitusjonen.

Bruken av ordningene

Når det gjelder den *faktiske bruk* av de ulike former for dommerkonstitusjoner, foreligger det bare ufullstendige statistiske opplysninger.

Fylkesmannens konstitusjonsmyndighet blir i dag sjelden eller aldri benyttet. Kommisjonen har ikke funnet grunn til å foreta nærmere undersøkelser for å få dette dokumentert.

Det føres heller ikke noen statistikk over *Justisdepartementets* dommerkonstitusjoner. Men kommisjonen har fått følgende skjønnsmessige vurderinger og anslag:

- Ekstrahjelp-konstitusjoner er i de senere år sjelden besluttet av departementet.
- Ved skifte i domstollederstilling må det i mange tilfeller foretas konstitusjon inntil den nyutnevnte leder kan tiltre. Vanligvis er dette reelt sett fungeringer ved at en dommer fra vedkommende domstol konstitueres (eventuelt en dommerfullmektig dersom det dreier seg om en domstol med bare én dommer). Man kan få en indikasjon på omfanget av slike konstitusjoner gjennom tallet for utnevnelser av domstolledere som er ca 10-15 pr år.

- Ved skifte i dommerstillinger uten lederansvar blir det sjelden konstituert vikar med mindre det dreier seg om så langvarig ledighet at det er praktisk å skaffe en vikar utenfra. (Vanligvis konstitueres ikke dommerfullmektig i ledig dommerstilling ved samme domstol.)
- Noen få ganger pr år beslutter departementet konstitusjon p g a mer langvarig sykdom eller andre permisjoner.

Man kan etter dette regne med at det gjennomsnittlig besluttes departementskonstitusjon 15-20 ganger pr år, oftest konstitusjoner p g a skifte i domstollederstilling hvor det vanligvis dreier seg om fungeringer ved at dommer/dommerfullmektig ved vedkommende domstol velges. Som det fremgår foran, holder kommisjonen de reelle fungeringer utenfor drøftingen av midlertidige dommere, men de foreliggende opplysninger gjør det ikke mulig å skille ut tallene for reelle fungeringer. (For 10-20 år siden valgte man oftere folk utenfor domstolen til konstitusjoner under skifte i domstollederstilling, fortrinnsvis ansatte i Justisdepartementet eller departementets ytre etater. Denne praksis er så å si opphørt.) - Etter at opplysningene ovenfor ble gitt, er det etablert en studiepermisjonsordning for dommere hvor det hvert år gis opp til seks måneders permisjon, foreløpig til fem til ti dommere pr år. Mange steder blir dette dekket opp ved at ledige lønnsmidler brukes til en lang «overlapping» når man skifter dommerfullmektiger, men i en del tilfeller må man regne med at domstolen ønsker at en person utenfra blir konstituert i dommerstillingen.

I tillegg til *antallet* departementskonstitusjoner, hadde det vært av interesse å få oversikt over konstitusjonenes *varighet*. Bruken av konstitusjonshjemmelen kan jo også beskrives ved hvor mange «dommermånedesverk» som blir utført av departementskonstituerte dommere. Her har imidlertid kommisjonen ingen opplysninger å bygge på, bortsett fra at en departementskonstitusjon ikke kan gis for mer enn ett år.

Når det til slutt gjelder bruken av konstitusjoner *i statsråd*, har vi et bedre tallmateriale. Hver år blir det fremmet en stortingsmelding om utnevnelser og konstitusjoner fra 1 juli året før og frem til 30 juni. Kommisjonen har trukket ut tallene for dommere fra stortingsmeldingene fra 1990 til 1998. Se tabell 8.1.

Tabell 8.1: Utnevnelser og konstitusjoner i statsråd 1990-1998

	Utnevnelser	Konstitusjoner	Konst. i prosent av samtlige dommersaker	
1.7.1990-30.6.1991	49	15	23	
1991-92	50	13	21	
1992-93	35	38	52	(lagm.rett:76 % h/b.rett: 4 %)
1993-94	55	15	21	
1994-95	46	4	8	
1995-96	72	5	6	
1996-97	48	20	29	
1997-98	26	26	50	(lagm.rett: 55 % h/b.rett: 42 %)
Til sammen i åtteårsperioden	381	136	26	
Årlig gjennomsnitt	48	17		

Tabellen viser store variasjoner. Fra 1992 til 1996 gikk bruken av konstitusjoner jevnt og kraftig nedover, men situasjonen har vært en annen i 1996-1998. Når man ser nærmere på dataene i de aktuelle stortingsmeldingene, er det indikasjoner på at det hvert år er en jevn, relativt lav bruk av konstitusjoner spredt over hele landet. Høye tall for konstitusjoner f eks de to siste årene skyldes bl a innsatsen for å nedarbeide restanser i lagmannsrett. Seks konstitusjoner ble besatt i Borgarting lagmannsrett og etter et år forlenget. To av de konstituerte var avdelingsledere i Oslo byrett, slik at det der ble foretatt tilsvarende to konstitusjoner og to forlengelser av avdelingsleder ved internt opprykk. Reelt sett seks konstitusjoner i Borgarting, hovedsakelig av allerede utnevnte dommere, utgjør 16 konstitusjoner i statistikken. - Også enkelte andre konstitusjoner er forlengelser av tidligere foretatte konstitusjoner.

Kommisjonens *spørreundersøkelse* blant samtlige dommere gir et bilde av antall konstituerte dommere ved årsskiftet 1996/97, selv om man ikke kan slutte at dette gir et riktig bilde av situasjonen på årsbasis. Dersom man trekker ut dommerfullmektigene og de ekstraordinære lagdommerne, omfattet undersøkelsen 415 dommere. Av disse var det 385 dommere som besvarte spørreskjemaet, hvorav

16 dommere (4,2%) var konstituert i statsråd

14 dommere (3,6%) var konstituert av Justisdepartementet

355 dommere (92,2%) var fast utnevnt i statsråd

Endelig viser Justisdepartementets personalregister antall dommere som satt i en konstitusjon pr 31 desember 1996. Tallet er imidlertid bare 15 konstitusjoner og uten spesifisering på statsrådskonstitusjoner og departementskonstitusjoner. Kommisjonen har ikke funnet noen forklaring på den tilsynelatende motstrid mellom departementets tall og tallet fra dommerundersøkelsen. Men det er en mulighet for at enkelte respondenter i undersøkelsen har krysset av for «midlertidig tilsetting» fordi de opprinnelig startet i en konstitusjon, men var gått over i fast stilling før 31 desember 1996.

8.2.3 Dommerfullmektiger

Bruken av dommerfullmektiger har lang tradisjon hos oss, ordningen gjaldt også før domstolloven av 1915 fastsatte rammene for dagens dommerfullmektigordning.

Det sies ikke uttrykkelig i domstolloven at dommerfullmektiger skal gis *tidsbegrenset* tilsetning. Etter rettergangsordningen før domstolloven av 1915 gjaldt det som hovedregel ingen tidsbegrensning, men dommerfullmektigene hadde den gang en langt mindre selvstendig stilling enn i dag. I forbindelse med domstolovens ikrafttreden besluttet man å begrense tilsetningstiden til to år, begrunnet med «de mange juridiske kandidater som nu er uten stilling», ifølge rundskriv fra Justisdepartementet 19 juli 1929.

Gjeldende ordning

Kongen er gitt generell myndighet til å bestemme at dommerfullmektiger skal tilsettes, domstolloven § 23 første ledd. (Loven skiller ikke mellom det å opprette en stilling og å foreta tilsetning.) Etter endringen i Stortingets bevilgningsreglement i 1997 - hvoretter det ikke lenger er Stortinget som oppretter eller nedlegger stillinger - er det fritt opp til Regjeringen/Justisdepartementet å opprette og inndra dommerfullmektigstillinger så lenge lønnen kan dekkes innenfor domstolenes driftsbudsjett. Verken i Stortinget - med ett unntak, i et innlegg under en interpellasjonsdebatt 26 april 1961, se punkt 8.2.6 - eller i saker for Høyesterett er det reist innsigelser mot at en meget høy andel av dommerårsverkene utføres av dommerfullmektiger, jf stillingsoversikt pr 31 desember 1996 i tabell 8.2. Dersom man vurderer den enkelte domstol for seg, blir dommerfullmektigandelen særlig høy i noen distrikter ettersom vi har 16 domstoler med én sorenskriver og to dommerfullmektiger.

Tilsettingsmyndigheten for dommerfullmektiger er regulert i domstolloven § 55 siste ledd. Etter endring i 1990 er det nå vedkommende domstolleder som tilsetter. Dette representerer et særskilt unntak fra tjenestemannslovens regler om at tilsetninger som ikke foretas av et departement, skal avgjøres av et tilsettingsråd eller av styret for en virksomhet. For øvrig er enkelte kvalifikasjonskrav fastsatt i § 54.

Dommerfullmektigordningen baseres på en *ramme for tjenesten* på tre år. Før 1992 var rammen to år. Etter retningslinjer som departementet ga ved utvidelsen i 1992 skal normal tjenestetid fortsatt være to år, men slik at *domstolleder* etter søknad kan beslutte forlengelse til tre år. Søknaden skal avslås dersom embetet totalt sett er best tjent med rekruttering av en ny dommerfullmektig eller med annen disponering av ressursene. Det er ikke anledning til å kunnngjøre dommerfullmektigstillinger for mer enn to år.

Når det gjelder *dommerfullmektigenes funksjon og myndighet*, er utgangspunktet en likestilling med embetsdommere i og med at de omfattes av dommerbegrepet i domstolloven § 52 og etter § 23 annet ledd kan utføre embetsdommers forretninger på hans vegne, men det gjelder enkelte begrensninger. For det første bestemmer straffeprosessloven § 276 at dommerfullmektiger ikke kan behandle straffesak om forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år. For det andre gir domstolloven § 23 en generell regel om at dommerfullmektiger ikke kan lede hovedforhandling eller avsi dom uten etter «bemyndigelse eller i uforutsette forfaldstilfælde». Tilsvarende regel gir skjønnsprosessloven § 5 for skjønnsaker. I rundskriv nr 17 i forbindelse med ikraftsettelsen av domstolloven, av 19 juli 1927 punkt II a fremkom det klare forutsetninger om at dommerfullmektigenes myndighet og ansvar

skulle være mer begrenset enn tidligere. Det ble bestemt at fylkesmannen bare kunne gi bemyndigelse for en bestemt betegnet sak (spesiell bemyndigelse). En alminnelig bemyndigelse til å lede hovedforhandling m v «må i tilfelle utferdiges av departementet». Det utviklet seg imidlertid tidlig en praksis hvor dommerfullmektigene ble satt til stadig mer omfattende og kompliserte saker etter stadig kortere tjenestetid, til tross for at det fra departementet flere ganger er blitt advart mot å gi for omfattende og krevende dømmende oppgaver til dommerfullmektiger med begrenset erfaring. Senest da myndigheten til å gi fullmakt til dommerfullmektigene ble delegert til domstolens leder i 1990, ble det understreket at dommerfullmektigen må tildeles saker som svarer til den øvelse og erfaring hun eller han har ervervet, rundskriv G-72/90 4 april 1990. Normalt skal det gå tre måneder før alminnelig bemyndigelse blir gitt. Det er også administrativt gitt retningslinjer, senest i rundskrivet av 4 april 1990, om at visse sakstyper skal dommerfullmektiger vanligvis ikke gis ansvaret for, selv om den formelle bemyndigelse er i orden. Dette gjelder ekspropriasjonsskjønn og saker for vergemålsretten.

Hva som nærmere ligger i bestemmelsen i domstoloven § 23 om at dommerfullmektigen utfører dommerens forretninger på dommerens vegne, er noe uklart. Det må antas at dommerfullmektigene tar sine beslutninger på eget ansvar, både arbeidsrettslig og når det gjelder reglene om tildeling av rettergangsbet til dommere og dommeres erstatningsplikt. Det må imidlertid antas at § 23 hjemler en utvidet tilsyns- og veiledningsplikt for den dommeren som har personalansvaret for en dommerfullmektig, det vil i praksis si domstolens leder eller vedkommende avdelingsleder (jf domstoloven § 19 fjerde ledd). Forsømmelse av tilsyn og veiledning kan ha konsekvenser for innhold og omfang av dommerfullmektigens ansvar for sine tjenestehandlinger - og konsekvenser for vedkommende dommer etter tjenstemannsloven og reglene om disiplinærtiltak, jf Altens kommentarutgave til domstoloven § 23 og dom i Rt 1935 side 107 og 1937 side 330. Jf kapittel 10 om disiplinærtiltak. Noen instruksjonsrett eller -plikt om hvilken avgjørelse dommerfullmektigen skal komme frem til i den enkelte sak, foreligger imidlertid ikke. Om dommeren kan ta en sak tilbake fra dommerfullmektigen fordi det er fare for at dommerfullmektigen vil avsi en uriktig dom, er usikkert. Derimot kan den alminnelige domsbemyndigelse trekkes tilbake dersom det viser seg at dommerfullmektigen ikke har den nødvendige modenhet, erfaring og faglige dyktighet. - Det vises for øvrig til kommisjonens forslag til nærmere utredning om domstolleders rolle og myndighet, "[Hensynet til faglig kvalitet og personlige egenskaper](#)" i kapittel 7.5.1.3.

Bruken av ordningen

Kommisjonen har søkt å danne seg et inntrykk av den faktiske bruk av dommerfullmektiger i herreds- og byrettene i dag.

Samtlige domstoler i første instans er oppsatt med en eller flere dommerfullmektigstillinger, med unntak av én byrett (Trondheim byrett). Se tabell 8.2.

Tabell 8.2: Stillinger i herreds- og byrettene pr 1 januar 1999, etter Forretningsstatistikken m v for 1998

	Herreds/byrett	Lagmannsrett	Høyesterett
Dommere	307	125,4	19
Dommerfullm	151	-	-
Adm.ledere, utredere, saksbeh/ funksjonærer	863	84,4	33

Det må tas noen forbehold for hvor nøyaktig disse tallene beskriver den faktiske bemanningen. Det vil til enhver tid være en del tilfeller av ledighet p g a skifte i stilling, men i motsatt retning trekker ekstra engasjementer/konstitusjoner. Dette endrer imidlertid ikke hovedbildet. Dommerfullmektigene utgjør dermed 33 % av samtlige dømmende stillinger i første instans. Stillingene er ikke forholdsmessig jevnt fordelt på samtlige domstoler. Fordelt på typer førsteinstansdomstoler finner vi slike stillingshjemler pr 1 januar 1999 som fremgår av tabell 8.3.

Tabell 8.3: Opprettede stillinger fordelt på domstolkategori pr 1 januar 1999

Domstol	Antall domstoler i gruppen	Dommerstillinger	Dommerfullmektigstillinger	Andel dfm i prosent
Domstoler med én embetsdommer og full fagkrets	39	39	52	57
Domstoler med to embetsdommere og full fagkrets	24	48	34	41
Domstoler med mer enn to embetsdommere og full fagkrets	20	101	35,5	26
Domstoler med begrenset fagkrets*	10	120	30	20

* Herav Oslo byrett med 62 dommere og 13 dommerfullmektiger (21 %).

Vi har altså en del domstoler med overvekt av dommerfullmektiger. Ved 19 domstoler er det en halv eller en fast dommerfullmektigstilling mer enn antall embetsdommere; 17 av disse er domstoler med én fast dommer og halvannen eller to dommerfullmektigstillinger, mens to er noe større domstoler med henholdsvis tre og fire dommerfullmektigstillinger.

Kommisjonen har inntrykk av at det er variasjoner fra domstol til domstol når det gjelder hvor lang tid som går før dommerfullmektigene får alminnelig bemyndigelse, hvor vanskelige saker de tildeles, og hvor aktivt domstolleder går inn med veiledning og opplæring av nye dommerfullmektiger. Det mest vanlige er antakelig at dommerfullmektiger settes til selvstendig behandling av omtrent alle typer saker etter to til tre måneder. Oppgavene i den første opplæringsperioden varierer, men ved mange domstoler får den nye dommerfullmektigen en rekke enkeltstående straffesaker (meddomsrett) og sivile saker til behandling etter at hun eller han har vært i stillingen noen få uker. Omtrent fra den første arbeidsuke settes dommerfullmektigene til å pådømme forhørsrettssaker og avgjøre begjæringer om varetektsfengsling og konkursbegjæringer samt styre behandlingen av dødsboer og felleseieboer.

Dommerfullmektiggruppen i Norges Juristforbund foretok en spørreundersøkelse blant sine medlemmer i september 1998. Organisasjonsprosenten er omtrent 100 % og svarprosenten var 72 %. Det opplyses ikke noe konkret om hvor raskt man settes til behandling av ulike typer saker, men 65 % av dommerfullmektigene ble tildelt saker innenfor alle rettsområder, med unntak for de saker som etter loven ikke skal behandles av dommerfullmektiger. Så og si alle opplevet stor selvstendighet i arbeidet, men 66 % savnet et standardisert opplæringsprogram som f.eks. tar for seg ledelse av rettsmøter og domsskriving. Halvparten av de som svarte, opplyste at de ofte tar kontakt med andre dommerfullmektiger i faglige spørsmål.

Domstolenes forretningsstatistikk omfatter tall for *dommerfullmektigenes andel* av behandlingen av de ulike sakstyper i første instans. I tabell 8.4. fremgår dommerfullmektigenes andel av de viktigste sakstypene i 1996. I tillegg er oppført tall fra undersøkelser i 50-, 60- og 70-årene, selv om tallene ikke er helt sammenlignbare.

Tabell 8.4: Saker behandlet av dommerfullmektig i prosent av samtlige behandlede saker i herreds- og byrett

Sakstyper	1955*	1968**	1977***	1996	1998
Sivile saker (A-saker)	43	44	46	33	26
Straffesaker med dommere (M-saker)	29	42	55	40	40
Forhørsrettspådømmelser		69		44	39
	} 73		} 71		
Varetektsfengslinger				36	33

* Tall hentet fra en undersøkelse som er referert i Lov og Rett 1968 side 368

** Tall hentet fra Dommerrekrutteringsutvalgets innstilling fra 1970

*** Tall hentet fra Domstolutvalgets innstilling NOU 1980:12

Tallene må sammenholdes med andel dommerfullmektigstillinger av det samlede antall dømmende stillinger, se tabell 8.5.

Tabell 8.5: Dommerfullmektigstillinger i prosent av samtlige dømmende stillinger i herreds- og byrett

	1968	1977	1996	1997	1998	1999
Dommerfullmektigstillinger	55 %	54 %	34 %	33 %	33 %	33

I 1968 var andelen dommerfullmektigstillinger oppgitt til 55 %, men da er de store byrettene holdt utenfor, ettersom de den gang ikke hadde dommerfullmektigstillinger. For tidligere år er bemanningstallene ikke tilgjengelige.

Tallene for dommerfullmektigandelene av saksavviklingen i 1950-70 årene er for øvrig ikke helt sammenlignbare med tallene fra 1996-99, selv om de domstoler som ikke hadde dommerfullmektigstillinger, er holdt utenfor. Årsaken er bortfall av enkle saker som hovedsakelig ble behandlet av dommerfullmektiger. Statistikken skiller ikke mellom enkle og arbeidskrevende saker. Et betydelig antall rene rutinesaker (enkle gjeldssaker) får nå sin ende-

lige avgjørelse i forliksrådene, etter flere endringer i tvistemålsloven. Desuten utgjorde vekselsakene en sakstype hvor dommerens innsats kunne måles i minutter og ikke timer, og denne sakstypen er nå i praksis bortfalt.

Det må tas hensyn til at det til enhver tid er et betydelig antall av dommerfullmektigene som har under tre måneders erfaring i stillingen, slik at de mer erfarne dommerfullmektiger står for en enda høyere andel av sakene enn det gjennomsnittet som følger av tabell 8.4 og 8.5. I tillegg er det *geografiske* forskjeller. P g a variasjoner fra domstol til domstol i andelen dommerfullmektigstillinger, vil dommerfullmektigenes andel av saksavviklingen i domstoler utenfor Oslo-området være høyere enn det gjennomsnittet som følger av tabell 8.4 og 8.5. Oslo byrett står for en betydelig del av landets saksavvikling i første instans og Oslo byrett har forholdsmessig langt færre dommerfullmektiger enn domstoler utover landet. Ser man spesielt på de 39 *enedommerembetene* med en eller to dommerfullmektiger, vil dommerfullmektigandelen av saksavviklingen være særlig høy.

Det er grunnlag for å anta at svært mange dommerfullmektiger - kanskje de fleste - behandler en saksporfølje som i stor grad svarer til en ordinær dommerportefølje i antall saker og type saker. Uten at det kan dokumenteres, har det dog formodningen mot seg at domstolledere overlater de tyngste og største sivile sakene og meddomsrettssakene til dommerfullmektiger. Desuten vil dommerfullmektiger normalt ikke styre skjønn eller administrere saker for vergemålsretten. Disse saksområdene utgjør tallmessig en liten del av herreds- og byrettens saksporfølje, men en del av ekspropriasjonsskjønnene er meget omfattende.

Kvalitetsspørsmålet

Dommerrekrutteringsutvalget redegjorde i sin innstilling fra 1970 for dommerfullmektigenes eksamenskarakter i perioden 1960-1969. Andelen dommerfullmektiger med laud til juridikum varierte mellom 80 % og 55 %. (Se nærmere om karaktersystemet i "*Data for utnevnte dommere*" i kapittel 7.3.2.1.) Utvalget mente at i perioder med små eksamenskull hadde søkningen til stillingene som dommerfullmektig vært lite tilfredsstillende. Det foreligger ikke løpende statistikk for de senere år. Kommisjonens spørreundersøkelse viser imidlertid at ved årsskiftet 1996-97 hadde 91 % av dommerfullmektigene laud.

En undersøkelse fra 1968 (Lov og Rett 9/1968) viser at selv om dommerfullmektigene pådømte over 40 % av alle sivile saker, ble ikke dommer avsagt av dommerfullmektiger påanket hyppigere enn embetsdommernes avgjørelser. Heller ikke forekom omgjøring i ankeinstansen hyppigere for dommerfullmektigene enn for embetsdommerne. Som en feilkilde ble påpekt at embetsdommerne gjennomgående behandlet de største og tyngste sakene. Den gang hadde herreds- og byrettene et betydelig antall små tvistemål p g a forliksrådene begrensede kompetanse og p g a reglene om vekselsaker. I dag er andelen småsaker betydelig redusert.

8.2.4 Oppnevning som ekstraordinær lagdommer

Gjeldende ordning

I tillegg til midlertidig tilsetting av dommere i heldags stilling som beskrevet ovenfor, har Regjeringen/Justisdepartementet i en årrekke oppnevnt *pensjonerte dommere* til å gjøre tjeneste som ekstraordinære lagdommere i en slags

deltidsstilling. Helt unntaksvis er også andre pensjonister enn dommere oppnevnt. Det er opp til vedkommende førstelagmann å bestemme hvor meget den oppnevnte dommer skal brukes og hvilke saker hun eller han skal tilkalles til. I de senere år har flere førstelagmenn lagt seg på den linje at en ekstraordinær lagdommer må være innstilt på å arbeide tilsvarende minst 1/3 stilling for at det skal bli tilstrekkelig kontinuitet i arbeidet og for at vedkommende skal komme raskt inn i lagmannsrettens arbeidsrutiner o s v. - Dommeren mottar en fast godtgjørelse pr arbeidsdag ved siden av full pensjon.

Hjemmelen for ordningen er å finne i domstoloven § 10 annet ledd om konstitusjoner i lagmannsrett (oppnevning av hjelpedommere) som er behandlet i punkt 8.2.2 ovenfor, men oppnevningen av pensjonerte dommere reiser spesielle prinsipielle spørsmål, se punkt 8.4.4.6 nedenfor.

Oppnevnelserne var opprinnelig begrenset til en periode på ett år etter oppnådd pensjonsalder, men i de senere år har det vært vanlig med forlengelser helt frem til fylte 72 eller 73 år. Oppnevnelsermyndigheten er lagt til Justisdepartementet ved kgl res 5 desember 1975. Også forlengelser besluttet av Justisdepartementet, og begrensningen til 73 år bygger bare på departementets egen praksis. Man har hatt eksempler på oppnevning helt opp til 75 år. - Søknad om å bli oppnevnt eller gjenoppnevnt som ekstraordinær lagdommer går gjennom vedkommende førstelagmann. Departementets oppnevnelser og forlengelser bygger på førstelagmannens vurderinger, og departementet foretar normalt ingen selvstendig vurdering av den enkeltes skikkethet.

I Rt 1996 side 193 slo Høyesterett fast at en ekstraordinær lagdommer ikke kan være rettens formann i den enkelte sak, fordi vedkommende ikke kan regnes som «en av lagdommerne» som kan «gjøre tjeneste som rettens formann» etter domstoloven § 12.

For oversiktens skyld nevner kommisjonen også den generelle ordningen i staten m h t å gjøre tjeneste i sin stilling utover aldersgrensen, se § 3 i aldersgrenseloven for offentlige tjenestemenn. Tjenestemannen må fortsatt fylle de krav som stillingen forutsetter. Ordningen har det til felles med oppnevning av ekstraordinære lagdommere at den kun gjelder pensjonister, og det er opp til arbeidsgiver og pensjonisten å avgjøre hvor stor stillingsbrøk oppnevningen skal gjelde. Beslutning om fortsatt tjeneste kan skje første gang for inntil to år og senere forlenges for ett år om gangen, men med en totalramme på fem år. Ordningen omfatter også dommere, men høyesterettsdommere er uttrykkelig unntatt. Når Kongen er tilsettingsmyndighet, er det delegert til Administrasjonsdepartementet å bestemme fortsatt tjeneste.

Dersom en dommer får forlenget sin tjeneste, må det antas at han beholder sitt stillingsvern i den aktuelle perioden, selv om beslutningen ikke foretas av Kongen. Men for øvrig er hans situasjon i realiteten den samme som departementskonstituerte dommere.

Bruken av ordningen

Når det gjelder *den faktiske bruk* av ekstraordinære lagdommere, vil den i praksis avhenge av tilgangen på interesserte pensjonister, som varierer både over tid og fra lagdømme til lagdømme. Det er også variasjoner i hvor intensivt lagmannsrettene utnytter de oppnevnte dommerne.

Bruken av ekstraordinære lagdommere kan best beskrives ved det antall arbeidstimer i retten som disse dommerne utfører, ettersom det kan være store variasjoner i sakenes omfang. I tabell 8.6 er satt opp en statistikk over antall rettstimer (timer i rettsmøter) i 1992-1997 for alle dommergrupper i

lagmannsrettene: Faste dommere, ekstraordinære dommere som behandles her i punkt 8.2.4 og herreds- og byrettsdommere som tilkalles etter domstolloven § 10 tredje ledd (se punkt 8.2.5). Gjennomsnittlig utfører pensjonistene ca en sjettedel av antall rettstimer i lagmannsrettene. Bruken var mest omfattende i 1992. Det er noe variasjon i omfanget fra år til år. Man kan kanskje konstatere en viss reduksjon frem til 1996, men tallene for 1997 er omtrent på samme nivå som 1993. Tilsvarende viser tallene en viss tendens til at de faste dommerne står for økende andel rettstimer, i 1997 snudd til en reduksjon.

Tabell 8.6: Rettstimer i lagmannsrett 1993-1998, fordelt på dommergrupper. Prosentandel i parentes.

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Faste	34 418 (59)	39 370 (62)	36 140 (63)	38 993 (68)	44 100 (64)	48 997 (65)
Ekstraord	11 332 (19)	10 292 (16)	8 339 (15)	9 045 (16)	12 811 (18)	12 542 (17)
Tilkalte	12 570 (22)	13 630 (22)	12 873 (22)	8 993 (16)	12 517 (18)	13 557 (18)
Dommere totalt	58 320 (100)	63 292 (100)	57 351 (100)	57 031 (100)	69 438 (100)	75 096 (100)

Dersom man sammenholder tallene med lagmannsrettens *saksmengde* i samme periode, ser man at det ikke er noen klar og entydig sammenheng mellom arbeidsbelastning og bruken av ekstraordinære dommere.

Det er store variasjoner mellom lagmannsrettene i bruken av ekstraordinære lagdommere. F eks var det i 1997 én lagmannsrett som skilte seg ut ved at de faste dommerne utførte mindre enn halvparten av alle arbeidstimer i retten; pensjonistene (de ekstraordinære dommerne) sto for 34 % og tilkalte dommere 18 %. I fire lagmannsretter sto pensjonistene for 17-24 % av rettstimene, og i den siste lagmannsretten utførte pensjonistene 11 % av samtlige timer i retten.

Det er for øvrig grunn til å merke seg at summen av rettstimer har økt betydelig fra 1997 til 1998, men uten at andelen av ekstraordinære og tilkalte dommere er økt. Rettstimer er økt med 8 %, mens den andelen som de ekstraordinære lagdommerne sto for, er redusert fra 18 % til 17 %.

Uten at det foreligger statistisk dokumentasjon, har kommisjonen forstått at det er variasjoner i de ekstraordinære lagdommernes arbeidsoppgaver. Noen deltar bare i rettsmøtene og rådslagningen, mens andre også skriver utkast til dom. Det er derfor vanskelig å omregne de ekstraordinære lagdommernes innsats i ordinære lagdommerårsverk. Førstelagmennene har imidlertid anslått at dersom ordningen med ekstraordinære lagdommere i det vesentlige bortfaller, vil det være nødvendig å tilføre ca 18 nye lagdommestillinger. (Førstelagmennenes forutsetninger for beregningene er imidlertid noe varierende, fra at ordningen bortfaller helt og til at ca 10 % av rettstimene fortsatt dekkes opp med ekstraordinære lagdommere.)

Tallene må ses i sammenheng med beregningene av virkningene av at ordningen med tilkalling av herreds- og byrettsdommere bortfaller, se punkt 8.2.5.

Når det gjelder ordningen med *fortsatt tjeneste utover aldersgrensen*, er adgangen svært sjelden brukt for dommere.

8.2.5 Dommeres overtakelse av saker utenfor eget distrikt

I en kartlegging av bruken av ordninger med midlertidige dommere, mener kommisjonen at det er riktig også å ta med ordninger hvor allerede utnevnte dommere oppnevnes til å gjøre dommertjeneste som ikke ligger under deres faste stilling. Ordningene skiller seg fra de fleste andre ordninger med midlertidige dommere ved at vedkommende i sin faste stilling har den uavhengighet som det spesielle stillingsvern etter Grunnloven gir.

Tilkalling av herreds- og byrettsdommere til tjeneste i lagmannsrett

Domstoloven § 10 tredje ledd gir førstelagmannen adgang til å *tilkalle dommere* fra herreds- og byrettene til å gjøre tjeneste i lagmannsrett. «Dommere» tolkes som fast utnevnte og konstituerte dommere; dommerfullmektiger tilkalles ikke. Hele tilkallingsordningen administreres innenfor domstolene. Justisdepartementet eller fylkesmannen er ikke inne i bildet ved utvelgelsen av dommere som skal tilkalles. Departementet har heller ikke gitt noen regler eller retningslinjer for i hvor stor grad lagmannsrettene skal benytte seg av ordningen, bortsett fra å peke på at dommere med spesiell belastning i egen domstol ikke bør tilkalles. I brev 14 april 1992 til førstelagmennene er det presisert at innkallingen må praktiseres med rimelighet, bl a med hensyntagen til vedkommende domstols arbeidssituasjon o s v. Målsettingen må være at domstolene *samlet sett* skal holde et optimalt saksavviklingsnivå. Departementet har i budsjettssammenheng argumentert for opprettelse av flere dommerstillinger i lagmannsrettene mot reduksjon av bruken av tilkalte (og ekstraordinære) dommere.

Domstoloven har ingen rammer for førstelagmannens utpeking og tilkalling av dommere fra første instans. Slik ordningen praktiseres, innebærer den ikke at dommere tilkalles til bestemte saker. Dommere tilkalles til bestemte uker, og først på et senere tidspunkt fordeles sakene (rettsmøtene) på dommere etter et innarbeidet system hvor tilfeldig fordeling er utgangspunktet, enten det dreier seg om faste, ekstraordinære eller tilkalte dommere.

Det har vært drøftet om det er en embetsplikt for underrettsdommere å gjøre tjeneste som tilkalt dommer. I praksis blir man bare tilkalt dersom man selv ønsker det. Dessuten tar førstelagmannen også et visst hensyn til om dommeren har store restanser ved eget embete, jf Justisdepartementets anmodning i brev 14 april 1992 nevnt ovenfor.

Tilkalling gjelder vanligvis tjeneste i inntil en uke ad gangen, og gjennomsnittlig gjør dommere tjeneste som tilkalt dommer i en til to uker i året. Man har imidlertid eksempler på at dommere har vesentlig mer omfattende tjenestegjøring i lagmannsretten. Tilkalte dommere skriver ikke domsutkast. De kan heller ikke administrere retten. Det vil alltid være en fast utnevnt eller konstituert lagdommer blant de tre dommere som utgjør retten i den enkelte sak, og det er bare en lagdommer som kan administrere retten, domstoloven § 12 første ledd, jf punkt 8.2.2. For øvrig bestemmer § 10 at retten utenom forfallstilfeller ikke kan settes med mer enn én tilkalt dommer i sivile saker.

Det gis daggodtgjørelse som kommer i tillegg til ordinær lønn ved eget embete, basert på at dommeren beholder ansvaret for sine ordinære saker ved egen domstol.

Bruk av tilkallingsordningen

Når det gjelder den *praktiske bruk* av tilkalte dommere, foreligger det statistikk for det antall rettstimer som tilkalte dommere nedlegger i lagmannsretten, jf tabell 8.6 foran. I perioden 1992-1997 har lagmannsrettene fått tilført en økning i kapasiteten målt i antall rettstimer på 23-36 % av faste dommers rettstimer. I 1997 utførte tilkalte dommere ca 12.500 rettstimer eller ca 28 % regnet i forhold til faste dommers rettstimer. Men fordi tilkalte dommere hovedsakelig gjør tjeneste i *straffesaker*, som dommer nr 2 og 3, eller som dommer nr 3 i sivile saker, fordi de ikke deltar i saksforberedelsen og fordi de ikke får ansvar for domskrivningen, gir de refererte tallene ikke et realistisk bilde av de tilkalte dommernes avlastningsfunksjon for lagmannsrettene. Førstelagmennene har beregnet at dersom tilkallingsordningen i det vesentlige bortfalt, ville det kreve tilføring av ca 17 nye lagdommerstillinger. (Førstelagmennenes forutsetning for disse beregningene varierer noe, fra full avvikling av ordningen og til fortsatt bruk av ekstraordinære og tilkalte dommere i et omfang som svarer til 10-15 % av rettstimene.)

Tilkalling av dommere fra herreds- og byrett ble også kartlagt i den *spørreundersøkelsen* blant samtlige dommere som kommisjonen har gjennomført. Spørreundersøkelsen viser at mange, men langt fra alle førsteinstansdommere blir tilkalt til lagmannsrett. Av de 269 førsteinstansdommere som deltok i undersøkelsen, svarte 181 at de hadde gjort tjeneste i lagmannsrett i løpet av 1996, dvs 67 %. Regner man at det prosentvis var like mange som gjorde tjeneste som tilkalt dommer blant de førsteinstansdommerne som ikke besvarte undersøkelsen, betyr det at ca 200 førsteinstansdommere ble tilkalt. Disse dommere gjorde tjeneste i knapt 9.000 timer i retten, dvs ca 45 timer pr tilkalt dommer i gjennomsnitt. Det svarer til i underkant av halvannen arbeidsuke, men kompenseres man for kortere rettsdager samt for domskonferanser, ligger nok gjennomsnittet på halvannen til to ukers tjeneste i lagmannsrett pr år for de dommerne som deltok i ordningen.

Oppnevning av dommere som settedommere for annen domstol

I tillegg til ordningen med tilkalling av dommere til lagmannsrett, forekommer det *enkeltstående* tilfeller hvor en dommer oppnevnes til å behandle en sak som ikke hører under egen domstol. Bruken av *settedommer* i inhabilitetstilfeller er det praktiske eksempel på dette. Settedommerordningen er ikke en egen ordning med eget lovgrunnlag, men utgjør en viktig undergruppe av *konstitusjonene*, jf punkt 8.2.2, selv om det er oppnevning og ikke konstitusjon som er den innarbeidede betegnelsen.

Noen entydig kategorisering er ikke mulig. Man kan tenke seg at også andre enn dommere i stilling kan oppnevnes (konstitueres) som settedommere, og i såfall er man utenfor det som behandles her i punkt 8.2.5.

Bruken av settedommerordningen

Det foreligger lite statistiske opplysninger om den praktiske bruk av settedommere. Det føres ingen løpende statistikk. Heller ikke spørreundersøkelsen om dommers biverv i 1996 gir mange opplysninger. Det var 85 dommere som svarte at de hadde hatt ett eller flere settedommeroppdrag i 1996. Dette svarer til ca 22 % av dommerne.

I spørreundersøkelsen er opplysninger for *inntekt* gitt samlet for settedommerinntekt og inntekt som tilkalt dommer. Men dersom man kan bygge på at

tilkalte dommere sto for ca 9.000 rettstimer i 1996 og trekker ut den samlede inntekt fra disse vervene etter gjeldende satser for godtgjøring, får man et beløp på mellom 1,5 og 1,8 mill kr som settedommernes inntekt.

Spørreundersøkelsens opplysninger om *tidsbruken* er gitt samlet for alle de sidegjøremål som er samlet under kategorien «Øvrig juridisk virksomhet», og som omfatter mange andre oppgaver enn settedommeroppdrag. Men ut fra den anslåtte inntekten og en timesats for settedommere på ca kr 250, kan man anslå antall timer settedommerarbeid til 6.-7.000 timer eller i underkant av fire årsverk basert på normaltmetall for årsverk i staten på 1.800 timer.

Det ligger et usikkerhetsmoment i at dommere under «settedommeroppdrag» kan ha ført opp ethvert oppdrag som ble honorert med settedommergodtgjørelse. Da vil i tilfelle tallene ovenfor også omfatte arbeid som dommer i de oppsigelsestvister m m etter arbeidsmiljøloven § 61 B som dommerne i 20 utpekte herreds- og byretter har plikt til å behandle selv om sakene hører hjemme i andre domssokn. Disse dommerne mottar settedommergodtgjørelse for behandling av de sakene som etter vanlige vernetingsregler ikke hører til vedkommende domstols ordinære domssokn. Men disse sakene hører inn under vedkommende domstols samlede ansvarsområde og bør ikke regnes som settedommersaker. Ordningen med settedommergodtgjørelse for slike saker skriver seg fra den gang ordningen ble innført og dommerne måtte påta seg en arbeidsoppgave som ikke var forutsatt ved deres utnevning til dommer.

8.2.6 Tidligere kritikk av bruken av midlertidige dommere

Stortinget har flere ganger påpekt problemene ved bruken av konstituerte dommere. Da Protokollkomiteen i Stortinget gjennomgikk embetsutnevnelser m m for 1955, kom den med en kritikk av det store antall konstitusjoner av embetsmenn generelt, Innst O IV C (1956) side 3. I 1955 ble det foretatt 228 ordinære utnevnelser og hele 128 konstitusjoner. I dommergruppen isolert sett var problemet enda mer markert. Dette året ble det konstituert like dommere som det ble utnevnt. Protokollkomiteen sa seg innforstått med at også konstituerte embetsmenn hadde oppsigelsesvern innenfor konstitusjonsperioden, men at beskyttelsen likevel ikke var den samme som for utnevnte embetsmenn - og at dette særlig var betenkelig for dommere. Problemet er tatt opp på tilsvarende måte ved Stortingets gjennomgang av embetsutnevnelser enkelte andre år.

Spørsmålet ble også reist i en interpellasjon 24 april 1961 fra representanten Erling Wikborg (St forh side 2926 flg): «Mener Regjeringen at besettelse av dommerstillinger ved konstitusjon eller på åremål er i samsvar med prinsippet om domstolenes selvstendighet og uavhengighet og dommernes uavsettelse?» Interpellanten understreket dommerstillingenes særstilling etter Grunnloven og pekte særlig på domstolenes overprøving av forvaltningssavgjørelser og lovers grunnlovsmessighet, som gjør det nødvendig at dommerne ikke skal frykte å bli fratatt sine stillinger - eller frykte at en midlertidig dommerstilling ikke skal bli fornyet. Interpellanten skilte mellom de egentlige og uegentlige konstitusjoner, og det var de siste - ekstrahjelp-konstitusjonene - han først og fremst kritiserte.

Justisministeren understreket i sitt svar bl a at man må ta hensyn til varierende arbeidsmengde ved domstolene. «Hvis domstolene skal være noenlunde à jour og samtidig ha bare fast utnevnte dommere, vil en risikere tomgang og dårlig utnytting av verdifull arbeidskraft kanskje om kort tid. Sett på

bakgrunn av prinsippet om dommernes uavsettelse står vi her i virkeligheten overfor et dilemma, der løsningen ikke kan finnes ved en enkel formel».

Det er ellers verdt å merke seg at flere innlegg i denne interpellasjonsdebatten tilkjennega aksept av at *dommere i bistilling* ikke med samme rett kunne kreves gitt Grunnlovens fulle «dommervern». Statsråden uttalte at «der hvor en finner det riktig å organisere et dommerverv som en bistilling, der vil det som regel være liten grunn til å garantere innehaveren rett til å sitte med bistillingen til han fyller 70 år». Bistillingsordning ble særlig valgt for særdomstoler, fordi det ga anledning til med hyppige mellomrom å vurdere den enkelte særdomstols berettigelse. Dette var ønskelig fordi særdomstoler var oppfattet som problematiske avvik fra vårt ordinære domstolssystem. Konstitusjoner av dommere har også vært drøftet innenfor domstolene. Høyesterettsjustitiarius Terje Wold drøftet i et foredrag inntatt i Den norske Dommerforenings medlemsblad i 1954 en rekke spørsmål i tilnytning til domstolenes administrasjon og domstolenes uavhengighet. Han kom med kritiske merknader til den utstrakte bruk av «uegentlig» konstitusjon av dommere. I Høyesterett ble ordningen med «faste ekstraordinære» dommere avvirket allerede i 1939, men ordningen var da foredraget ble holdt, fortsatt i bruk i lagmannsrettene. (Disse konstitusjonene ble riktignok besluttet for konkrete perioder, men ble forlenget etter behov og hadde dermed i realiteten et preg av å gjelde «inntil videre».) Terje Wold anbefalte «en prinsipiell drøftelse med sikte på å bringe konstitusjoner av dommere inn i fastere former».

I de påfølgende år ble ordningene med «faste midlertidige» dommere langt på vei avvirket. Justisministeren opplyste under den foran refererte interpellasjonsdebatten at ti «midlertidige lagdommerembeter» i 1958 var redusert til ett i 1961.

Justitiarius Wold kom tilbake til spørsmålet i en artikkel i Lov og Rett 1964 side 385 flg. Han opplyste at det 1 august 1964 var 14 konstitusjoner av dommere (i alle instanser). Han pekte særlig på at konstitusjoner regelmessig ble besatt med forvaltningstjenestemenn, og at dette forsterket en skjev rekruttering også til de faste dommerembetene. Terje Wold gikk inn for at myndigheten til å ta inn vikarer og beslutte konstitusjoner ble overført til domstolene selv. Man han ønsket *ikke* at domstolene skulle ha ansvaret for *utnevning* av dommere: «Noen innavl skal vi ikke ha.»

Dommerrekrutteringsutvalget (Schei-utvalget) kom i sin innstilling i 1970 inn på problemene knyttet til midlertidighet, først og fremst i vurdering av dommerfullmektigordningen og spørsmålet om generelt å basere en dommeropplæring på konstitusjonsordninger. I de senere år har problemene omkring midlertidighet vært tatt opp av Den norske Dommerforening i enkelte sammenhenger, men det har ikke foregått noen omfattende, offentlig debatt verken i fagmiljøer eller politiske miljøer.

Domstolutvalget er kort inne på problematikken i sin innstilling NOU 1981:12, Distriktsrettene, herreds- og byrettene i framtiden. Utvalget synes å akseptere ekstrahjelpkonstitusjoner ved stor sakspågang, fordi man i lang tid hadde holdt antall konstitusjoner på et lavt nivå, blant annet p g a de kritiske uttalelsene i Stortinget som er referert ovenfor. Men utvalget peker samtidig på faren for at konstitusjonene kan utvikle seg til en måte å rekruttere faste dommere på. Verken Schei-utvalget eller Domstolutvalget hadde som mandat å vurdere dommerfullmektigordningens fremtid, men begge utvalgene anbefalte at ordningen ble videreført med noe redusert omfang og med noe redusert ansvar og selvstendighet i det dømmende arbeid. Ingen av utvalgene

hadde imidlertid med i sine vurderinger de prinsipielle problemer som er knyttet til at dommerfullmektigene er *midlertidige* dommere, uten noe spesielt stillingsvern eller andre former for vern mot påvirkning fra den utøvende makt.

I 1996, i foredrag på Den norske Dommerforenings årsmøte, tok justisminister Grete Faremo opp problematikken med de midlertidige dommere. Foranledningen var et innspill fra Den norske Dommerforening knyttet til lagmannsrettens utvidede funksjoner som ankeinstans i straffesaker, og også ordningen med tilkalte dommere fra herreds- og byrettene ble tatt opp. Hun bebudet en nærmere vurdering i en egen arbeidsgruppe, men hun fant det senere mest naturlig at Domstolkommisjonen fikk ansvaret for å utrede spørsmålet, jf kommisjonens tilleggsmandat av 11 oktober 1996.

8.3 Bruk av midlertidige dommere i andre land

Kommisjonen har funnet at bruk av midlertidige dommere for å dekke inn ledighet p g a sykdom m v, anses uproblematisk i de land som er med i denne oversikten. Det er bare i Island at loven krever en særskilt behovsprøving før slik ledighet dekkes inn med midlertidig dommer. Behovet for vikarbistand er i stedet løst ved at det kan utnevnes inntil tre dommere som ikke er knyttet til noen domstol, men som kan beordres til tjeneste der det er nødvendig, ved beslutning av Domstolrådet. Kommisjonen gir ikke noen ytterligere opplysninger eller kommentarer om denne form for midlertidige dommere i andre land. Fremstillingen nedenfor konsentreres om bruk av midlertidige dommere som ledd i en *dommeropplæring*, i *prøvetidsøyemed*, for å få en *tidsbegrenset økning i dommerkapasiteten* og for å ivareta *andre praktiske hensyn*.

I "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4 gis en samlet oversikt over internasjonale og utenlandske ordninger. I tillegg til oversikt over internasjonale, overnasjonale og utenlandske domstoler, gjennomgås også de internasjonale dokumenter som gjelder domstolene og deres virksomhet. Nedenfor i punkt 8.4.2 gjennomgås forholdet til *Den europeiske menneskerettighetskonvensjon*, men de øvrige konvensjoner og dokumenter gir ikke noen regler eller prinsipper spesielt for bruken av midlertidige dommere.

8.3.1 Internasjonale domstoler

Alle de internasjonale og overnasjonale domstoler bygger på at dommerne er midlertidige. Dommerne utpekes med tidsbegrensning, og for fleste av domstolene gjelder at dommerne kan gjenvelges etter utløpet av perioden.

Det gjelder ulike regler for utpeking av dommere. EF- domstolens og EFTA- domstolens dommere velges av medlemsstatenes regjeringer i en særlig overenskomst og ikke av noe annet organ innenfor henholdsvis EU og EFTA. Dommere til domstolen i Strasbourg velges derimot av parlamentarikerforsamlingen. Dommerne til den internasjonale domstolen i Haag velges av sikkerhetsrådet og generalforsamlingen i FN. Dommerne til den permanente internasjonale straffedomstolen velges av en forsamling av representanter fra de deltakende landene, og dommere til domstolene for det tidligere Jugoslavia og for Rwanda velges av generalforsamlingen i FN. Til de tre sistnevnte domstolene og til domstolen i Strasbourg nominerer medlemsstatene kandidater til dommervervene. Alle dommere i de internasjonale domstolene har altså i

sin oppnevning en form for tilknytning eller binding til Regjeringen i en eller flere medlemsstater.

Det gjelder imidlertid felles for alle dommere i de internasjonale domstolene at de har et sterkt uavhengighetsvern så lenge deres periode varer. De bare kan fjernes fra sin stilling ved avskjedsvedtak som enten må fattes av domstolen selv eller som forutsetter samtykke fra domstolen - med kvalifisert (to tredelers) flertall eller enstemmighet.

8.3.2 Domstolene i de andre nordiske land

Ordningen i *Danmark* er av særlig interesse fordi den ble vedtatt så sent som i 1998, etter en tilsvarende utvalgsutredning som i Norge. Det har dessuten tradisjonelt vært mange likhetstrekk mellom dansk og norsk domstolsprosess.

Danske domstoler benytter i stor utstrekning ikke fast utnevnte dommere; i ca 40 % av alle saker ved de små og mellomstore domstolene i første instans. En vesentlig del av disse sakene behandles av dommerfullmektiger og assessorer. De danske fullmektiger blir imidlertid ikke tilsatt for begrenset tid som i Norge, og de gjør ofte tjeneste i 10-12 år. Deretter søker de fleste seg direkte over i stilling som assessor. Assessorstillingen har man normalt i fem til ti år før man søker fast dommerstilling. Begge stillingstyper er tjenestemannsstillinger som har vært uten det spesielle stillingsvern som er knyttet til faste dommerstillinger.

Det er vanskelig å definere stillingene som dommerfullmektig og assessor i forhold til de norske stillingstypene og begrepet midlertidige dommere. Selv om stillingen som dommerfullmektig ikke formelt er tidsbegrenset, anses den som en typisk begynnerstilling, en opplæringsstilling. Og *dommerkompetanse* gis til dommerfullmektigen ved en form for konstitusjon som normalt vil være tidsbegrenset. Heller ikke assessorstillingen er formelt tidsbegrenset. Man kan altså karakterisere disse stillingene som stillinger i en intern dommerkarriere hvor man ikke har hatt det sterke stillingsvernet og hvor det ligger i systemet at det enkelte trinn i karrieren ikke er ment som noe endelig trinn - men hvor det ikke gjelder noen tidsbegrensning i formell forstand. Fra 1998 er fullmektigene og assessorene ved lov gitt det sterke stillingsvernet for dommere.

Ved lovendringene i 1998 har man videreført et prinsipp om at enhver utnevning i fast dommerstilling forutsetter en form for forutgående praksisperiode eller prøvetid, enten dette skjer gjennom dommerfullmektigtjeneste eller ved en dommerkonstitusjon. Det er opprettet et betydelig antall såkalte «konstitusjonsstillinger» til dette formål. Selv for Høyesterett gjelder en ordning hvor en utnevning ikke blir endelig før vedkommende har foretatt et antall prøvevoteringer som evalueres av Høyesterett.

Det må etter dette være riktig å si at det danske system også etter lovendringen i 1998 bygger på en utstrakt bruk av midlertidige dommere. Dette er begrunnet med behov for å kunne disponere både vikarer og kortvarige ekstradommere, men også med et ønske om en form for prøvetid.

Sverige har et system med intern dommerkarriere som har de samme elementer av midlertidighet som i Danmark, jf en mer detaljert beskrivelse i punkt 8.4.2. Heller ikke i Sverige er det tale om klare og formaliserte tidsbegrensninger i dommeres eller dommeraspiranternes ansettelsesforhold, men det ligger visse tidsbegrensninger i selve opplærings- og karrieresystemet. Spørsmålet om det særlige stillingsvernet aktualiseres ikke i Sverige, etter som det heller ikke for de fast utnevnte dommerne gjelder noen regel om at

dommere ikke kan sies opp og bare kan avskjediges ved dom. Men i motsetning til de faste dommerne, kan de midlertidige dommerne også oppsies med den begrunnelse at det ikke lenger er tilstrekkelig arbeid som skal utføres.

Ved enkelte svenske særdomstoler er det vanlig at utnevning av dommere skjer for et nærmere angitt tidsrom.

Finland har et liknende system med intern domstolkarriere som beskrevet for Sverige. I de aller siste årene har det i tillegg vært tilsatt et i perioder høyt antall midlertidige dommere for å nedarbeide restanser.

I *Island* har man i 1998 opphevet ordningen med dommerfullmektiger. Såvel i første instans som i ankeinstansen (Høyesterett) utnevnes faste dommere uten noen form for prøvetid eller opplæringstid.

8.3.3 Domstoler i land utenfor Norden

I de øvrige europeiske land er det ulik holdning til midlertidige dommere.

I *Tyskland* har man en restriktiv holdning, og utgangspunktet er at alle dommere skal utnevnes på livstid. Men man har likevel en fast ordning med tre til fem års prøvetid. Også i *Polen* er man i skeptisk til midlertidig tilsetning av dommere. Men universitetsansatte står i en særstilling, og man har i tillegg en ordning med to-års dommerkonstitusjoner som kan minne om den norske dommerfullmektigordningen.

I *Frankrike* - som har en egen dommerskole - kan jurister uten slik dommerskole utnevnes for en periode på syv år. Fra dommerskolen utnevnes man fast. I *England* er gruppen midlertidige dommere større enn gruppen faste dommere. Man har et stort antall dommere som fungerer på deltid med et bestemt antall dager pr år og for en avgrenset periode. Også en viktig gruppe av heltids dommere er oppnevnt for begrenset periode, nemlig dommerne i Magistrate Courts med straffesaker som ansvarsområde. Også i *Nederland* og *Italia* er det vanlig med deltidsdommere som er oppnevnt for en begrenset tidperiode.

I *USA* er hovedregelen i føderale domstoler at dommere utnevnes på livstid, i mange tilfeller uten noen form for aldersgrense. Men det er også domstoler og sakstyper hvor dommere som hovedregel utnevnes for en begrenset periode med mulighet for forlengelse. På delstatsnivå utpekes en del dommere ved valg etter en form for valgkamp, og valgperiodene er alltid tidsbegrenset.

8.4 Kommisjonens vurderinger og forslag

8.4.1 Prinsipielle innvendinger mot bruk av midlertidige dommere

Kommisjonen har innledningsvis understreket prinsippet om at den enkelte dommer må være uavhengig i sin avgjørelse av den enkelte sak, såvel i forhold til lovgiver som den utøvende makt.

I praksis er det få muligheter for irregulær påvirkning fra lovgiver i vårt nåværende samfunn. Også når det gjelder den utøvende makt, er det i dag stort sett tale om en nokså teoretisk fare for påvirkning. Det er først og fremst posisjonen som *tilsettingsmyndighet* man må ha oppmerksomheten rettet mot. Dommerutnevnelser er tema i "[Utnevning av dommere](#)" i kapittel 7, hvor kommisjonen foreslår at utnevningene skal skje i et samvirke mellom den utøvende makt (Kongen) og et mer frittstående innstillingsorgan. Men en utnevningssprosedyre som ivaretar kravene til domstolenes uavhengighet, har begrenset

verdi dersom dommerne *etter* utnevnelsen ikke har en tilstrekkelig sikker posisjon rettslig og faktisk. Det er her man tar i bruk det kanskje viktigste vernet for den dømmende uavhengigheten, *dommernes spesielle stillingsvern*. I mange land gir man dommerne et slikt stillingsvern utover det som gjelder fast tilsatte, statlige arbeidstakere i vedkommende land. Dette er tilfelle i Norge, jf kapittel 10 om disiplinærtiltak.

Det spesielle stillingsvernet er imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre en dommers uavhengighet dersom dommeren er tilsatt for en begrenset periode, men har anledning til å søke *forlengelse* av perioden eller søke seg over til *fast stilling*. Når den tidsbegrensede perioden er over, kan den midlertidig tilsatte dommer ha den samme usikre stillingen som en dommer uten det spesielle stillingsvernet. Dersom den midlertidig tilsatte dommeren ønsker forlengelse av tjenesten eller overgang til fast dommerstilling, kommer hun eller han i et forhold til tilsettingsmyndigheten som kan være problematisk. Grunnleggende dommeretiske prinsipper tilsier at en dommer aldri må la hensynet til egen stilling få innvirkning på hennes eller hans dømmende avgjørelser. Utad kan situasjonen likevel oppfattes på en måte som kan være egnet til å svekke tilliten til dommeren i en konkret sak, forutsatt at partene eller publikum kan ha den oppfatning at tilsettingsmyndigheten har interesser i sakens utfall. Det synes riktignok som om bruk av midlertidige dommere og publikums tillit til domstolene har vært gjenstand for relativt liten oppmerksomhet både i alminnelig debatt og i tilknytning til konkrete rettssaker. Men i de siste to-tre årene har massemediene rettet søkelys mot dommeres habilitet i vesentlig sterkere grad enn tidligere, samtidig som toneangivende kretser også innenfor domstolene har tatt til orde for økt innsyn og økt offentlighet knyttet til domstolenes virksomhet. Dermed kan man i tiden fremover antakelig vente seg mer problematisering av tilliten til midlertidige dommeres behandling av saker hvor statlig myndighet har partsinteresser.

I en dom inntatt i Rt 1997 side 1987 avgjorde Høyesterett en ankesak hvor den vernepliktige i en militærnektersak - med Justisdepartementet som motpart - anførte at en av dommerne i lagmannsretten var inhabil fordi dommeren bare var (uegentlig) konstituert som dommer og for tiden hadde til behandling i Justisdepartementet søknader om forlengelse av konstitusjonen og om fast utnevning. Høyesterett opphevet lagmannsretten dom fordi man fant at «særegne omstendigheter ... er skikket til å svekke hans uhildethet», domstoloven § 108. Det ble lagt avgjørende vekt på at det var Justisdepartementet som var part i saken.

I kjennelse 9 juni 1998 fant Høyesterett at en konstituert dommer i Høyesterett *ikke* var inhabil i en sak der staten v/ Justisdepartementet var part. I motsetning til den ovennevnte saken, dreide det seg her om en egentlig konstitusjon. Dommeren hadde aldri hadde søkt stilling i Høyesterett, og var blitt forespurt av Høyesterett om å ta konstitusjonen.

Avgjørelsene illustrerer problemene knyttet til midlertidige dommeres forhold til tilsettingsmyndigheten, men argumentasjonsverdien er i liten grad knyttet til spørsmålet om det overhodet skal være adgang til slike uegentlige konstitusjoner. Høyesteretts avgjørelser gjaldt spørsmålet om det i de konkrete sakene forelå inhabilitet.

Tjenestemannsloven § 14 fastsetter at dommere som ikke er embetsmenn i lovens forstand, kommer under lovens regler om administrativt ilagt *ordensstraff*. Det medfører antakelig at midlertidige dommere som ikke er konstituert i statsråd, kan ilegges ordensstraff av «tilsettingsorganet» (§ 17 nr 3), mens dommere som er utnevnt eller konstituert i statsråd er uttrykkelig unntatt fra

tjenestemannslovens regler om ordensstraff. Det bidrar i tilfelle til at de førstnevnte gruppene har et svakere uavhengighetsvern enn de ordinære, utnevnte/statsrådskonstituerte dommere. Det vises til kapittel 10 om disiplinærtiltak m m for en nærmere vurdering av disiplinærreaksjoner mot dommere. Der foreslås bl a en disiplinærordning som likestiller alle grupper dommere, slik at midlertidige dommere ikke lenger vil komme i en særstilling i denne relasjon.

I tilknytning til denne drøftelsen nevner kommisjonen muligheten for å lovfeste at ingen midlertidige dommere kan behandle saker hvor staten er part. Dette kan være et alternativ til dagens ordning hvor det i spesielle situasjoner slås fast at en midlertidig dommer er inhabil til å behandle en sak hvor staten er part, jf f eks saken i Rt 1997 side 1987 som er omtalt foran. Men å avskjære alle midlertidige dommere fra å behandle saker hvor staten er part, vil omfatte langt flere situasjoner enn dem som i dag leder til inhabilitet. Kommisjonen stiller spørsmål ved om dette er et egnet tiltak for å fjerne de prinsipielle motforestillingene mot midlertidighet. For det første er det prinsipielt uheldig at de ordinære, konstituerte dommere skal få en slags B-status ved at de er avskåret fra å behandle en lang rekke saker uten at det er begrunnet i habilitetsreglene. For det annet kunne de praktiske konsekvensene bli store. Dersom man lot begrensningen i midlertidige dommers domsmyndighet omfatte alle saker hvor et statlig organ er part, vil det også omfatte alle straffesaker. I så fall ville verken konstituerte dommere eller dommerfullmektiger kunne behandle forhørsrettssaker og andre straffesaker, og det ville gjøre det vanskelig å organisere arbeidet i herreds- og byrettene på en akseptabel måte.

Av øvrige uheldige sider ved midlertidighet nevnes at midlertidige dommerstillinger ofte innebærer at dommeren har permisjon eller annen tilknytning til en annen arbeidsgiver. Ikke minst et permisjonsforhold som forutsetter at vedkommende etter sin midlertidige dommerperiode skal gjenoppta tjenesten hos sin gamle arbeidsgiver, kan skape lojalitetsbindinger og motivasjon for å ta usaklige hensyn ved behandlingen av saker hvor arbeidsgiver kan tenkes å ha interesser uten å være part i saken.

Selv om den midlertidige dommeren ikke har permisjon fra en annen arbeidsgiver, kan dommerens planer om jobbsøknad etter avsluttet dommerkonstitusjon skape liknende problemer. Kommisjonen tenker særlig på at det er en vanlig situasjon for dommerfullmektiger at de kan tenke seg tilsetning i et av stedets advokatfirmaer etter at de er ferdige med dommerfullmektigperioden. Det er ingen ubetinget heldig situasjon at en dommerfullmektig behandler en sak som prosederes av en advokat som dommerfullmektigen planlegger å søke stilling hos og som hun eller han gjerne vil gjøre et godt inntrykk på.

Utstrakt bruk av midlertidige dommerstillinger kan også medføre uheldige konsekvenser på mer indirekte måte. I perioder har bruk av «fast sykevikar» eller utstrakt bruk av ekstrahjelp-konstitusjoner medført at rekrutteringen til *faste* dommerstillinger i stor utstrekning har skjedd ved at en konstituert dommer tilsettes i den faste stillingen. Det er ikke en uvanlig erfaring fra andre områder at personer som har arbeidet innenfor systemet over noen tid, i praksis vil ha et fortrinn ved utvelgelsen til faste stillinger så lenge vedkommende har gjort en brukbar jobb og det ikke har oppstått spesielle konflikter. En slik tilsetning behøver ikke være uheldig, men dersom dette blir en vanlig rekrutteringsmåte, er det fare for at kvalitetsnivået kan påvirkes i negativ retning. Midlertidige dommerstillinger er ofte mindre attraktive enn faste stillinger, og en del av de best kvalifiserte juristene vil bare søke seg inn i doms-

tolene hvis det kunngjøres fast stilling. For advokater i små advokatfirmaer vil det dessuten være betydelige praktiske problemer knyttet til å gå inn i en midlertidig stilling. De færreste vil ta sjansen på å avvikle en advokatpraksis uten å være sikker på senere å få en fast dommerstilling.

Utstrakt bruk av midlertidige dommerstillinger vil også kunne innebære et kvalitetsproblem og et praktisk-økonomisk problem. Et stort antall midlertidige dommere kan bety en hyppig utskifting i dommerstillinger og en stor andel dommere uten betydelig dommererfaring. Det klareste eksempel på dette er at hver tredje dommer i herreds- og byrettene er dommerfullmektiger som gjennomsnittlig gjør tjeneste i mindre enn to år. Hyppig utskifting kan svekke kontinuiteten i domstolenes arbeid og over tid bety svakere kvalitet på dommerarbeidet. De kvalitetsmessige ulempene ved en stor andel av nye dommere kan motvirkes ved at den enkelte dommer legger mer arbeid i behandlingen av den enkelte sak og ved at det satses sterkere på opplæring eller etterutdanning av dommere, rådgivning for nye dommere o s v. Slike tiltak kan legge beslag på betydelig tid og andre ressurser.

Kommisjonen mener etter dette at man i utgangspunktet må se med skepsis på ordninger som innebærer midlertidig tilsetning av dommere.

8.4.2 Spesielt om Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Norge har flere konvensjonsforpliktelser som gjelder rett til å få sin sak behandlet av uavhengige domstoler. Sentralt står Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen som i Ot prp nr 3 (1998-99) er foreslått gitt virkning som norsk lov. Det foreligger en omfattende domspraksis fra Den europeiske menneskerettighetsdomstolen i Strasbourg (nedenfor også betegnet Domstolen) samt uttalelser fra Menneskerettighetskommisjonen. (Betegnelsene referer seg til den organiseringen av kontrollsystemet i Strasbourg som gjaldt frem til 1 november 1998.)

Etter artikkel 6 har enhver «for å få avgjort sine borgerlige rettigheter og plikter eller en straffesiktelse mot seg ... rett til en rettferdig og offentlig rettergang innen rimelig tid ved en uavhengig og upartisk domstol opprettet ved lov».

Uavhengighetskravet i artikkel 6 innebærer bl a at dommere ikke skal være hierarkisk underlagt andre, og at de ikke skal være ansvarlige for sine avgjørelser vis á vis staten. Dommere bør ikke kunne avskjediges eller forflyttes av Regjeringen eller annen offentlig myndighet. Det foreligger ikke dommer fra Domstolen som kan gi grunnlag for å stille opp mer presise krav til uavhengighet i stillingen, men i relasjon til midlertidige dommere er det på det rene at et krav om stillingsmessig uavhengighet ikke kan strekkes så langt at alle dommere må være utnevnt på livstid. For det første er en lovfestet aldersgrense for dommere ikke i strid med artikkel 6. Viktigere er at Domstolen også aksepterer ytterligere tidsbegrensning, så lenge «det er en viss stabilitet» (Rehof og Trier: Menneskeret, København 1990 side 150). Som eksempel kan nevnes saken Ettl mot Østerrike (1987, domssamling A nr 117). Menneskerettighetsdomstolen hadde ingen innvendinger mot at en domstol var bemannt med dommere som var oppnevnt for fem år, så lenge dommerne var uavsettelige innenfor denne perioden. Saken Sramek mot Østerrike (1984, domssamling A nr 84) gjaldt et domstolliknende organ hvor Domstolen fant at konvensjonens krav til varighet var tilfredsstilt med en oppnevningstid på tre år, så lenge organets medlemmer bare unntaksvis kunne avsettes i løpet av perioden. Avsetting av et medlem av dette organet var bare mulig dersom det

kunne vises til forhold som ville ha utelukket medlemmets oppnevning («would have made him ineligible for appointment») eller dersom medlemmet varig var ute av stand til å utføre sine oppgaver. Domstolen la i denne saken også til grunn et prinsipp om at en midlertidig dommer ikke skal kunne avsettes før perioden er omme, bortsett fra varig uskikkethet på grunn av sykdom eller andre forhold. - Det er også grunn til å påpeke at flere av dommerne i det domstolliknende organ som saken gjaldt, var utpekt til midlertidige dommere i sin egenskap av statstjenestemenn med fagkunnskap på et spesielt område, og de beholdt sin tilknytning til sin statsforvaltningsetat. Men også disse dommerne ble funnet uavhengige og upartiske, fordi de ved lov var beskyttet mot å få instruksjoner fra den utøvende makt om hvordan de skulle avgjøre den enkelte sak.

Domstolkommisjonen nevner også en sak som ble reist mot den svenske stat, selv om den bare foreligger som rapport fra Menneskerettighetskommisjonen (8 februar 1973, 5258/71). Rapporten stiller kanskje ikke like strenge krav til en midlertidig dommers uavsettelse som referert i foregående avsnitt. Det er imidlertid vanskelig å trekke klare konsekvenser av rapporten, fordi den gjelder en stilling innenfor det spesielle svenske system med intern, flertrinns dommerkarriere. Klagen gjaldt bl a at hovrätten var satt med to ordinære dommere og to assisterende dommere (hovrättsfiskaler).

Stillingen som fiskal utgjør ett av flere trinn i den interne domstolkarriere i Sverige. Hovedtrekkene i opplegget er at man starter rett etter juridikum i en to års stilling som notarie hvor man også behandler enklere saker på egen hånd. Deretter kan man søke seg inn i en ca tre års opplæringsperiode som starter med stilling som fiskalsaspirant over ni måneder. Godkjent aspirantperiode gir rett til stilling som fiskal. Som fiskal gjør man tjeneste ved flere domstoler i et lagdømme og blir satt til å dømme i saker som ikke krever spesiell erfaring. Etter to til tre år går man inn i en ni måneders avslutningsfase med vanlig dommerarbeid hvoretter fiskalperioden blir vurdert. Hvis tjenestegjøringen godkjennes, går man over i stilling som assessor og fra denne stillingen kan man søke vanlig, fast dommerembete.

Fiskalperioden er ikke uttrykkelig tidsbegrenset på en slik måte at man må fratre stillingen uten oppsigelse ved utløpet av en bestemt tid - slik tilfellet er for alle former for midlertidige dommere i Norge. Men en svensk fiskal vil aldri ha krav på å komme over i en ordinær dommerstilling, og den skjønnsmessige vurderingen som fiskalen må underkaste seg ved søknad på ordinær dommerstilling, kan gi grunnlag for et avhengighetsforhold til utnevnesmyndigheten (Regjeringen) selv om vurderingen underveis i opplæringsperioden foretas innenfor domstolene.

Det var hevdet i saken at fiskaler er oppsigelige og kan fjernes fra sin stilling uten rettergang. Kommisjonen fant likevel ikke noe brudd på artikkel 6. Den fant det tilstrekkelig at fiskaler hører med til rettsvesenet/domstolsystemet (the judicial profession). Når de utfører dømmende virksomhet, skjer det i full uavhengighet. I ekstraordinære tilfeller kan de sies opp fra sin fiskalstilling ved beslutning av den domstol hvor de arbeider, men dette kan overprøves av den øverste domstol for forvaltningssaker, d v s Regeringsrätten. Klagen ble avvist som åpenbart grunnløs.

Det kan i denne sammenheng også nevnes en dansk Høyesterettsdom vedr den omfattende danske ordningen med bruk av konstituerte dommere, hvor man ofte har kombinert konstitusjonene med deltidstjeneste i Justitsministeriet. Den danske Høyesterett kom til at ordningen ikke var i strid med den danske grunnlov, og retten fant heller ikke tilstrekkelig grunnlag for å fastslå

at anvendelse av konstituerte dommere generelt vil bli ansett som stridende mot Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6. Retten uttalte imidlertid:

«Omfanget og karakteren af den bestående konstitutionspraksis sammenholdt med det meget brede ansættelsesområde for ansatte i Justitsministeriet med tilhørende institutioner og den manglende retlige beskyttelse mod fjernelse fra stillingen gør det imidlertid tvivlsomt, om ordningen som helhed kan anses for forenelig med konventionen. Da der ikke er noget sikkert grundlag for at fastlå konventionens rækkevidde i denne henseende, og da en fortolkning, der i væsentlig grad afskærer anvendelse af konstituerede dommere, vil have meget indgribende følger for domstolsorganisationen, finder Højesteret, at en generel afklaring af spørgsmålet bør ske gennem lovgivning...»

I lov 19 juni 1998 om ændring af retsplejeloven m v er ordningen med «beskikkelse» av midlertidige dommere opprettholdt. I forarbeidene forutsettes at utpeking av dommere for begrenset tidsrom gjennom konstitusjon, ikke strider mot artikkel 6.

Endelig nevner kommisjonen at Islands Høyesterett i 1995 opphevet en straffedom avsagt av en dommerfullmektig, etter en tolkning av den islandske grunnlov vurdert i lys av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6. Dommen har imidlertid begrenset betydning for kommisjonens vurdering fordi det er viktige forskjeller mellom den norske og den nå avviklede islandske ordningen, først og fremst at islandske dommerfullmektiger kunne få forlenget sin tjeneste helt frem til pensjonsalderen. Islandske dommerfullmektiger ble dessuten tilsatt av Justisdepartementet og ikke av domstolene selv.

Etter Domstolkommisjonens vurdering vil det etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen bero på en *helhetsvurdering* hvorvidt en midlertidig dommers status og stilling tilfredsstillende kravet til uavhengig domstol i artikkel 6 eller ei. Iallfall følgende faktorer spiller en særlig rolle:

- Hvem som har utnevnellesmyndigheten
- Funksjonstidens lengde
- Hvilke garantier det er mot press og irregulær påvirkning utenfra
- Om domstolen fremtrer som en uavhengig institusjon
- Om dommeren utad og innad fremstår som en ordinær dommer med full tillit og full kompetanse

I tilknytning til drøftelsen av forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen viser kommisjonen til det som er påpekt foran i punkt 8.3 om at samtlige internasjonale og overnasjonale domstoler er bemannet fullt ut med midlertidige dommere, og at det er adgang til gjenvalg etter utløpet av perioden. Kombinasjonen av tidsbegrensning og mulighet for ny oppnevning etter utløpet av den første perioden er foran drøftet som en hovedproblemstilling i forbindelse med bruken av midlertidige dommere. Når flere av de internasjonale domstolene nettopp har som én av sine oppgaver å vurdere om nasjonale domstolers avgjørelser tilfredsstillende krav til uhildede og upartiske vurderinger, er det særlig viktig for kommisjonens vurderinger at disse internasjonale domstolene selv bruker midlertidige dommere, som teoretisk kan tenkes å la et ønske om gjenvalg influere på deres virksomhet som dommere. Man kan muligens argumentere med at når de internasjonale domstolene bygger på avtaler mellom regjeringer, kan både muligheten for større politiske

endringer i det enkelte land og ulike forhold i internasjonal politikk tilsi at dommerne ikke bør velges på livstid. Men likevel vil kommisjonen legge betydelig argumentasjonsverdi i det forhold at de internasjonale domstolene er bemannet med midlertidige dommere.

8.4.3 Innvendinger mot avvikling av ordninger med midlertidige dommere

Innvendingene mot å redusere adgangen til å tilsette dommere midlertidig vil hovedsakelig være av praktisk art, men indirekte har de prinsipiell betydning fordi de angår domstolenes mulighet til å fylle sin funksjon.

Argumentene vil være av to typer. Dels vil avskaffelse av en ordning med midlertidighet kunne skape praktiske problemer som det er vanskelig eller umulig å bøte på med andre tiltak. Men dels vil det også være tale om praktiske problemer som det *ikke* er umulig å løse dersom domstolene gis de nødvendige økonomiske rammebetingelser. Forbedring av domstolenes rammebetingelser avhenger av den politikk som til enhver tid føres. Det vil være et forstatisk utgangspunkt å bygge på at ressurstilgangen til domstolene vil være den samme i årene som kommer som i de senere år. Men kommisjonen har ikke noen sikker oppfatning om hvilken grad av ressursøkning som er realistisk på kort og lang sikt. Kommisjonen må derfor nøye seg med å peke på de praktiske ulemper ved avskaffelse av midlertidige dommere som det er mulig å bøte på, men uten å si noe om hvor sannsynlig det vil være at de bevillende myndigheten vil være villig til å gi de nødvendige ressurser. Kommisjonen har imidlertid det generelle syn at når Regjeringen etter bl a initiativ fra Stortinget har ønsket en gjennomgang av forholdet mellom domstolene og de øvrige statsmakter på helt sentrale punkter, bør myndighetene være villig til å sette inn de økonomiske ressurser som er nødvendig for å muliggjøre og sikre økt grad av etterlevelse av grunnleggende prinsipper.

Et hovedargument for en viss bruk av midlertidige dommere er at det gir en smidighet i saksavviklingen ved at det muliggjør enkel tilpassing av bemanning til saksmengde og gir mulighet til enkelt å kompensere uventet bortfall av dommerkapasitet. Rimelig saksbehandlingstid er et viktig kvalitetskrav og et rettssikkerhetskrav til domstolene. Det er også viktig at man har noenlunde lik saksbehandlingstid fra domstol til domstol.

De fleste ordninger med midlertidige dommere har betydning for en smidig saksavvikling: Dommerfullmektigordning, vikarkonstitusjoner, konstitusjoner av ekstra, fulldags dommere (for å ta forbigående topper i arbeidsbelastningen og for å ta seg av permanent økning i saksmengden før nye, faste dommerstillinger kan opprettes), tilkalling av herreds- og byrettsdommere til lagmannsrett og ordningen med pensjonister som ekstraordinære lagdommere. Problemene med en smidig saksavvikling blir nærmere behandlet i tilknytning til vurderingen av den enkelte konstitusjonsform nedenfor. Men kommisjonen har det utgangspunkt at man ikke bør akseptere at mange domstoler, p g a ledighet i dommerstillinger, opparbeider restanser og lange behandlingstider - selv om den enkelte domstol etter noen tid blir i stand til å arbeide seg ned på normalt nivå. - For ordens skyld påpeker kommisjonen at flere av disse ordningene med midlertidige dommere har en funksjon utover å gi smidighet ved variasjoner i arbeidsmengden. F eks arbeider dommerfullmektiger, tilkalte dommere og ekstraordinære lagdommere i meget stor utstrekning med den ordinære saksporteføljen som ikke har noe med topper i arbeidsbelastningen å gjøre.

Et stykke på vei kan en del av de nevnte forbigående problemene med saksavviklingen løses ved at man utnevner flere faste dommere. Denne løsningen er bl a benyttet ved at det i Borgarting lagmannsrett nylig er utnevnt to faste lagdommere til dekning av en del av det som oppstår av ledighet ved denne domstolen. Men dersom man ønsker å møte det alt vesentlige av ventet ledighet og mulige topper i arbeidsbelastning med nye, fast utnevnte dommere, kan det gi risiko for i perioder å ha *overkapasitet* av dommere og få uhenksiktsmessig eller urimelig lavt arbeidspress. Det sier seg selv at slik overkapasitet ikke bør gjøres for stor. Kommisjonen vil likevel peke på at i stedet for de ekstrahjelpkonstitusjonene som i de senere år har vært besluttet for lagmannsrettene, kunne man ha utnevnt faste dommere uten at det ville ha medført noen overkapasitet.

Utnevnelse av et stort antall nye, faste dommere i løpet av kort tid kan også by på betydelige *rekrutteringsproblemer*.

Utnevnelse av flere faste dommere vil bedre smidigheten i saksavviklingen på en effektiv måte dersom det gis bedre muligheter til å utveksle dommerkapasitet på tvers av grensene mellom domstoler. Man kan tenke seg ulike former for samarbeidsordninger mellom domstoler i samme region, bruk av settedommer o s v. Dette blir nærmere omtalt i forbindelse med behandlingen av de respektive ordninger med midlertidighet nedenfor.

Et annet praktisk hensyn knytter seg til omorganisering av domstoler: Nedleggelse, sammenslåinger, oppdelinger og endringer av arbeidsområde. Når en domstol er planlagt omorganisert på en slik måte at det påvirker behovet for dommerstillinger, kan det ofte være ønskelig å benytte konstitusjon dersom det oppstår ledighet i dommerstilling eller domstollederstilling. Avskjæres muligheten til å konstituere dommere, kan det medføre en personellmessig fastlåst situasjon når omorganiseringen skal gjennomføres. Dette spørsmålet behandles nærmere i punkt 8.4.4.2 nedenfor.

Når det gjelder dommerfullmektigordningen, kommer det også inn et hensyn av prinsipiell art. Kommisjonen legger i "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7 til grunn at man fortsatt må ha en bred dommerrekruttering i Norge. Det har hittil vært relativt få dommere som ikke i tidligere periode har gjort tjeneste som dommerfullmektig. (Pr 31 januar 1996 gjaldt dette 14 % av dommerne, se tabell 7.1 i "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7.) Det må antas at dommerfullmektigordningen er, om ikke en forutsetning så iallfall en viktig faktor for å skape den nødvendige interesse blant kvalifiserte jurister for å søke dommerstillinger.

8.4.4 Vurdering av den enkelte form for midlertidighet

Kommisjonen foretar i det følgende en avveining av argumentene for og imot bruk av midlertidige dommere. Avveining gir ikke nødvendigvis det samme resultat for alle former for midlertidighet, og kommisjonen behandler derfor hver enkelt form for midlertidighet for seg:

- konstitusjon som dommervikar
- konstitusjon begrunnet med omorganisering av domstoler
- konstitusjon som ekstra dommer
- dommerfullmektig
- ekstraordinære lagdommer
- tilkalt dommer fra herreds- og byrett
- settedommer

Som nevnt innledningsvis i dette kapitlet, tar man sikte på eventuelt å komme frem til en prioritering over hvilke former for midlertidighet som man først og fremst vil anbefale avviklet.

8.4.4.1 Konstitusjoner som dommervikar

Kommisjonen legger til grunn det skille mellom egentlige og uegentlige konstitusjoner som er omtalt foran i punkt 8.2.2, men kommer under behandlingen av uegentlige konstitusjoner (ekstrahjelpkonstitusjoner) inn på spørsmålet om det er hensiktsmessig å opprettholde dette skillet.

Den normale form for egentlig konstitusjon, som dekker opp ledighet i en fast opprettet dommerstilling, vil være konstitusjon av vikar.

Det er vanskelig å tenke seg at vår domstolordning kan være uten noen som helst mulighet til å sette inn vikarer for fraværende dommere og samtidig opprettholde en god saksavvikling og god service overfor brukerne av domstolene. *Sykepermisjoner* må nødvendigvis forekomme, og hyppigheten av *omsorgspermisjoner* har økt både fordi regelverket er endret, fordi kvinneandelen i dommerkorpset øker, og fordi ønske om permisjon er økende blant fedre. Erfaringsmessig unngår man ikke at det i enkelte tilfeller oppstår *vakanse ved skifte i stilling*. Som nevnt i punkt 8.2.2 er det nå også etablert en ordning med *studiepermisjoner* for dommere, som vil medføre at iallfall fem til ti dommere hvert år har fravær på inntil seks måneder. I sum vil det derfor i årene fremover være behov for å dekke inn et betydelig antall dommerfravær hvert år. Selv om det ikke er mulig å beregne antallet på forhånd, vil en del av fraværene være av en slik varighet at det er praktisk mulig - og normalt også ønskelig - å sette inn en vikar utenfra.

De mulige løsninger man i slike situasjoner kan tenke seg (utover å benytte *andre* former for midlertidige dommere) er følgende:

1. Basere seg på redusert kapasitet. Det vil medføre avlysning/utsettelse av berammede rettsmøter og nedtrapping av beramningen ved embetet for tiden fremover. For øvrig vil man måtte trekke økte vekslere på de gjenværende dommere
2. Utnevne en ny fast dommer ved embetet under forutsetning av at en (annen) dommerstilling ved domstolen trekkes inn ved første naturlige avgang etter at permisjonen er avsluttet
3. Trekke inn dommerkapasitet fra andre domstoler eller etablere en ordning med dommere som utnevnes med plikt til å gjøre tjeneste ved flere domstoler innenfor et distrikt som en form for flyttbare dommere
4. Ta inn vikar i en tidsbegrenset konstitusjon

Alternativ 1 kan gi en dårlig løsning for domstolenes brukere. Selv om saksbehandlingstiden ved norske domstoler er blant de laveste i Europa, vil mange parter likevel føle at behandlingstiden er for lang. Utsettelse av en berammet hovedforhandling kan ofte medføre en betydelig forsinkelse og en tett berammelsesprogram både for retten og for advokatene. Dessuten kan det være etiske problemstillinger knyttet til at den enkelte dommer kan føle et press i retning av ikke å la seg sykemelde eller ikke ta ut slik omsorgspermisjon som lovgiver har forutsatt at man skal ta.

Alternativ 2, utnevning av ny fast dommer, vil være en akseptabel løsning ved domstoler hvor man på forhånd vet at naturlig avgang vil skje innen rimelig tid. I så fall er dette den prinsipielt klart beste løsningen vurdert ut fra prinsippet om domstolenes uavhengighet. En slik ordning har vært praktisert for

Høyesterett flere ganger. Men ved små og mellomstore domstoler kan det være nok så tilfeldig om det kan forventes naturlig avgang innen rimelig tid. Da vil utnevning av en ny, fast dommer fremstå som en lite aktuell løsning, både ut fra økonomiske hensyn og fordi det generelt er uheldig med en langvarig, sterk overbemanning av enkelte domstoler.

Alternativ 3, å bruke settedommer eller på annen måte trekke inn dommerkapasitet ved andre domstoler, vil være en prinsipielt uproblematisk løsning. Bruk av *settedommere* etter dagens mønster, hvor settedommeren er utnevnt som dommer ved en ordinær domstol, vil imidlertid ikke kunne løse alle problemer. Det er et begrenset antall dommere i ordinære stillinger som har kapasitet til å ta på seg omfattende oppdrag utenfor egen domstol. En ordning med spesielt tilsatte, *flyttbare dommere* har vært prøvet i form av flyttbare dommerfullmektiger, med hele landet som distrikt. Ordningen var kostbar på grunn av forutsetning om beordringsgodtgjørelse, og søknaden til stillingene viste at få kvalifiserte jurister var interessert i en jobbsituasjon med såvidt mange praktiske ulemper. Kommisjonen har ikke grunnlag for å tro at søknaden til flyttbare dommerstillinger vil være vesentlig bedre. Kommisjonen foreslår derfor at man også forsøker en ordning hvor en del store domstoler får ekstra dommerbemanning kombinert med plikt til å avgi dommerkapasitet til andre domstoler tilsvarende et fastsatt antall månedsværk. Slik tjenestegjøring ved utsatte domstoler kan gå på omgang mellom samtlige dommere ved disse store domstolene. Forslaget er nærmere behandlet i punkt 8.4.4.4 og i kommisjonens lovskisse.

Selv om man tar i bruk de alternative løsningene, vil det fortsatt være et behov for å bruke den siste løsningen - konstitusjonsløsningen - fra tid til annen. Dette behovet må veies opp mot de prinsipielle motforestillingene mot midlertidigheten. I en slik avveining har Høyesterett godtatt vikarkonstitusjoner til tross for forutsetningen i Grunnloven § 22 om at dommere bør ha det spesielle stillingsvern som er knyttet til utnevning i fast dommerstilling. I en sak hvor ordningen med ekstraordinære lagdommere var tema (Rt 1984 side 979), ga Høyesterett uttrykk for sitt syn på konstitusjonsadgangen generelt:

«Grunnloven må ut fra dette sies å forutsette at dommerstillingene som regel skal organiseres som embeter, og at besettelsene ikke skal skje ved åremål eller på prøve. Dette har riktignok aldri vært oppfattet slik at det er tale om et absolutt krav som ikke gir plass for unntak. Men det må kunne fastslås at Grunnloven i denne henseende legger visse bånd på den utøvende makt og på den lovgivende og bevilgende makt. Praktiske behov kan medføre at det må gjøres justeringer i eller unntak fra det som er hovedregelen. Det har således aldri vært betvilt at det er forenelig med Grunnloven å besette embeter ved konstitusjon ved sykdomsforfall, permisjoner e l. Også omorganiseringer av domstolsvesenet, mer generelt eller i bestemte distrikter, må kunne berettige til konstitusjoner. Men det er viktig at det her tas hensyn til de grunnlovsmessige betenkeligheter som vil kunne være forbundet med slike unntak.»

Høyesterett selv har hatt en rekke slike vikarkonstitusjoner. Kommisjonen har som nevnt ikke funnet andre eksempler enn Island på at man i andre land ser vikarkonstitusjoner som problematiske. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen kan heller ikke ses å avskjære en rimelig bruk av vikarkonstitusjoner. Dersom man skal sterkt innskrenke eller helt avskjære muligheten til å konstituere dommere under ledighet i fast dommerstilling, vil det derfor være å stille strengere krav til domstolenes og dommernes uavhen-

gighet på dette punkt enn det som følger både av Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, vår egen Grunnlov og andre lands forfatninger og domstolsordninger.

I den endelige avveiningen for og imot vikarkonstitusjoner bør man også trekke inn tre av kommisjonens øvrige forslag til endringer, fordi disse kan redusere de gjennomgående betenkelighetene ved midlertidighet:

- innføring av det spesielle stillingsvern også for konstituerte dommere, innenfor konstitusjonsperioden, punkt 8.4.5
- endret fremgangsmåte for utnevnelser, først og fremst ved etablering av et frittstående innstillingsorgan som vil medføre at den utøvende makt ikke vil stå alene om utvelgelse av faste dommere, se "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7.
- overføring av myndigheten til konstitusjoner inntil ett år til det nye, frittstående innstillingsorganet, punkt 8.4.4.4

Kommisjonen vil etter dette ikke foreslå noen strengere vilkår for bruk av vikarkonstitusjoner. Men det forutsettes at forholdene legges til rette også for de alternative måtene å tilfredsstille vikarbehov på.

8.4.4.2 Konstitusjoner begrunnet med omorganisering av domstoler.

Ønske om å bruke konstitusjonsformen i samband med planlagt omorganisering av domstoler har en annen begrunnelse enn å sikre smidig saksavvikling, selv om også slike konstitusjoner innebærer at man bruker en fast dommerstilling til å ta inn en midlertidig dommer i. Omorganisering av en domstol kan skje både ved sammenslåing av flere domstoler, ved nedleggelse av en domstol, ved overgang fra enmannsdomstol til flermannsdomstol og ved betydelige endringer i en domstols arbeidsområde. Slike omorganiseringer vil kunne medføre redusert behov for dommerstillinger generelt og for lederstillinger spesielt. Dersom det oppstår ledighet i dommerstilling eller lederstilling etter at det er planlagt eller vedtatt at domstolen skal omorganiseres på en måte som aktualiserer inndragning av stillinger, er det nærliggende å besette stillingen midlertidig. Slike konstitusjoner har vært brukt flere ganger i de senere år.

Kommisjonen har vurdert om dagens ordning kan videreføres eller om man skal gå inn for en innstramning. Tallmessig har slike konstitusjoner hittil utgjort en ubetydelig gruppe, men behovet kan endres dersom arbeidet i Strukturutvalget for herreds- og byrettene fører til en mer omfattende omorganisering i domstolene.

Kommisjonen har vurdert om et alternativ til å konstituere kan være å utnevne fast, men ta *forbehold* ved utnevnelsen. Dagens standardkunngjøring inneholder følgende forbehold: «Den som blir utnevnt må uten erstatning finne seg i de bestemmelser som måtte bli truffet med hensyn til endringer i embetets forretningskrets og organisering, herunder sammenslåinger med andre embeter og eventuell endring av tittel som følge av dette.» Noen år tilbake ble det tatt uttrykkelig forbehold om «...sammenslåing med andre domstoler til en domstol under ledelse av en justitiarius». Etter omstendighetene kan dette også omfatte flytting.

Kommisjonen kan ikke se at en slik løsning er problematisk overfor dommere som må finne seg i endringer i domssoknets grenser, i sakstyper eller i rimelig flytting av kontorsted. Men dette er situasjoner hvor det uansett ikke ville vært nærliggende å *konstituere* i ledig dommerstilling.

Forbeholdet som alternativ til en konstitusjon er derimot aktuelt dersom omorganiseringen medfører at *stilling skal bortfalle*. At en dommerstilling skal bortfalle *i sin helhet*, vil ikke omfattes av forbeholdet slik det hittil har vært utformet. Men man kan også tenke seg at en *domstollederstilling* skal bortfalle og at en vanlig dommerstilling skal komme i stedet. Det sistnevnte av de to forbeholdene som er referert ovenfor, tok nettopp sikte på at en sorenskriver kunne risikere å bli vanlig dommer i en sammenslått domstol. Det kan argumenteres mot at en dommer ved utnevnelsen skal kunne frasi seg adgangen til å protestere på overgang fra domstollederstilling til ordinær dommerstilling. Det kan hevdes at dette i realiteten er en forhåndsaksept av en oppsigelse fra domstollederstilling. Kommisjonen tar imidlertid ikke standpunkt til om dette vil være i strid med det spesielle stillingsvernet for dommere. Kommisjonen nøyer seg med å slå fast at et slikt forbehold ved utnevning ikke er et alternativ som gjør bruk av konstitusjoner ved omorganiseringer unødvendig.

Kommisjonen finner etter dette at man fortsatt bør godta en begrenset bruk av konstitusjoner begrunnet med planer eller vedtak om omorganisering.

8.4.4.3 Konstitusjon som ekstra dommer

Ekstrahjelpkonstitusjoner, med hjemmel i domstoloven §§ 10 annet ledd og 20 annet ledd, er den vanlige formen for «uegentlige» konstitusjoner, altså konstitusjoner som ikke dekker en allerede opprettet, fast dommerstilling.

Høyesterett hadde i 1981 til vurdering en omtvistet ekstrahjelpkonstitusjon i form av oppnevning av hjelpedommere begrunnet med det store antall ikke vedtatte forelegg som ble innbrakt til Alta herredsrett etter Altaaksjonene i 1980 (Rt 1981 side 673). En saksbehandlingsanke var begrunnet bl a med at den ekstra dommerhjelpen som var nødvendig for å få behandlet disse politisk betonte sakene, skulle vært tatt fra nabodistriktene og ikke vært utvalgt av Justisdepartementet. Dette var knyttet opp mot inhabilitetsbestemmelsen i domstoloven § 108. Høyesterett fant imidlertid at når det var et uomtvistelig behov for ekstra dommerhjelp, var det riktig å skaffe dette gjennom oppnevninger av hjelpedommere. Det ble også påpekt at Justisdepartementet hadde gått særlig forsiktig frem ved bare å velge allerede fast utnevnte embetsdommere selv om domstoloven § 20 annet ledd ikke stiller noe slikt krav til hjelpedommere. Det var ikke grunnlag for å anta at departementet tok usaklige hensyn ved oppnevningen.

Man kan også nevne at Høyesterett i dommen i Rt 1997 side 1987 (se punkt 8.4.1 foran) behandlet spørsmålet om inhabilitet for en uegentlig konstituert lagdommer uten å reise tvil om adgangen til i det hele tatt å beslutte uegentlige konstitusjoner.

I den foran refererte dommen i Rt 1984 side 979, kom Høyesterett i sine generelle bemerkninger om konstitusjoner ikke konkret inn på *uegentlige* konstitusjoner. Men det som ble sagt om vikarkonstitusjonene m h t at Kongen ikke kan gjøre ubegrenset bruk av konstitusjonshjemmelen uten å komme i konflikt med Grunnlovens forutsetninger, må rimeligvis ha anvendelse - og styrket anvendelse - også for ekstrahjelpkonstitusjonene.

Behovet for midlertidig økning i dommerkapasiteten kan ha forskjellig bakgrunn. For det første har man situasjonen hvor arbeidsmengden ved en domstol har økt og det er ønskelig med en konstitusjon i stedet for en ny fast stilling p g a muligheten for at saksmengden om noen tid kanskje vil gå ned. Man kan også tenke seg at det har hopet seg opp restanser over lang tid og at

det er ønskelig å sette inn ekstra ressurser for å komme ned på akseptabelt nivå. Slik ekstrainsats har vært satt inn i betydelig omfang i herreds- og byrettene og lagmannsrettene i 1990-årene, med til dels meget gode resultater. For det andre har man situasjonen med mer årvisse variasjoner i saksmengden, f.eks. en opphopning av enkelte sakstyper i rettsferien eller i «barmarksesongen» i en domstol med mange skjønn. Her kan man ønske ekstrahjelpkonstitusjoner for å kunne variere dommerkapasiteten gjennom året.

Felles for disse behovene er ønsket om å holde en jevn og god saksavvikling i domstolene. Domstolene plikter å behandle alle saker som bringes inn, og mengden av nye saker vil ofte variere fra periode til periode, dels som forutsigelige sesongvariasjoner og dels som mer tilfeldige variasjoner. Skal man unngå tilsvarende variasjoner i saksbehandlingstiden, vil det være hensiktsmessig å møte topper i arbeidsbelastningen ved å tilføre ekstra dommerinnsats utenfra. Sett fra brukernes synsvinkel er det som tidligere understreket viktig å unngå at enkelte saker - eller enkelte perioder - rammes av ekstra lang saksbehandlingstid. Betydelige forskjeller fra domstol til domstol er også uheldig. Barmark-sakene i Nord-Norge er dessuten eksempel på at hvis en sak må utsettes p.g.a. manglende dommerkapasitet, kan det gå lang tid før det neste gang er aktuelt å beramme hovedforhandling i saken. Et annet eksempel er saker som involverer noen av de mest opptatte advokatene og hvor omberømmelse lett kan medføre utsettelse på et halvt år og mer.

Disse praktiske behovene kan ivaretas på samme måte som er beskrevet foran når det gjelder vikarkonstitusjoner. Ikke minst ville opprettelse av et betydelig antall nye faste stillinger ha vært et godt alternativ til det store antall konstituerte dommere som i de senere år har nedarbeidet restanser i de store domstolene. Men også en ordning med å gi enkelte domstoler overkapasitet og bistandsplikt overfor andre domstoler, ville ha kunnet løse en del av ekstrahjelpbehovene i de senere år. Behovene må avveies mot de samme prinsipielle motforestillinger som er beskrevet for vikarkonstitusjonene, og som kan tenkes redusert ved ulike tiltak. De praktiske behov er kanskje noe mindre tungtveiende enn for vikarkonstitusjonene. Her er det ikke tale om at tilfeldige enkeltsaker får en spesielt sen behandling, rammes av utsettelse av hovedforhandling o.s.v., men at den samlede saksavvikling ved domstolen blir noe dårligere. Likevel kan ikke kommisjonen se at de prinsipielle hensyn kan begrunne at *enhver* mulighet til å konstituere ekstra dommere må avskjæres. Kommisjonen vil primært anbefale at domstolene samlet sett gis en fast dommerbemanning som setter dem i stand til å avvikle den totale saksmengde på en tilfredsstillende måte uten bruk av ekstrahjelpkonstitusjoner, og at det etableres ordninger som muliggjør at en ekstra utsatt domstol kan trekke vekslers på andre domstoler med mindre arbeidspress. Forslag om dette er nærmere utformet i punkt 8.4.4.4. Men dersom slike løsninger ikke kan avhjelpe en vanskelig situasjon ved en domstol og en står i fare for å få klare negative virkninger for domstolens brukere, mener kommisjonen at det fortsatt bør være adgang til å konstituere ekstra dommer.

Avslutningsvis vil kommisjonen gi uttrykk for at det ikke lenger kan være nødvendig eller hensiktsmessig å operere med sondringen mellom de egentlige og de uegentlige konstitusjonene. Uttrykkene gjenfinnes ikke i domstolloven, selv om de i hovedsak svarer til skillet mellom konstitusjonshjemlene i domstolloven § 55 og §§ 10 og 20. Den viktigste *relle* forskjellen er at beslutning om ekstrahjelpkonstitusjon ikke bare innebærer at en person velges ut til midlertidig dommertjeneste og gis domskompetanse, men også er en beslut-

ning om at antall dommere ved en domstol skal økes. Å fastsette dommerbemanningen var tidligere *Stortingets* myndighet, men etter den siste endringen i Stortingets bevilgningsreglement i 1997, er det ikke lenger Stortinget som beslutter opprettelse og nedleggelse av faste stillinger (og to- eller treårsengasjementer). Det er nå opp til den utøvende makt å ta beslutningen for alle typer stillinger, så lenge Stortingets samlede bevilgning gir dekning for lønnsutgiftene. Myndigheten vil være en naturlig del av den sentrale domstoladministrasjons myndighet, uansett hvilken organisasjonsløsning man velger, jf "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6. Det synes uaktuelt å føre tilbake til Stortinget oppgaven/myndigheten å opprette eller nedlegge dommerstillinger spesielt, og dermed bortfaller dette grunnlaget for å skille mellom egentlige og uegentlige konstitusjoner.

Kommisjonens lovskisse om midlertidige dommere har en felles regulering av vikarkonstitusjoner og ekstrahjelpkonstitusjoner.

8.4.4.4 Nærmere om kommisjonens forslag til konstitusjonsordninger, den praktiske gjennomføringen og hvordan konstitusjonsbehovet kan reduseres

Hvem som kan konstitueres

I kommisjonens lovskisse er det foreslått en todeling. I § 9 reguleres at en allerede utnevnt dommer, *i tillegg* til den myndighet vedkommende har i sin faste stilling, kan konstitueres ved en annen domstol. Denne bestemmelsen bygger på at vedkommende dommer ikke behøver å gis permisjon fra sin faste stilling. Domstollederene ved de to domstolene må i fellesskap komme frem til en praktisk ordning for dommerens avvikling av saker i konstitusjonsperioden. Et praktisk eksempel på slik konstitusjon er det som i dag betegnes som oppnevning som settedommer. Et annet praktisk eksempel kan være at en domstol i en periode har tilstrekkelig kapasitet til å yte bistand til en nabodomstol. - En dommerfullmektig kan ikke konstitueres som dommer ved annen domstol etter denne bestemmelsen.

I § 10 reguleres andre konstitusjoner. Dette omfatter alle konstitusjoner av personer som ikke allerede sitter i dommerstilling. I tillegg vil det omfatte konstitusjon av allerede utnevnte dommere dersom vedkommende arbeidsmessig og formelt trer ut av sin faste stilling - ved å gis permisjon - så lenge konstitusjonen varer. I praksis vil dette være noe lengre konstitusjoner, f.eks. for å dekke opp ledighet p.g.a. at en dommer skal ha omsorgspermisjon eller studiepermisjon.

Begge de to konstitusjonsformene kan benyttes ved alle aktuelle behov for dommerhjelp, både ved ledighet i dommerstilling, ved inhabilitet, ved behov for ekstrahjelp og ved omorganisering av domstol.

Varighet og omfang

Kommisjonen ser ingen grunn til å åpne for de helt *lange* konstitusjoner. I dag gir domstolloven ingen begrensning for hvor lange konstitusjoner som kan vedtas i statsråd. Men dommerbehov som strekker seg utover tre år, bør enkelt kunne dekkes ved å opprette en ny fast dommerstilling som eventuelt kan inndras ved ledighet i dommerstilling ved samme domstol. Motsatt kan det reises spørsmål om en *nedre* grense for konstitusjoner. Tidsmessig er det intet behov for noen begrensning. Men kommisjonen må også ta standpunkt til om man skal kunne konstitueres for å behandle en enkelt eller flere konkret

angitte saker. Denne vurderingen foretas i punkt 8.4.4.7.3 om settedommerkonstitusjoner.

Myndighet til å konstituere

I dag besluttes konstitusjoner over ett år ved kgl res, mens øvrige konstitusjoner besluttes administrativt av Justisdepartementet. Den myndighet til å konstituere i ledig stilling for inntil tre måneder som er lagt til fylkesmannen, benyttes sjelden eller aldri i praksis.

Kommisjonen ser det ikke som noe godt alternativ å legge myndigheten til domstolleder. Det ville øke faren for selvrekuttering til domstolene, og man ville risikere at kriteriene for utvelgelse av dommere ikke ble fulgt konsekvent. Domstolleder ville dessuten ikke ha full oversikt over kandidater til konstitusjoner under seks måneder, som ikke behøver kunngjøres.

Etter at kommisjonen har foreslått et eget innstillingsorgan for dommerutnevnelser, fremstår dette som det beste valg av konstitusjonsmyndighet. Organet vil stå fritt og ikke være undergitt faglig instruksjon fra Justisdepartementet. Organet og dets sekretariatet vil ha den beste oversikt over potensielle dommersøkere og deres kvalifikasjoner, over dommerrekutteringen generelt og over hvor nødvendig det er å samordne ulike domstolers behov. - Langt på vei kan den vanlige utnevnesprosedyren følges, men slik at tidsmomentet bl a ved korte konstitusjoner kan nødvendiggjøre forenklinger i behandlingsmåten, delegering til sekretariatet o s v.

Fylkesmannens kompetanse til å konstituere vikar ved ledighet i inntil tre måneder, foreslås opphevet.

Etter dagens ordning er det Kongen i statsråd som beslutter konstitusjoner for over ett år. Kommisjonen ser gode grunner til at samme myndighet tillegges både myndighet til å utnevne dommere og til å foreta langvarige konstitusjoner som ofte vil gå over i fast utnevning. Dersom det unntaksvis foretas en så lang konstitusjon av en allerede utnevnt dommer, *ved siden av* hennes eller hans faste dommerstilling, er det derimot ikke noe behov for at saken avgjøres av Kongen i statsråd. I kommisjonens lovskisse er derfor foreslått at konstitusjon etter § 9 alltid foretas av innstillingsorganet, mens konstitusjon etter § 10 for over ett år foretas av Kongen i statsråd. I de sistnevnte tilfellene forutsetter kommisjonen at det innhentes innstilling fra innstillingsorganet. Man vil dermed oppnå at personvalget vurderes i to organer.

For oversiktens skyld nevnes at konstitusjon av høyesterettsdommer ikke omfattes av forslagene ovenfor. Konstitusjon av høyesterettsdommer skal alltid besluttes ved kgl res uansett varighet. For øvrig vil det til Høyesterett bare være aktuelt med konstitusjon etter § 10. Dersom f eks en førstelagmann skal konstitueres i Høyesterett, vil vedkommende alltid tre ut av sin førstelagmannstilling så lenge konstitusjonen varer.

Kommisjonen foreslår at innstillingsorganets myndighet til å konstituere bestemmes i lov og ikke ved delegering fra Kongen i statsråd. Etter kommisjonens vurdering vil dette ikke være i strid med Kongens enerett til å utnevne dommere. Kommisjonen legger vekt på at det bare dreier seg om konstitusjoner på inntil ett år samt konstitusjoner av dommere som allerede er utnevnt i statsråd. Det skal mye til for at man ikke skal legge til grunn Stortingets syn - fastlagt ved lov - på hvem som skal utøve en statlig myndighet.

Særlig om bistand fra andre domstoler

Kommisjonen har fremhevet at før man går til konstitusjon av personer utenfor domstolene, bør man undersøke hvilke muligheter som foreligger til å utnytte kapasitet ved andre domstoler. Det kan gjennomføres på flere måter. En måte er å konstituere en dommer ved en annen domstol som beskrevet foran, jf den første av de to konstitusjonsbestemmelsene i kommisjonens lovskisse.

Kommisjonen foreslår også at det skal kunne opprettes faste dommerstillinger felles for flere domstoler innenfor samme instans. Det vil bli kunne øke smidigheten i saksavviklingen ved små domstoler som ofte vil være særlig sårbar overfor svingninger i saksbelastningen eller overfor sykefravær, samtidig som det ikke vil være grunnlag for fast økning av dommerbemanningen med en hel stilling. Ordningen skal i utgangspunktet administreres av domstolene selv. Selv om en slik dommer har fast tilhold ved én domstol, er det altså ikke nødvendig med formell konstitusjon når hun eller han skal behandle saker ved en annen domstol som omfattes av ordningen. Endelig foreslår kommisjonen utprøving av en ordning hvor det opprettes et antall nye, faste dommerstillinger ved enkelte store domstoler, utover det dommertall som domstolens egne saker gir grunnlag for etter de gjeldende bemanningsregler. Opprettelsen skal skje med den uttalte forutsetning at domstolen har plikt til å avgi dommere til å behandle saker ved andre domstoler i regionen tilsvarende et visst antall ukeverk pr år. Ordningen skiller seg på flere måter fra den utnevning av dommer til flere domstoler som er omtalt i foregående avsnitt. For det første er ordningen ikke knyttet til bestemte dommere. Tjenestegjøringen ved andre domstoler kan fordeles på alle dommerne ved bistandsdomstolen. For det andre forutsetter kommisjonen at det må tas en konstitusjonsbeslutning når en dommer fra den store domstolen skal gjøre tjeneste i en annen domstol. Praktiske hensyn kan tilsi at innstillingsorganet kan delegerer konstitusjonsmyndigheten til bistandsdomstolens leder når en slik bistandsordning er etablert. - En prøveordning bør bare gjelde bistand til sideordnet domstol. Både bistand fra lagmannrett til førsteinstansdomstoler og bistand motsatt vei kan medføre enkelte habilitetsproblemer i tilfelle anke, og man kan svekke partenes tillit til at en eventuell ankebehandling kan foregå uten noen form for bindinger i forhold til førsteinstansens avgjørelse. Det må gis regler for utgiftsdekning og eventuelt godtgjøring til de dommere som deltar. Kommisjonen går ikke nærmere inn på spørsmålet om godtgjørelse eller hvordan slike regler for øvrig skal utformes. - Det ses ikke å være noe behov for å lovfeste en slik ordning.

Flyttbare dommerstillinger

Faste dommere som utnevnes med flytteplikt kan settes inn ved de domstoler som til enhver tid er hardest belastet. Også en slik ordning kan prøves ut, selv om man har blandede erfaringer med den ordningen med flyttbare dommerfullmektiger som man prøvet ut i 1980-årene. Disse dommerfullmektigene gjorde vanligvis tjeneste tre til fem måneder ved hver domstol, og domstoler med spesielle restanseproblemer eller sykefravær ble prioritert. Ordningen var imidlertid kostbar. På visse vilkår hadde dommerfullmektigen krav på full beordringsgodtgjørelse i tillegg til ordinær lønn. Selve beordringsgodtgjørelsen kunne komme opp i over det dobbelte av ordinær lønn. Den flyttbare dommerfullmektig kunne dermed belaste budsjettet tilsvarende tre ordinære dommerfullmektiger. Dessuten var det i perioder lite tilfredsstillende søkning

til disse stillingene. Når unge jurister i aktuell alder for dommerfullmektigtjeneste hadde lite lyst til å søke seg stilling som innebar at man var på reise- fot året rundt, må det antas at interessen blant jurister på dommernivå vil være enda mindre. Selv om kommunikasjonene blir stadig bedre, er det på den annen side en tendens til at folk i alle yrker verdsetter høyere det å ha relativt rikelig med fritid til disposisjon.

I Sverige har man praktisert en liknende ordning med de såkalte «turbo-dommerne». I perioder har man der hatt assessorer som ble satt inn ved kriserammede domstoler. En svensk assessor er en dommer som er ferdig med den interne dommerutdannelsen, men som ennå ikke er utnevnt til «ordinarie domare». Ordningen er særlig brukt på länsrettsnivå fordi behandlingen der i stor grad skjer skriftlig. Noe stort omfang har ordningen aldri hatt. - I den senere tid har man som en prøveordning latt enkelte ordinære dommere gjøre ekstratjeneste ved annen domstol mot ekstra betaling, omtrent etter den ordningen for konstitusjon av allerede utnevnt dommer som kommisjonen har foreslått.

Den nye islandske domstolloven åpner for at dommere kan utnevnes uten tilknytning til bestemt domstol, slik at de kan gjøre tjeneste ved alle (åtte) domstoler i første instans. Disse dommerne disponeres av Domstolrådet, den nye, frittstående domstoladministrasjonen. Foreløpig har man ikke nevneverdig erfaring med denne ordningen.

Kommisjonen antar at Grunnlovens forbud i § 22 mot at dommere «mod deres Vilje, forflyttes», ikke er til hinder for at en dommer ved utnevnelsen aksepterer flytteplikt. Kommisjonen forutsetter at flyttbare dommere vil omfattes av kommisjonens forslag til lovfesting av at dommerstillinger kan opprettes felles for flere domstoler, slik at en egen lovregulering ikke er nødvendig. Kommisjonen går ikke nærmere inn på hvordan en slik ordning bør organiseres.

Opprettelse av nye, faste dommerstillinger som forutsettes inndratt ved ledighet

Kommisjonen forutsetter at man i nødvendig utstrekning også benytter seg av muligheten til å avhjelpe vikar- og ekstrahjelpbehov gjennom opprettelse av nye, faste dommerstillinger ved de utsatte domstoler, mot senere inndragning ved naturlig avgang. Dette tiltaket forutsetter ingen lovhjemmel. Man må akseptere en fare for at enkelte domstoler i perioder kan få overkapasitet på dommersiden, og man må utvise oppfinnsomhet når det gjelder å få utnyttet slik overkapasitet på en forsvarlig måte.

Spesielt om konstitusjon av høyesterettsdommere.

I dag behandles alle konstitusjoner av høyesterettsdommere i statsråd, uansett varighet. Denne ordningen bør fortsette.

Kommisjonen har vurdert om innstillingsorganet bør avgi innstilling i konstitusjonssaker for Høyesterett. Kommisjonen har foreslått at innstillingsorganet skal avgi innstilling ved *utnevning* til Høyesterett (med unntak av stillingen som justitarius), jf "*Spesielt om utnevning av høyesterettsdommere*" i kapittel 7.5.4. Kommisjonen går *ikke* inn for at innstillingsorganet skal avgi innstilling ved konstitusjoner i Høyesterett. Det har sammenheng med flere forhold. For det første vil konstitusjoner av høyesterettsdommere bare være aktuelle for kortere perioder, sjelden utover seks måneder. Mer langvarig behov bør dekkes ved utnevning av ny, fast dommer slik praksis har vært hittil. For det

andre vil den konstituerte normalt være en allerede utnevnt dommer i annen domstol. For det tredje vil det neppe på samme måte som i lavere instanser være en mulighet for at konstitusjoner går over i fast stilling. På denne bakgrunn bør dagens praksis videreføres, hvoretter Kongen konstituerer høyesterettsdommer etter forslag fremsatt av Høyesterett uten at saken passerer innstillingsorganet.

8.4.4.5 Dommerfullmektiger

8.4.4.5.1 Spørsmål om en samlet evaluering av dommerfullmektigordningen

Dommerrekrutteringsutvalget, som avga sin innstilling 9 desember 1970, gjennomgikk dommerfullmektigordningen i lys av dommerrekrutteringsproblematikken, men gjennomgikk også dommerfullmektigordningen generelt. Utvalget redegjorde bl a for plasseringen av tilsettingsmyndigheten, som har skiftet flere ganger. Utvalget gjennomgikk også dommerfullmektigenes bemyndigelse til å avgjøre saker, dommerfullmektigenes andel av saksavviklingen og forholdet mellom dommerfullmektigenes og de faste dommernes dømmende virksomhet. En del data fra Dommerrekrutteringsutvalgets innstilling og fra senere statistikk er referert i punkt 8.2.3.

Domstolutvalget (NOU 1980:12, Distriktsrettene - herreds- og byrettene i framtiden) drøftet også deler av dommerfullmektigordningen. Dommerrekrutteringsutvalget og Domstolutvalget hadde i store trekk den samme vurdering av dommerfullmektigordningen. De to utvalgene konsentrerte sine vurderinger omkring rettssikkerheten, og tok utgangspunkt i følgende spørsmål: «Kan det forsvarlig legges til grunn at det er tilstrekkelig betryggende og også ubetenkelig for den alminnelige tillit til domstolene at det er blitt en kurant og alminnelig ordning å bruke unge, uerfarne juridiske kandidater i regulær domsvirksomhet, i den utstrekning det nå gjøres?» I dette lå også problemet med forskjellsbehandlingen mellom parter som får sin sak behandlet av ordinære dommere og parter som får saken pådømt av dommerfullmektig. Derimot kom man ikke inn på de konsekvensene det måtte ha for domstolstjenestene i områder med henholdsvis stor og liten andel dommerfullmektiger i forhold til den samlede dommerbemanning. - Utvalgene konkluderte med at ordningen burde videreføres. Man så det som uaktuelt å drøfte spørsmålet om opphevelse av ordningen fordi man fant at kritikken som var fremkommet mot ordningen, i det vesentlige var rettet mot omfanget av dommerfullmektigenes domsvirksomhet. Begge utvalg understreket ordningens verdi både for arbeidet i domstolene, rekrutteringen til domstolene og for den praktiske juristopplæringen.

Utvalgene gikk inn for at kravene til bruk av dommerfullmektiger i dømmende virksomhet skjerpes. Domstolutvalget slo fast at dette kan gjennomføres ved at det opprettes flere dommerfullmektigstillinger, slik at man får rom for lengre opplæringsperiode før domsbemyndigelse gis. Kommisjonen påpeker at dette tiltaket vil innebære at dommerfullmektigene som gruppe vil behandle like stor andel av sakene som tidligere. Men innskjerpingen kan også gjennomføres ved å øke antall dommerstillinger, bl a slik at ingen domstoler har mer enn én dommerfullmektigstilling pr dommerstilling.

Dommerrekrutteringsutvalgets innstilling av 1970 ble ikke gjenstand for noen samlet oppfølging. Domstolutvalgets innstilling dannet derimot grunnlaget for St meld nr 90 (1981-82) som ble behandlet i Stortinget 14 mars 1983, jf Innst S nr 118 (1982-83). I stortingsmeldingen side 44 flg omtales såvel Domstolutvalgets som Dommerrekrutteringsutvalgets vurderinger av dom-

merfullmektigordningen. *Departementet* fant at dagens ordning ikke tilfredsstillende de *ideelle* krav til vårt domstolsystem m h t garanti for at den gjennomsnittlige dommerfullmektig har slik livserfaring, praktisk juridisk erfaring og slik uavhengighet som en dommerutnevning borger for. Dette forholdet ble tillagt vekt til tross for at det ikke kunne påvise systematisk svakere arbeid fra dommerfullmektigenes hånd enn fra embetsdommerne. *Departementet* fant imidlertid ikke at problemene var alvorlige eller akutte. Tiltak for å forbedre situasjonen kunne derfor tilpasses det øvrige utviklingsarbeid innenfor domstolene. Et nødvendig tiltak var først og fremst omlegging til lengre opplæringsperiode før domsbemyndigelse gis og ytterligere opplæring før de får ansvaret for mer kompliserte saker. *Departementet* gikk dessuten inn for økning av antall dommerstillinger for å redusere dommerfullmektigandelen, og øke funksjonstiden for dommerfullmektiger fra maksimalt to til maksimalt tre år.

Justiskomiteen mente for sin del at dommerfullmektigordningen virker godt, og vurderte denne type praksis etter avsluttet teoretisk utdanning som viktig for senere utøvelse av juristyrket. *Komiteen* fant at det dommerfullmektigene mangler av erfaring og rutine, kompenseres ved arbeidslyst, ærgjerighet og pågangsmot, i samarbeid med eldre og erfarne dommere. *Komiteen* fant det ikke ønskelig å redusere antall dommerfullmektigstillinger. Debatten i Stortinget brakte ingen sterke, avvikende synspunkter.

I tillegg til behandlingen i de to utvalgsinnstillingene og oppfølgingen i Stortinget, har dommerfullmektigordningen vært gjenstand for varierende kritikk. I en interpellasjonsdebatt i Stortinget i 1961 (se punkt 8.2.6) ble brukt uttrykk som «dommerfullmektigveldet». Det har vært fremsatt forslag om avskaffelse av ordningen, bl a fra dommerhold. Andre har påpekt ordningens positive sider. Vilhelm Aubert uttaler i *Retts sosiologi*, 1967, at når dommerstillinger besettes med noe eldre jurister, tildels som rettsstillinger, betyr «en ung og engergisk jurist med ferske og allsidige kunnskaper på felter som dommeren kanskje har hatt liten kontakt med, et vesentlig positivt tilskudd».

En oppsummering av debatten om dommerfullmektigordningen må være at ordningen alt i alt har så mange gode sider at det ikke bør være aktuelt å avvikle den.

Når det gjelder den faktiske kvaliteten i dommerfullmektigenes dømmende arbeid, har det ikke vært foretatt noen omfattende undersøkelser. Men de undersøkelser som har vært foretatt, viste at det ikke var klare forskjeller i kvaliteten mellom dommerfullmektigenes og dommernes avgjørelser, se punkt 8.2.3. I spørreundersøkelsen blant dommerfullmektiger i 1998 som også er referert i punkt 8.2.3, svarte 90 % av dommerfullmektigene at de aldri hadde opplevd negative reaksjoner på at en sak ble avgjort av en dommerfullmektig. *Strukturutvalget for herreds- og byrettene* som ble nedsatt ved kgl res 10 oktober 1997, skal bl a vurdere domstolens organisasjon, bruk av enedommerembeter og forholdet mellom antall dommere og dommerfullmektiger ved embeter av ulik størrelse. En vurdering av dommerfullmektigordningen som sådan synes ikke å ligge sentralt innenfor utvalgets mandat.

Domstolkommisjonen har ikke grunnlag for å gå detaljert inn i en ny, samlet vurdering av dommerfullmektigordningen. En slik gjennomgang ligger ikke innenfor kommisjonens mandat, og det ville dessuten forutsette en omfattende innsamling og analyse av data om dommerfullmektigene og deres dømmende virksomhet. I tillegg vil de endelige beslutninger om domstolstrukturen i første instans være en viktig premiss i vurderingen av dommerfullmek-

tigordningens fremtid, og kommisjonen har intet grunnlag for å stille opp alternative, realistiske forutsetninger om hvilken struktur som vil bli valgt.

Kommisjonen vil derfor legge til grunn for sine vurderinger den konklusjon som Stortinget trakk i 1983: Rettssikkerhetshensyn og hensynet til publikums tillit til domstolene tilsier *ikke* en avvikling eller radikal reduksjon av dommerfullmektigordningen. Det forhindrer ikke at det bør være en viktig oppgave for den sentrale domstoladministrasjonen å skaffe seg et best mulig bilde av hvordan dommerfullmektigordningen virker i praksis, og vurdere mulige tiltak for å bøte på negative sider ved ordningen.

Kommisjonen konstaterer imidlertid at det ikke i noen av de foran refererte utredninger og dokumenter er foretatt en grundig vurdering av dommerfullmektigenes status som *midlertidige* dommere. Dette spørsmålet omfattes av kommisjonens mandat og kan formuleres slik: Kan dommerfullmektigstillingenes karakter av midlertidige dommerstillinger *i seg selv* begrunne avskaffelse eller endring av dommerfullmektigordningen?

8.4.4.5.2 Dommerfullmektigstillingene som midlertidige dommerstillinger

Som det fremgår av gjennomgangen av dagens situasjon foran i punkt 8.2.3, utgjør dommerfullmektigene i dag 30-40 % av antall dommerstillinger i herreds- og byretten og står for en minst like stor andel av den dømmende virksomheten i disse domstolene. Når dommerfullmektigene mangler det stillingsvern som er en av de viktigste former for sikring av ordinære dommers uavhengighet, står dommerfullmektigordningen sentralt i problematikken om midlertidige dommere.

Kommisjonen finner at en dommerfullmektigordning ikke er i strid med *Grunnlovens* bestemmelser og forutsetninger om domstolenes uavhengighet. *Grunnloven* har ikke detaljerte og presise regler om domstolenes uavhengighet. At dommerfullmektigene mangler det spesielle stillingsvernet, har de til felles med dommere som er konstituert av Justisdepartementet. Kommisjonen har foran funnet at *Grunnloven* ikke kan være til hinder for en viss bruk av midlertidige dommere uten det spesielle stillingsvern, både som vikarer og for å gi en ekstra tilførsel av dommerkapasitet. Det samme må gjelde dommerfullmektiger, idet forskjeller i alder og yrkeserfaring ikke kan være avgjørende i denne relasjon. Det må også tillegges vekt at Stortinget så sent som i 1983 drøftet og aksepterte ordningen.

Et helt annet spørsmål er betydningen av i *hvilket omfang* dommerfullmektigordningen blir benyttet. Dersom omtrent all dømmende virksomhet ble overlatt til dommerfullmektiger, ville man klart være i konflikt med *Grunnlovens* forutsetning om uavhengige dommere. Kommisjonen er tilbøyelig til å mene at det nivå man har ligget på over flere år - at dommerfullmektigene pådømmer ca en tredjedel av sakene i én instans - må være akseptabelt, men man må antas å nærme seg en grense.

Dommerfullmektigordningen må også vurderes i forhold til våre *folkerettslige* forpliktelser. Særlig viktig er Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, jf foran under punkt 8.4.2.

I en vurdering av dommerfullmektigordningens forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen må man for det første ta stilling til om en tidsbegrensning i seg selv er problematisk. Som beskrevet i punkt 8.2.3 skal dommerfullmektiger tilsettes for to år, men slik at domstolens leder kan gi forlengelse til tre år på visse vilkår. Den utøvende makt kommer ikke inn i bildet ved forlengelse fra to til tre år. Forlengelse utover tre år beslutes

av Justisdepartementet, men er bare aktuelt i rene unntakssituasjoner hvor det er uomgjengelig nødvendig av hensyn til vedkommende domstol. Normalt må en dommerfullmektig fratre etter tre års tjeneste uansett om hun eller han har gjort et godt eller dårlig inntrykk på Justisdepartementet.

Dernest må man vurdere det stillingsvernet som dommerfullmektigene har innenfor den avtalte tjenesteperioden. I Norge nyter dommerfullmektigene ikke godt av noe særskilt stillingsvern slik utnevnte dommere gjør. En dommerfullmektig kan sies opp eller gis avskjed etter de vanlige reglene i arbeidsmiljøloven og tjenestemannsloven. Arbeidsrettslig må det antas at en oppsigelse kan begrunnes saklig med at dommerfullmektigen - tross tilbake melding og tilbud om opplæring - utfører sitt (dømmende) arbeid på en faglig sett uakseptabel måte eller opptrer på en uakseptabel måte i retten. Kommisjonen antar videre at denne myndigheten til å si opp eller avskjedige en dommerfullmektig ligger hos den utøvende makt, i Justisdepartementet, fordi den primære tilsettingsmyndigheten også ligger her, jf tjenestemannsloven § 17 nr 3. At tilsettingsmyndigheten er delegert til domstolleder kan ikke ha avgjørende betydning for myndigheten til å beslutte avskjed og oppsigelse.

Endelig må man vurdere om forhold etter avsluttet dommerfullmektigperiode kan ha betydning. Kommisjonen legger til grunn at dommerfullmektiger bare unntaksvis går rett over i faste dommerstillinger. Gjennomgående hver fjerde dommerfullmektig går senere over i dommerstilling, men først etter en del års praksis utenfor domstolene. Dermed er det ikke nevneverdig fare for at dommerfullmektiger skjeler hen til senere dommerkarriere på en slik måte at det innvirker på den dømmende virksomheten.

De avgjørende trekk ved den norske dommerfullmektigordningen i forhold til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er etter dette at dommerfullmektiger tilsettes for en to-årsperiode, at deres domstolleder etter individuell vurdering kan forlenge perioden i ett år, at de kan avskjediges eller sies opp av Justisdepartementet i løpet av sin tjenestetid, og at det ikke foreligger spesielle bindinger til Justisdepartementet hva angår senere utnevnelser som dommer.

Det er få avgjørelser fra Strasbourg som dette kan sammenholdes med. I saken vedr de svenske fiskaler - som riktignok bare ble avgjort av Menneskerettighetskommisjonen - ble ordningen som nevnt akseptert fordi fiskalene er en del av rettsvesenet og utfører sin dømmende virksomhet i full uavhengighet. Det kan muligens hevdes at de norske dommerfullmektigene ikke har en like fast og tett tilknytning til det norske rettsvesen. Men det er ingen forskjell mellom Norge og Sverige når det gjelder prinsippet om at heller ikke midlertidige dommere er underlagt noen form for faglig instruksjonsmyndighet fra den utøvende makt. Andre avgjørelser av direkte betydning foreligger ikke, men en viss vekt må tillegges de avgjørelsene som gjelder midlertidige dommeres tidsbegrensning generelt. Etter kommisjonens vurdering synes ikke Domstolen å føre noen streng praksis i forhold til ordninger med midlertidige dommere.

Etter en samlet vurdering finner kommisjonen at den norske ordningen med dommerfullmektiger ikke er i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6. Men også her må det tas forbehold om *omfanget* av den bruk som gjøres av dommerfullmektiger, slik kommisjonen foran har gjort når det gjelder forholdet til Grunnloven.

I kommisjonens endelige vurdering legges dermed til grunn at ordningen verken strider mot Grunnloven eller Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Videre legger kommisjonen til grunn at slik dommerfullmektigord-

ningen er organisert i Norge, er det i prinsippet *mindre* grunnlag for avhengighet av den utøvende makt enn det som gjelder for ekstrahjelp- og vikarkonstitusjoner av dommere. Det skyldes både at tilsettingsmyndigheten for dommerfullmektiger ikke ligger i Justisdepartementet og at dommerfullmektiger sjelden eller aldri fortsetter direkte over i annen stilling i domstolene. Men kommisjonen legger også til grunn at dersom ordningen skulle bli brukt i vesentlig større omfang enn i dag, vil de prinsipielle betenkelighetene få betydelig større vekt.

Kommisjonen ser at de praktiske hensyn - som taler *for* at ordningen opprettholdes - har sterk vekt. Det krever ingen nærmere dokumentasjon at en avskaffelse av dommerfullmektigordningen vil kunne få dramatiske konsekvenser for domstolenes mulighet til å fungere tilfredsstillende. Selv om kommisjonen ikke har lagt opp til en generell vurdering av dommerfullmektigordningen, men bare en vurdering av om *midlertidigheten* i seg selv tilsier avvikling eller sterk begrensning, kommer man ikke utenom at problemene med midlertidigheten må veies opp mot de praktiske hensynene. Denne avveiningen mener kommisjonen må lede til den konklusjon at dommerfullmektigordningen ikke bør avvikles, men at man må ha oppmerksomhet rettet mot *omfanget* av bruken. Dessuten må det stilles spørsmål om *endringer* i ordningen kan redusere de prinsipielle ulempene ved midlertidigheten.

Kommisjonen går ikke i detalj inn på alle de endringer som er aktuelle, men tar opp noen viktige forhold. Dommerfullmektigene bør komme inn under det samme uavhengighetsvern og øvrige regelverk som gjelder for konstituerte dommere. Dommerfullmektigene må først og fremst - ved lov - gis det samme stillingsvern som konstituerte dommere. De bør også komme inn under de samme regler som ordinære dommere når det gjelder disiplinærordning og når det gjelder adgangen til sidegjøremål.

Kommisjonen har dernest vurdert hvor *tilsettingsmyndigheten* for dommerfullmektiger bør ligge.

Som nevnt i punkt 8.2.3 ble myndigheten ved en lovendring overført til domstolleder i 1990, som en delegering fra Justisdepartementet. Myndigheten har også i en tidligere periode ligget i domstolene, frem til 1939. Da ble myndigheten flyttet til Justisdepartementet under henvisning til at det ville sikre saklige avveininger mellom mannlige og kvinnelige søkere. Man hadde ved flere anledninger fått klager på at kvinnelige søkere ble forbigått av mannlige søkere.

Selv om det i dag ikke er noen stor fare for at domstolledere vil tilsette dommerfullmektiger på usaklig grunnlag, mener kommisjonen likevel at det er prinsipielle hensyn som taler mot at leder av en lokal virksomhet administrativt skal kunne foreta slike tilsetninger. Dette avviker fra den vanlige ordningen i staten. Etter tjenestemannsloven foretas tilsetninger i staten av et tilsettingsråd eller et styre, med mindre tilsettingsmyndigheten er lagt til Kongen eller til et departement. Kommisjonen har funnet at de beste grunner taler for at dommerfullmektiger tilsettes av et lokalt tilsettingsråd for domstolene. Dette vil riktignok innebære avvik fra den hovedlinje kommisjonen har fulgt når det gjelder styringsmodell for domstolene. Kommisjonen har for den administrative styringen, for utnevnelser, for disiplinærsaker m.v. lagt til grunn at den *korporative* modellen ikke skal anvendes. De ulike forslagene trekker derfor ikke inn noen medvirkning fra tjenestemannsorganisasjonene. Den foreslåtte tilsettingsordningen for dommerfullmektiger vil være et unntak fra denne linjen. Men praktiske hensyn må veie tyngst, ettersom det praktisk vil

være en dårlig ordning å legge de årlig ca 100 tilsettingene av dommerfullmektiger til innstillingsorganet for dommerutnevnelser.

Et mindretall i et tilsettingsråd kan anke tilsettingen inn for departementet eller - hvis det fastsettes i reglement - til et annet organ, tjenestemannsloven § 5 nr 3. Kommisjonen foreslår at slik mindretallsanke ved tilsetting av dommerfullmektiger går til det nye innstillingsorganet for dommerutnevnelser. Dette foreslås fastsatt direkte i lov og ikke i reglement.

Maksimal tjenestetid for dommerfullmektiger bør fortsatt være to år med mulighet til forlengelse til tre år. Hensynet til domstolen må være avgjørende ved vurdering av forlengelse, og myndigheten bør legges til domstolens leder. Særordningen med at man etter endt dommerfullmektigtid kan få ny dommerfullmektigstilling ved store byretter bør bortfalle. Også denne muligheten til forlengelse av midlertidig dommertjeneste er uheldig. Dessuten er ordningen i realiteten en forlengelse av den gamle hjelpedommerordningen og representerer en glidning i retning av en intern dommerkarriere.

Kommisjonen har foranpekt på den sterke geografiske variasjon i dommerfullmektigenes andel av den dømmende virksomhet. Det fremgår foran under punkt 8.2.3 at dommerfullmektigandelen er minst ved de største domstoler. Kommisjonen er usikker på hvilken betydning dette har for domstolstjenestene i de forskjellige områder. Store domstoler har god kapasitet til opplæring og tilsyn, men ved små domstoler kan forholdene ofte ligge bedre til rette for uformell, personlig veiledning. Det er også en viss usikkerhet knyttet til om det faktisk er betydelige kvalitetsforskjeller mellom dommerfullmektigenes og dommeres dømmende arbeid. Kommisjonen har ikke grunnlag for å trekke noen konklusjoner, men mener at også denne problemstillingen må ha domstoladministrasjonens oppmerksomhet. Bl a bør det vurderes om det skal settes grenser for hvor stor andel dommerfullmektiger kan utgjøre av den samlede dommerbemannning ved den enkelt domstol. Etter kommisjonens mening bør det iallfall ikke være flere dommerfullmektiger enn faste dommere ved noen domstol. Det vil innebærer at de 17 domstoler som i dag er bemannet med én sorenskriver og halvannen eller to dommerfullmektiger, må få en bemanningsmessig omorganisering.

Det kan tenkes endringer eller justeringer i dommerfullmektigordningens utforming utover det som kommisjonen har foreslått ovenfor. Kommisjonen peker på mulighet for en sterkere *siling av hvilke saker* fullmektigene settes til i sin første tjenestetid, og det kan argumenteres for at ordningen må praktiseres likt fra embete til embete, selv om domstolleder må trekke inn den enkelte dommerfullmektigs kvalifikasjoner i vurderingen av sakstildeling. Det er også mulig å innføre en form for formalisert, innledende *praktikantperiode* før dommerfullmektigen gis fullmakt til å avsi dom, og med retningslinjer for den *opplæringen* som skal finne sted i praktikantperioden. Dette er spørsmål som bør følges opp av den sentrale domstoladministrasjon.

8.4.4.6 Ekstraordinære lagdommere

Høyesterett har vurdert ordningen med ekstraordinære lagdommere, se Rt 1984 side 979. Dommen er referert foran under punkt 8.4.4.1 fordi Høyesterett i dommen gir uttrykk for sitt generelle syn på unntak fra hovedregelen om at dommere skal være fast utnevnte embetsmenn. Høyesterett fant at det også i lagmannsrettene kan gjøres unntak fra hovedregelen, når lagmannsrettene ikke til enhver tid har en bemanning som setter dem i stand til å behandle alle sine saker med egne, faste dommere eller ved tilkalte dommere fra første

instans. Dermed aksepteres en viss bruk av ekstraordinære lagdommere. Etter Høyesteretts vurdering kan imidlertid oppnevning av pensjonerte dommere som ekstraordinære lagdommere være betenkelig av så vel konstitusjonelle som andre grunner dersom det skjer i større omfang. Men de grunnlovsmessige skranker for adgangen til å bruke slike dommere må bli skjønnsmessige og noe usikre.

Høyesterett fant at det er Stortinget og Kongen som må vurdere bruken av midlertidige lagdommere som en del av sine oppgaver med å bestemme domstolenes organisering, bemanning, virksomhet og bevilgninger. Retten mente at det ikke var nødvendig i den konkrete saken å vurdere om Grunnlovens grense var overskredet ved den praksis som da gjaldt for lagmannsrettens bruk av ekstraordinære lagdommere.

Når det gjelder forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6, har Domstolkommisjonen ikke funnet avgjørelser fra Kommisjonen eller Domstolen i saker om sammenlignbare ordninger. Men når bruken av ekstraordinære lagdommere dekker 15 eller 35 % av dommerbehovet i en enkelt lagmannsrett (avhengig av om man ser på dommerårsverk eller på arbeidstimer i retten) - og når ordningen ses i sammenheng med bruken av tilkalt dommere fra førsteinstansdomstoler - er forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ikke uproblematisk.

I punkt 8.4.1 er det gjort rede for de forskjellige innvendinger mot bruk av midlertidige dommere, innvendinger som er relevante også i forhold til ekstraordinære lagdommere.

På kort sikt er de fleste ekstraordinære lagdommere interesserte i *forlenget* engasjement og kan dermed komme i et slags avhengighetsforhold til Justisdepartementet.

Det gjelder intet spesielt stillingsvern for ekstraordinære lagdommere, selv om de fleste i sin tidligere stilling hadde det spesielle stillingsvern for dommere. Ettersom det ikke foreligger noe tilsetningsforhold, er det heller ikke noe formelt i veien for at Justisdepartementet innenfor en oppnevningssperiode trekker en oppnevning tilbake eller iallfall sørger for at vedkommende førstelagmann helt unnlater å foreta innkalling til saker. En ekstraordinær lagdommer mangler altså ikke bare det spesielle stillingsvern for dommere, men vil også i praksis ha liten nytte av det ordinære stillingsvern for arbeidstakere i staten.

Folk flest vil antagelig mene at det er en reell begrunnelse for at aldersgrensen for dommere er satt til 70 år. Man skal jo i prinsippet kreve den samme innsats av alle dommere i enhver lagmannsrettssak. Ikke minst er dette viktig fordi lagmannsretten i de aller fleste saker vil være siste instans.

Foran i punkt 8.4.1 er det påpekt at disse mulige uheldige konsekvensene av midlertidighet avhenger av hvem som gis myndighet til å beslutte konstitusjon - og senere fast utnevning. Ettersom overgang til fast dommerstilling er uaktuelt for en ekstraordinær (pensjonert) lagdommer, vil midlertidigheten bare kunne føre til en slags avhengighet av det organet som kan beslutte *forlengelse* av oppnevningen. Når det gjelder de ekstraordinære lagdommere, ligger denne myndigheten i dag i Justisdepartementet - selv om oppnevning i praksis bare vil skje dersom det anbefales av vedkommende førstelagmann og det deretter er opp til førstelagmannen å bestemme i hvilken utstrekning den ekstraordinære lagdommeren skal benyttet. Kommisjonen ser det ikke som en god løsning å legge oppnevning myndigheten til vedkommende *førstelagmann*, på samme måte som kommisjonen ikke foreslår at ordinære, korte konstitusjoner avgjøres av den enkelte domstolleder. Men legger man myn-

digheten til det frittstående *innstillingsorgan* for dommere som foreslås opprettet i "*Utnevning av dommere*" i kapittel 7 - og som også foreslås gitt myndighet til å *beslutte* konstitusjoner - vil innvendingene mot bruk av ekstraordinære lagdommere ovenfor, bli noe svekket. Det betyr likevel ikke at faren for redusert tillit er eliminert. Ikke minst gjelder det når man ser ordningen med ekstraordinære lagdommere i sammenheng med dommerfullmektigordningen. Det innebærer at i domstolene i første instans utfører helt *unge og lite erfarne* jurister 30-40 % av alt dommerarbeid, og i ankeinstansen utfører *pensjonister* en nesten like stor andel av arbeidet med ankesakene.

Kommisjonen har etter dette vurdert om hele ordningen med ekstraordinære lagdommere bør avvikles. Motargumentene er dels at ordningen er enkel og smidig fra en administrativ synsvinkel. De ekstraordinære lagdommerne er billig arbeidskraft, og de må i tilfelle erstattes av et antall fast utnevnte lagdommere. (Et anslag på ca 18 nye lagdommere er referert foran i punkt 8.2.4.) Et annet praktisk hensyn er knyttet til ønsket om mest mulig smidig saksavvikling i perioder med vekslende arbeidsbelastning, jf tilsvarende drøftelse vedr den praktiske nytten av heldagskonstitusjoner foran i punkt 8.4.4.1-2. Ved at de ekstraordinære lagdommerne utgjør en reservegruppe som kan tilkalles etter behov og som ikke pådrar domstolen noen utgifter i de perioder de ikke gjør tjeneste, muliggjør de en smidig berammelse og avvikling av saker og en effektiv utnyttelse av de faste dommerressursene. Ordningen gir dessuten et godt tilbud til pensjonerte dommere samtidig som det representerer en verdifull utnyttelse av deres faglige kompetanse.

Smidigheten kan man imidlertid langt på vei oppnå på andre måter, jf foran under punkt 8.4.4.4. Og ulempene ved avvikling er av begrenset omfang fordi ekstraordinære lagdommere bare deltar i rettsmøter og voteringer og ikke i saksforberedelse og domsskriving, og av den grunn kan erstattes av et lavere antall faste dommere.

I en samlet vurdering mener kommisjonen at man må legge avgjørende vekt på hensynet til folks tillit til domstolene og på at ordningen ikke er den eneste måten man kan oppnå smidig saksavvikling på.

Kommisjonens *konklusjon* er at ordningen med ekstraordinære lagdommere avvikles ved at domstoloven § 10 annet ledd oppheves, og at det opprettes et tilstrekkelig antall nye lagdommerstillinger til erstatning.

§ 10 annet ledd gir generell adgang til å «oppnevne midlertidige hjelpedommere» og hjemler dermed også fulldags konstitusjoner i tillegg til de ekstraordinære hjelpedommerne. Ved at annet ledd oppheves, vil fulltids konstitusjoner reguleres fullt ut av de reglene som er foreslått i punkt 8.4.4.1-4 for konstitusjoner generelt. Disse reglene bør inneholde en henvisning til den ordinære aldersgrense.

Allerede på grunn av problemer med å få besatt et stort antall lagdommerstillinger på kort tid, må avviklingen av ordningen skje over noe tid, og en *avviklingsperiode på fem år* foreslås. Det bør legges en samlet avviklingsplan slik at avviklingen ikke rammer skjevt, f eks ved at distrikter hvor rekrutteringen til dommerstillinger er svak, får en ytterligere vanskelig situasjon eller ved at bruken av ikke faste lagdommere varierer sterkt fra distrikt til distrikt.

Avvikling av ordningen må også *omfatte de dommere som søker avskjed før aldersgrensen*. Ettersom aldersgrensen og laveste pensjonsalder ikke er sammenfallende, vil pensjonerte dommere kunne ha flere år igjen til aldersgrensen. Dersom ordningen med ekstraordinære lagdommere skulle vært opprettholdt for denne gruppen spesielt, måtte det være begrunnet med ønske om en nedtrappingsordning for dommere frem til aldersgrensen. Det er imid-

lertid viktig at en slik ordning ikke virker negativt inn på publikums tillit til domstolene, noe man kan risikere dersom en gruppe dommere fremstår som pensjonerte dommere med ekstraoppdrag. Behovet for en nedtrappingsordning må i stedet kunne løses ved en ordning med *reduisert stilling* etter fylte 64 år kombinert med at Statens pensjonskasse kommer inn med en delfinansiering av lønnen. En slik ordning er allerede etablert i staten som «avtalefestet pensjon» som fra 1997 gjelder fra fylte 64 år. Det normale er full pensjonering, men med arbeidsgivers samtykke kan vedkommende i stedet ta ut 20 eller 40 % av full pensjon og dermed oppnå en nedtrapping frem til lovens ordinære aldersgrense. En slik ordning vil gjelde både for første og annen instans, og også enkelte domstollederstillinger må kunne innpasses i ordningen.

I tillegg til ordningen med ekstraordinære dommere, har man i dag en *annen* ordning for arbeid utover pensjonsalderen, som beskrevet foran i punkt 8.2.4, nemlig den gjennomgående ordning i staten med *tjeneste i stilling utover aldersgrense etter aldersgrenseloven for offentlige tjenestemenn*. Ordningen har vært omtrent ubenyttet av dommere i mange år, og det indikerer at behovet for slik tjeneste ikke oppfattes som stort verken av dommere eller domstoladministrasjonen. Ordningen har klare prinsipielle betenkeligheter fordi arbeidsgiver inntil fire ganger kan måtte ta stilling til forlengelsesspørsmålet ved å foreta en skjønnsmessig vurdering av om vedkommende har tilstrekkelig åndelig og fysisk kraft tilbake til at hun eller han er kvalifisert til dommerarbeid. Første forlengelse kan finne sted etter to års tjeneste etter aldersgrense og deretter kan ettårs forlengelser finne sted inntil tre ganger. Beslutningen om forlengelse skal riktignok tas av Arbeids- og administrasjonsdepartementet og ikke Justisdepartementet. Men det sistnevnte departementet vil i slike saker naturlig bli trukket inn før avgjørelse tas, fordi det normalt vil være fagdepartementet som fremmer søknaden for Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

Kommisjonen foreslår avvikling også av denne ordningen med dommertjeneste for pensjonerte dommere. § 3 i aldersgrenseloven må endres slik at adgangen til forlenget tjeneste ikke gjelder for dommere.

8.4.4.7 Dommeres overtakelse av saker utenfor eget distrikt

8.4.4.7.1 Innledning

De ordninger som kommisjonen behandler i dette punktet, er

- ordningen med tilkalling av dommer fra førsteinstans til lagmannsrett, og
- deler av settedommerordningen

Foran i punkt 8.4.4.4, jf kapittel 14, lovskissen § 9, foreslår kommisjonen en bestemmelse om «konstitusjon til dommertjeneste ved siden av fast dommerstilling» som omfatter en rekke situasjoner hvor en dommer skal behandle saker utenfor eget distrikt. Drøftelsen her begrenses til de to særordningene etter gjeldende rett som er nevnt ovenfor.

8.4.4.7.2 Tilkalte dommere fra herreds- og byrett

Ordningen med tilkalling av herreds- og byrettsdommere til å gjøre tjeneste i lagmannsrett har vært gjenstand for en viss diskusjon. I en interpellasjonsdebatt i Stortinget 26 april 1961 (se punkt 8.2.6) om bruken av konstituerte dommere, ble også tilkallingsordningen tatt opp. Noen tid i forveien var domstoloven endret slik at det ikke lenger var adgang til å sette lagmannsrett i sivile

saker med mer enn én tilkalt førsteinstansdommer. Det var ikke stemning i Stortinget for ytterligere begrensning av ordningen.

I 1989 ble domstoloven § 10 tredje ledd endret slik at en dommer fra den domstol som har avsagt en påanket avgjørelse, ikke kan delta som tilkalt dommer ved ankebehandlingen i lagmannsrett. Men tilkalling av dommere fra *andre* herreds- og byretter var etter lovgivers vurdering ikke problematisk.

I de senere år har Den norske Dommerforening tatt opp prinsipielt uheldige sider ved bruken av ekstraordinære og tilkalte dommere, og justisministeren erklærte i en tale på foreningens årsmøte i 1996 at spørsmålet burde bli vurdert nærmere.

Når det gjelder forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6, har kommisjonen ikke funnet avgjørelser fra Strasbourg av betydning for spørsmålet. Kommisjonens vurdering er at ordningen ikke vil være i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Ordningen kommer ikke i konflikt med hensynet til domstolenes uavhengighet av den utøvende makt slik det er beskrevet i dette kapittel og i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5. Den utøvende makt har ingen befattning med tilkallingsordningen utover det rent budsjettmessige. Ordningen administreres fullt ut innenfor domstolene.

Derimot må man spørre om ordningen innebærer en betenkelig kontakt mellom første instans og ankeinstansen.

For den førsteinstansdommer som tilkalles til lagmannsrett, kan ordningen ikke innebære prinsipielle betenkeligheter for hennes eller hans arbeid i *egen* domstol. Dommeres dømmende uavhengighet gjelder riktignok ikke bare forholdet til den utøvende makt og andre påvirkningskrefter utenfor domstolene. Den enkelte dommer skal også være uavhengig av andre dommere. Men tilkalling til lagmannsrett berører ikke denne uavhengigheten. Den kontakten førsteinstansdommeren har med kolleger i lagmannsretten, adskiller seg ikke fra annen faglig og sosial kontakt mellom dommere. Slik kontakt er både ønskelig og prinsipielt uproblematisk.

Det avgjørende spørsmålet er om tilkallingsordningen innebærer prinsipielle problemer for førsteinstansdommerens virksomhet i *lagmannsretten*, knyttet til at lagmannsretten overprøver avgjørelser som er fattet av førsteinstansdommerens kolleger i andre herreds- og byretter.

Domstoloven § 10 siste ledd fastslår som nevnt ovenfor at en dommer fra den domstol som har avsagt en påanket avgjørelse, ikke kan delta i ankebehandlingen. Regelen kom først inn i loven i 1989. Tidligere hadde det fra tid til annen forekommet at en dommer fra en større domstol deltok i ankebehandlingen over en kollegas dom. Dette ble ikke ansett som en inhabilitetsgrunn, men man fant det såvidt uheldig at et uttrykkelig forbud ble inntatt i loven.

Etter kommisjonens vurdering er det en forskjell mellom overprøving av kollega fra samme domstol og overprøving av en førsteinstansdommer fra et annet sted i landet. Det vil normalt være betydelig tettere sosial kontakt mellom dommerne i en - kanskje liten - domstol enn mellom førsteinstansdommere i to byer innenfor samme lagdømme. Etter kommisjonens mening er det nettopp nærhet og den sosiale kontakt og samhörighet som er de avgjørende og kritiske elementer, både når man skal vurdere tilkallingsordningen utfra habilitetsreglene og utfra spørsmålet om en situasjon er så uheldig at den bør unngås selv om det ikke er tale om inhabilitet. Selve det forhold at både den tilkalte dommeren og den dommeren som har avsagt den påankede dommen kommer fra samme type domstol, tillegger kommisjonen mindre vekt. Det er vanskelig å tro at dette vil bringe en tilkalt dommer i noen form for

lojalitetskonflikt, altså en konflikt mellom hennes eller hans dommerplikter i lagmannsrett og en form for lojalitet til «sin egen instans». - Kommisjonen vil anta at dette også vil være partenes og publikums holdning. I den grad problemstillingen i det hele tatt bringes frem, vil deres bekymring sannsynligvis være knyttet til den sosiale nærhet og kontakt og ikke så meget til en frykt for at en dommer kan tenkes å ville beskytte en gruppe dommere mot å få sine avgjørelser omgjort av dommere fra en annen gruppe.

Til tross for disse reservasjonene, finner kommisjonen likevel at problemet med at tilkalt dommere overprøver kollegaers avgjørelser, må tillegges vekt i den endelige vurderingen av tilkallingsordningen. Ikke minst gjelder det etter den siste straffeprosessreformen hvor alle straffesaker nå starter i herreds- og byrett. Dermed vil det ikke lenger være et stort antall jursaker som starter i lagmannsrett og hvor herreds- og byrettsdommere kan tilkalles til tjeneste uten at de settes til å overprøve en kollegas avgjørelse. - Det må for øvrig bemerkes at tilkalling av dommere fra *andre* lagdommers førsteinstansdomstoler ikke vil løse problemet med at en dommer overprøver en kollegas avgjørelse. Dessuten vil en slik ordning innebære betydelig økning i reisebelastning og reiseutgifter for det offentlige.

Fordi publikums tillit til domstolene generelt må tillegges stor vekt, stiller kommisjonen også spørsmål om det utad vil virke negativt dersom ankesdomstolene har en klart utilstrekkelig bemanning til å kunne behandle den vesentlige del av sine saker med egne dommere. I gjennomsnitt dekker førsteinstansdommerne 15-20 % av alle arbeidstimer som nedlegges i retten i våre lagmannsretter, og i enkelte lagmannsretter ligger tallet enda høyere, jf foran under punkt 8.2.4 og tabell 8.6. Førstelagmennene har anslått at det trengs 15 % økning av antall faste lagdommere dersom tilkallingsordningen i det vesentlige blir avviklet. Og ankeinstansens betydning i domstolssystemet understrekes ved at lagmannsrettene i praksis er siste instans i den alt overveiende del av alle rettssaker. Det er bare et meget lite antall ankesaker som oppnår behandling i Høyesterett.

Kommisjonen antar likvel ikke at dagens manglende bemanning av faste lagdommere betyr at lagmannsrettene ikke fremstår som troverdige og uavhengige ankesdomstoler overfor parter og publikum. Kommisjonen nevner i den forbindelse av lagmannsrettene helt fra starten av ble gitt en bemanning som bygget på utstrakt bruk av dommere fra andre domstoler. Etter domstolloven slik den opprinnelig var vedtatt, skulle lagmannsrettene - foruten av lagmannen - bestå dels av fast utnevnte lagdommere og dels av meddommere som ble oppnevnt for ett år om gangen. Meddommere ble først og fremst oppnevnt blant dommere i herreds- og byrettene.

De prinsipielle innvendingene må avveies mot de betydelige praktiske fordeler som ordningen innebærer. Ordningen muliggjør en smidig avvikling av topper i arbeidsbelastningen. I den grad topper i arbeidsbelastningen ikke faller samtidig i lagmannsrett og i førsteinstansdomstolene innenfor lagdømmet, vil ordningen også gi mulighet for effektiv utnyttelse av ledig kapasitet i førsteinstansdomstolene.

For dommere ved de mindre domstolene har det en egenverdi at de med jevne mellomrom får kontakt med et fagmiljø utenfor egen domstol. Foruten den betydning dette vil ha for kompetanseoppbyggingen, kan det også tenkes positive virkninger for rettsenheten innenfor lagdømmet. For samtlige førsteinstansdommere gjelder dessuten at de i egen domstol sitter som eneste juridiske dommer i praktisk talt alle typer saker og derfor fra tid til annen kan ha nytte av å observere en erfaren lagdommers prosessledelse.

Etter en samlet avveining legger kommisjonen til grunn at alle domstoler innen rimelig tid bør ha en fast bemanning som står i forhold til saksmengden. Kommisjonen finner likevel at de praktiske hensyn er så sterke at den ikke vil fremsette noe forslag om at tilkallingsordningen avvikles, men vil foreslå en viss begrensning i bruken.

Kommisjonens forslag til begrensning er å utvide dagens regel i domstoloven § 10 tredje ledd om at bare én av de tre dommerene i den enkelte *sivile* sak kan være tilkalt dommer (eller eventuelt ekstraordinær lagdommer). En slik begrensning bør gjelde *alle typer* saker. Dermed vil de ordinære lagdommerne alltid være i flertall. - En slik begrensning vil nødvendigvis gjøre at det opprettes et antall nye lagdommerstillinger. I den grad rekrutteringssituasjonen for lagdommere tillater det, vil kommisjonen anbefale opprettet noen flere lagdommerstillinger enn endringen i domstoloven § 10 krever, og på den måten oppnå en ytterligere begrensning i bruken av tilkalt dommere.

For oversiktens skyld nevner vi at domstoloven § 19 annet ledd gir leder av førsteinstansdomstol anledning til å tilkalle dommer fra *annen førsteinstansdomstol*. Regelen ble gitt i forbindelse med straffeprosessreformen i 1995, for å muliggjøre at også et sorenskriverembete med én embetsdommer skal kunne avvikle særlig alvorlige straffesaker med «utvidet rett» (to fagdommere og tre meddommere etter straffeprosessloven § 276). Selv om også dette er en form for overtakelse av saker utenfor eget distrikt, er en slik tilkallingsordning uproblematisk i forhold til de hensyn som kommisjonen har vektlagt ovenfor, fordi det er tale om likestilte instanser og fordi det ikke gjelder overprøving av andre domstolars avgjørelser.

8.4.4.7.3 Settedommerkonstitusjoner

Begrepet settedommer brukes ikke i domstoloven. Som nevnt foran i punkt 8.2.5 er dette ikke en egen ordning med eget lovgrunnlag, men i utgangspunktet en *undergruppe av vikarkonstitusjoner*. Settedommeren trer inn i stedet for den dommeren som egentlig skulle hatt en bestemt sak. Vikarkonstitusjonene er hjemlet i domstoloven § 55, og konstitusjonsmyndigheten er delegert fra Kongen til Justisdepartementet i kgl res 8 juli 1954.

Settedommerkonstitusjoner etter domstoloven § 55 vil normalt være begrunnet med at en dommer er inhabil til å behandle en sak. Det finnes imidlertid en supplerende lovhjemmel for settedommerkonstitusjon som ikke er begrunnet med inhabilitet. Etter domstoloven § 20 tredje ledd kan Kongen på visse vilkår bli oppnevne en dommer til å behandle et sakskompleks som delvis gjelder dommerens eget distrikt og delvis et eller flere andre distrikter. Det praktiske eksempel er *skjønnsak* for et område som strekker seg gjennom flere domssogn. Her foreligger det altså ikke inhabilitet, men praktiske hensyn kan tilsi at sakene behandles som én sak av en konstituert dommer som trer inn i stedet for nabodommeren for den del av saken som gjelder nabodistriktet. - Etter sin ordlyd gir antakelig domstoloven § 55 hjemmel også for slik konstitusjon.

Når kommisjonen drøfter settedommerkonstitusjon under overskriften «dommeres overtakelse av saker utenfor eget distrikt», henger det sammen med at det i praksis nesten alltid vil være en allerede utnevnt dommer som konstitueres.

Settedommerkonstitusjon som egen kategori er først og fremst interessant fordi disse konstitusjonene reiser spørsmål som langt på vei er spesielle for denne gruppen.

For det første vil en slik konstitusjon alltid gjelde en eller flere konkrete saker og ikke konstitusjon for en bestemt tidsperiode. Ved en slik konstitusjon griper Kongen, Justisdepartementet eller fylkesmannen (etter dagens regler) inn i domstolenes *saksfordeling* og fastsetter hvem som skal avgjøre konkrete saker. Den konkrete fordelingen av saker er ellers et område for domstolenes uavhengighet av den utøvende makt. Kommisjonen finner dette prinsipielt uheldig. Riktignok innebærer kommisjonens forslag om ny lovregulering av konstitusjoner at det i praksis vil være det nye, frittstående innstillingsorganet (styret for Domstoladministrasjonen etter flertallets forslag eller Innstillingsrådet etter mindretallets forslag) som skal være konstitusjonsmyndighet i slike saker. Det vil være mindre uheldig at dette organet - og ikke Kongen/ departementet - avgjør saksfordeling av konkrete saker. Men kommisjonen ønsker heller ikke at innstillingsorganet skal ha denne myndigheten.

Etter kommisjonens vurdering kan settedømmerbehovet løses uten at et organ utenfor domstolene tar stilling til saksfordelingen. I en del tilfeller vil det være tilstrekkelig at innstillingsorganet oppnevner en dommer *for en bestemt tidsperiode*, slik at lederen av domstolen som trenger settedømmer, selv kan velge hvilken dommer som skal behandle saken. I inhabilitetstilfeller vil dette ikke være noen god løsning dersom alle dommerne ved vedkommende domstol er inhabile og det ikke foreligger andre muligheter enn at den konstituerte dommeren må behandle saken. Konstitusjonsmyndigheten vil da i realiteten ha bestemt saksfordelingen gjennom sin konstitusjon, selv om det ikke formelt fremgår av konstitusjonsbeslutningen. I slike tilfeller kan *saken overføres til en annen domstol*. En hjemmel til overføring av saker foreligger allerede i dag i domstoloven §§ 38 og 119, og overføringen involverer ikke noe myndighetsorgan utenfor domstolene.

For ordens skyld bemerkes at selv om en sak er overført til annen domstol etter §§ 38 eller 119, kan rettsmøter avholdes i det distriktet hvor saken opprinnelig hørte hjemme, slik at parter, vitner m v ikke påføres urimelige praktiske problemer, jf domstoloven § 44.

For det andre reiser settedømmerkonstitusjonene spesielle spørsmål omkring *stillingsvern og opphør* av konstitusjonen. Opphør av de *tidsbegrensede* konstitusjonene er drøftet foran. Dersom en konstitusjon er vedtatt ved kgl res, har dommeren det samme spesielle stillingsvern som fast utnevnte dommere. Men andre tidsbegrensede konstitusjoner kan bringes til opphør før perioden er utløpt gjennom administrativ avskjed eller oppsigelse. Midlertidig tilsattes alminnelige stillingsvern etter tjenestemannsloven og arbeidsmiljøloven kommer til anvendelse, med krav til oppsigelsens/avskjedens begrunnelse og med adgang til å bringe oppsigelsen/avskjeden inn for domstolene. Jf også Menneskerettighetsdomstolens avgjørelse i saken Sramek - Østerrike (1984, domssamling A nr 84) referert foran i punkt 8.4.2, hvor domstolen la til grunn et prinsipp om at en midlertidig dommer ikke skal kunne avsettes før perioden er omme, dersom det ikke gjelder varig uskikkethet p g a sykdom eller andre forhold. Når det gjelder opphør av en *enkeltsakskonstitusjon* kan det være noe større usikkerhet knyttet til om konstitusjonsmyndigheten (utenfor domstolene) i det hele tatt har adgang til å trekke en konstitusjon/oppnevning tilbake. Det kan argumenteres med at den utøvende myndighet ikke kan frata en dommer en sak uten å komme i konflikt med dommerens konstitusjonelt forankrede uavhengighet. På den annen side gir ikke tjenestemannsloven noen begrensninger i anvendelsen av oppsigelsesreglene i slike tilfeller. Arbeidstaker som er tilsatt for å utføre et bestemt oppdrag, omfattes av

begrepet midlertidig tilsatt etter § 3, og midlertidig tjenestemann kan på bestemte vilkår sies opp etter §§ 9-10.

Noen av de spørsmål som kan oppstå ved en tilbaketrekking av en settedommerkonstitusjon, illustreres av et tilfelle som gjaldt skjønn på grunn av Altautbyggingen, med verneting under Alta sorenskriverembete. På grunn av sorenskriverens sykdom ble sorenskriveren i Tana og Varanger oppnevnt av Justisdepartementet som settedommer 8 juli 1979. Behandlingen av skjønns-saken strakte seg over lang tid, og saken var fortsatt i en innledende fase da ny sorenskriver i Alta ble utnevnt, med tiltredelse 15 april 1982. Da var settedommeren utnevnt til sorenskriver i Stjør- og Verdal, med tiltredelse 1 juli 1982. I brev 19 mars 1982 besluttet Justisdepartementet at settedommerens oppnevning skulle opphøre fra det tidspunkt den nye sorenskriveren i Alta tiltrådte. Den opprinnelige oppnevningen hadde bakgrunn i sorenskriverens sykdom, samtidig som man hadde lagt vekt på å finne en settedommer fra samme fylke. En settedommer fra annet fylke ville medføre økte omkostninger. Begrunnelsen for at oppnevningen ble trukket tilbake, var at begge de nevnte forutsetningene var endret og at det hadde vært et lengre avbrudd i den lokale behandlingen av skjønnet. Settedommeren hadde på forhånd gitt uttrykk for at han ønsket å fortsette som skjønnsstyrer, mens den nyutnevnte sorenskriveren i Alta forutsatte at det var han som skulle behandle skjønnet som embetets innehaver.

Dette tilfellet viser at det kan oppstå usikkerhet og diskusjon når det gjelder den rettslige adgang til oppsigelse. Usikkerheten og diskusjonen vil knytte seg direkte til spørsmålet om hvilken dommer som skal behandle en konkret sak. Kommisjonen finner det prinsipielt riktig at bestemmelse om hvilken dommer som skal behandle en konkret sak, eller om en dommer skal fratas en sak, blir truffet innenfor domstolen, jf punkt 8.4.4.4.

Ovenfor har kommisjonen drøftet de settedommerkonstitusjonene som utgjør *vikarkonstitusjoner*. Man kan også tenke seg at *ekstrahjelpkonstitusjon* foretas i form av konstitusjon til å behandle en eller flere konkrete saker. Domstoloven §§ 10 og 20 om ekstrahjelpkonstitusjoner (oppnevning av hjelpe-dommere) avgrensner ikke mot enkeltsakkonstitusjoner. I § 20 tredje ledd gis dessuten en særlig hjemmel til å konstituere en dommer til konkret sak begrunnet med sakens omfang. I praksis foretas det imidlertid sjelden eller aldri noen ekstrahjelpkonstitusjon i konkrete saker. Kommisjonens prinsipielle syn er også her at adgangen til å beslutte enkeltsakkonstitusjon bør opphøre, og dette kommer til uttrykk i konstitusjonsbestemmelsene i kommisjonens lovskisse §§ 9-10.

8.4.5 Oppsummering

Kommisjonen har i behandlingen av de enkelte ordninger med midlertidige dommere kommet med forslag om at noen ordninger bør opphøre og at noen ordninger bør endres eller delvis erstattes av andre tiltak.

1. *Avskaffelse av ordningen med at departementet for ett år ad gangen oppnevner pensjonerte dommere som ekstraordinære lagdommere, for tilkalling av førstelagmannen i den enkelte sak. Det må opprettes et tilstrekkelig antall nye lagdommerstillinger til fullt ut å kompensere for dagens bruk av ekstraordinære lagdommere. Det må overveies en overgangsordning på fem år dersom det ikke er tilstrekkelig søkning til å besette et betydelig antall lagdommerstillinger på kort tid.*
2. *Aldersgrenseloven for offentlige tjenestemenn § 3 tredje ledd endres slik at*

- adgangen til forlenget tjeneste etter aldersgrensen ikke gjelder for dommere.*
3. *Begrensning av ordningen med at dommere fra første instans tilkalles til tjeneste i lagmannsrett, ved at det bare kan delta én tilkalt eller ekstraordinær dommer ved behandling av sak i lagmannsrett. Det må opprettes et tilstrekkelig antall nye lagdommerstillinger for å kompensere redusert bruk av tilkalt dommere. På lengre sikt bør man sikte mot avvikling av ordningen.*
 4. *Konstitusjoner:*
 1. *Muligheten til å konstituere dommer som ekstrahjelp opprettholdes, men bare som subsidiær løsning etter at domstolleder og domstoladministrasjonen har vurdert om behovet kan dekkes ved flyttbar dommer eller bistand fra annen domstol. Det skal ikke kunne besluttes ekstrahjelpkonstitusjon til å behandle en eller flere konkret angitte saker.*
 2. *Muligheten til å konstituere dommer som vikar opprettholdes. Dersom det er mulig, bør man også her primært benytte flyttbar dommer eller bistand fra annen domstol. Det skal ikke kunne besluttes vikarkonstitusjon til å behandle en eller flere konkret angitte saker. Muligheten for ved inhabilitet å overføre saken til annen domstol understrekes.*
 3. *Muligheten til å konstituere dommer på grunn av omorganiseringsplaner opprettholdes.*
 4. *Det begrepsmessige skillet mellom egentlige og uegentlige konstitusjoner videreføres ikke. I kommisjonens lovkisse § 9 skilles bistand fra annen domstol, settedommerkonstitusjoner og ut i en egen bestemmelse, som «konstitusjon til dommertjeneste ved siden av fast dommerstilling». Slike konstitusjoner forutsetter at dommeren beholder domsmyndighet i sitt faste embete, og at dommertjenesten tilpasses dette. Myndigheten til å beslutte slik konstitusjon legges til det nye innstillingsorganet for dommere (styret for Domstoladministrasjonen etter flertallets forslag eller Innstillingsrådet for dommere etter mindretallets forslag) uansett varighet. Konstitusjoner i andre tilfeller reguleres i en annen bestemmelse, lovkissen § 10. Dette vil i praksis være heldags tjeneste over noen tid. Dersom en allerede utnevnt dommer konstitueres etter denne bestemmelse, forutsettes at hun eller han gis permisjon fra sin faste dommerstilling. Myndigheten til å beslutte slik konstitusjon legges til det nye innstillingsorganet når det gjelder konstitusjoner til herreds- og byrett og lagmannsrett for inntil ett år. For øvrig legges myndigheten til Kongen i statsråd, etter innstilling fra innstillingsorganet.*
 5. *Det foreslås utprøving av dommerstillinger felles for flere domstoler og flyttbare dommerstillinger.*
 6. *Kommisjonen går ikke inn for at dommerfullmektigordningen avskaffes eller begrenses sterkt med den begrunnelse at dommerfullmektigene er midlertidige dommere. Men man må fortsatt ha oppmerksomheten rettet mot omfanget av bruken i årene fremover. Det foreslås at domstolenes bemanning skal følge et prinsipp om at det ikke skal være flere dommerfullmektiger enn faste dommere ved noen domstol. Det foreslås opprettet et antall dommerstillinger til de ca 20 domstolene som i dag ikke tilfredsstiller dette kravet. Tilsetting av dommerfullmektiger legges til et lokalt tilsettingsråd for domstolene. Mindretallsanker går til det nye innstillingsorganet for dommere. Kommisjonen foreslår overveiet systematiske opplæringstiltak og mer systematisk siling av hvilke saker som tildeles dommerfullmektiger m v.*
 7. *Alle midlertidige dommere sikres det samme utvidede stillingsvern for dommere, jf Grunnloven § 22 annet ledd. I den perioden de er ansatt eller konstitu-*

ert, skal de ikke kunne sies opp, og de skal bare kunne avskjediges ved dom. Alle midlertidige dommere underlegges det samme frittstående disiplinærorgan som faste dommere.

Kapittel 9

Sidegjøremål

Kommisjonen fremmer forslag til en samlet lovregulering av dommerses sidegjøremål. Med sidegjøremål forstås medlemskap, verv eller andre engasjementer i eller for foretak, organisasjoner, foreninger og organ for stat, fylkeskommune eller kommune. Forslaget er basert på regulering i tre former - forbud, godkjenning og registrering. Det vesentligste ved forslaget er at sidegjøremål i stor utstrekning skal registreres. Enhver skal kunne gjøre seg kjent med de registrerte opplysninger. Forslaget omfatter i liten utstrekning forbud. Men mange sidegjøremål kan dommere bare påta seg etter at de har innhentet godkjenning fra Domstoladministrasjonen (flertallets forslag) eller fra Tilsynsutvalget for dommere (mindretallets forslag). Plikten til å søke om godkjenning gjelder - med visse unntak - arbeidstyngende sidegjøremål, inhabiliserende sidegjøremål, sidegjøremål i privat eller offentlig næringsvirksomhet og sidegjøremål i private eller offentlige tvisteløsende nemnder.

9.1 Innledning

9.1.1 Generelt

Norske dommere står nokså fritt med hensyn til å inneha sidegjøremål, d v s engasjementer, oppdrag m v utenom dommerstillingen. Det er bare i en viss utstrekning fastsatt rettslige begrensninger i form av forbud eller krav om godkjenning, og det gjelder ikke noe krav om at sidegjøremål skal registreres. Forholdene er annerledes i en del andre land. Det er ikke uvanlig at dommerne må tåle til dels vesentlige innskrenkninger i adgangen til å påta seg sidegjøremål. Formaliserte registreringsordninger eksisterer imidlertid i liten utstrekning.

Kommisjonens *mandat* pålegger kommisjonen en todelt oppgave. For det første skal kommisjonen «kartlegge arten og omfanget» av sidegjøremål. Kommisjonen har løst denne oppgaven ved å foreta en bredt anlagt spørreundersøkelse blant landets dommere. Opplegget, gjennomføringen og resultatet av spørreundersøkelsen er gitt en generell omtale i punkt 9.3. Informasjon fra spørreundersøkelsen er også brukt som bakgrunnsmateriale for framstillingen i punktene 9.7.6 - 9.7.8. Det vises for øvrig til Vedlegg 3, som gir en mer inngående oppsummering av resultatet av den del av spørreundersøkelsen som gjelder sidegjøremål.

For det andre skal kommisjonen «vurdere behovet for og eventuelt komme med forslag til retningslinjer for hvilke verv m v dommere bør ha anledning til å påta seg, og om det bør innføres en offentlig registreringsordning». Dette er den hovedoppgave som kommisjonen står overfor når det gjelder sidegjøremål. Ifølge mandatet skal kommisjonen i denne forbindelse «vurdere forholdet til kravet om dommernes uavhengighet og ta stilling til andre prinsipielle og praktiske spørsmål. Kommisjonen skal utrede om, og i hvilken grad, forskjellige typer av verv og oppgaver får betydning for den dømmende virksomhet. Den skal også vurdere om slik virksomhet kan innebære en arbeidsbelastning som virker inn på dommernes arbeidskapasitet og avvikling av saker i domstolen.»

Spørsmålet som kommisjonen må ta stilling til, er i hvilken utstrekning det skal foretas *rettslig regulering* av dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål, basert på en vurdering av om det er *forenlig* med dommerstillingen at dommere innehar sidegjøremål. Etter kommisjonens oppfatning kan følgende former for rettslig regulering være aktuelle:

- *Forbud mot sidegjøremål*, d v s at dommere er avskåret fra å kunne påta seg sidegjøremål, helt eller delvis. Et fåtall forbudsordninger eksisterer i dag, bl a forbud mot at en dommer kan utøve advokatvirksomhet.
- *Krav om godkjenning av sidegjøremål*, d v s at en dommer bare kan påta seg noen sidegjøremål, eller bare bestemt angitte sidegjøremål, hvis dommeren på forhånd har innhentet godkjenning (samtykke) fra kompetent myndighet. Formelle godkjenningsordninger forekommer i meget liten utstrekning i dag.
- *Registrering av sidegjøremål*, d v s at det etableres et offentlig tilgjengelig register over dommeres sidegjøremål, alle eller bare bestemt angitte sidegjøremål. Det eksisterer ikke noe slikt register i dag, bortsett fra det register som Høyesterett har opprettet.

Ulike hensyn gjør seg gjeldende ved de vurderinger som kommisjonen må foreta i samband med spørsmålet om regulering av dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål. Disse hensynene trekker i forskjellig retning, og det nærmere innhold og omfang av eventuelle reguleringer vil avhenge av hvilken vekt man tillegger de enkelte hensyn. Kommisjonen vil innledningsvis peke på en del sentrale hensyn og koble disse til mulige reguleringsordninger. En nærmere redegjørelse for aktuelle hensyn er gitt i punkt 9.7.1 Denne redegjørelsen følges opp av konkrete vurderinger av hvilke rettslige reguleringer som kan være aktuelle for forskjellige typer av sidegjøremål, se særlig punkt 9.7.4 - 9.7.8.

Kommisjonen har i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5 redegjort for viktigheten av at domstolene og dommerne er *uavhengige* i sin dømmende virksomhet. Denne uavhengigheten av sentral betydning for at folk skal ha *tillit* til domstolene og dommerne. Uten denne tilliten vil domstolene miste sin legitimitet. Dersom tilliten rokkes på grunn av at sidegjøremål framstår som problematisk i forhold til uavhengighetsprinsippet, eller av andre grunner, kan det være aktuelt å foreta nærmere regulering av dommeres adgang til å inneha slike gjøremål.

Et sentralt element ved uavhengighetsprinsippet er at dommerne skal være *upartiske* i sin virksomhet. Her spiller kravene til dommernes *habilitet* en viktig rolle. Domstoloven har utførlige regler om habilitet, jf særlig §§ 106 og 108. Domstoloven har også regler om saksbehandlingen i inhabilitetstilfelle, bl a skal dommere så snart som mulig informere om forhold som kan være inhabiliserende, jf § 113.

En dommer kan gjennom sine sidegjøremål etablere tilknytninger som gjør at hun/han kan bli inhabil, f eks hvis oppdragsgiver er part i en rettssak som dommeren får tildelt. Men forutsetningen for at habilitetsreglene skal kunne fungere etter sin hensikt, er at forholdene er lagt til rette for det. Det viser seg at det ikke alltid er tilfelle. Etablering av en ordning hvor dommeres sidegjøremål blir registrert i et offentlig tilgjengelig register, kan her være et adekvat hjelpemiddel. Hvis det dreier seg om sidegjøremål hvor dommeren i mer enn sporadiske tilfelle kan bli inhabil, kan det vise seg aktuelt å gå et skritt videre og etablere en forbudsordning eller en godkjenningsordning.

Mange og/eller omfattende sidegjøremål kan tenkes å være så *arbeidstyn- gende* for dommeren at hun/han i større eller mindre grad får vansker med å utføre det arbeid som er lagt til dommerstillingen. Det kan være illojalt overfor arbeidsgiver. Men hvis folk får følelsen av at dommeren «ikke gjør jobben sin», kan det også føre til sviktende tillit - ikke bare til vedkommende dommer, men til domstolene og dommerne i sin alminnelighet. En registreringsordning kan her virke som et kontrollmiddel. Man kan også tenke seg en forbud- sordning hvor dommere forbyes å påta seg arbeidstynkende sidegjøremål, alternativt at dommere må søke om godkjenning for å kunne påta seg slike gjøremål.

Det er for øvrig mulig at sidegjøremål kan føre til tillitssvikt, selv om gjøremålene ikke - med større eller mindre sannsynlighet - fører til at domme- ren blir inhabil i den enkelte sak, eller de ikke er særlig arbeidstynkende. Man kan således ikke se bort fra at dommere på et mer generelt grunnlag kan opp- fattes som representanter for bestemte interesser og interessegrupper, eller som klart positivt innstilt til disse. Noen vil f eks kunne mene at det er uheldig for dommere å ha verv i det private næringsliv. Andre vil kunne reagere på at dommere går inn i politiske verv, ikke minst hvis det gjelder verv i framskutte posisjoner på det lokale plan.

Forskjellige hensyn kan altså tale *for* at dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål blir rettslig regulert. Men det er også flere hensyn som taler *imot*, eller som i alle fall må tillegges vekt med hensyn til innhold og omfang av den rettslige regulering.

Et viktig hensyn som kan tale for at dommere gis anledning til å påta seg sidegjøremål, er at samfunnet har behov for å dra nytte av dommernes innsikt og erfaringer. Det er f eks en rekke lovbestemmelser som fastsetter at enkelte medlemmer av kollegiale forvaltningsorganer i staten (styrer, råd, utvalg o l) skal ha de samme formelle kvalifikasjoner som kreves for dommere. I praksis er det vanlig å oppnevne dommere til slike verv. En annen faktor er at dom- mere gjennom sidegjøremål får utvidet sitt erfaringsområde og henter verdi- full viten av betydning for dommerarbeidet. En tredje faktor er at dommere i utgangspunktet bør ha de samme grunnleggende rettigheter som andre sam- funnsborgere. Man kan da spørre om det vil være riktig eller rimelig hvis de f eks skulle utelukkes fra å være medlem av et politisk parti, eller fra å kunne velges til kommunestyret.

Et hensyn som spesielt kan tale for at dommere bør slippe å registrere sine sidegjøremål - særlig hvis et register over sidegjøremål blir mer omfattende og, ikke minst, hvis det blir offentlig tilgjengelig - er at dommere bør kunne ha sitt privatliv i fred. Å innføre en alminnelig registreringsordning for dommeres sidegjøremål vil dessuten være nokså enestående i sitt slag, både sett i forhold til andre arbeidstakergrupper i Norge og til hva som gjelder for dommere i andre land.

Sett i et helhetlig perspektiv er det av vesentlig betydning å framheve at dommerne er forvaltere av samfunnets rettsapparat, og de har i kraft av dette en helt sentral maktposisjon. Det er viktig at de forvalter denne maktposis- jonen på en måte som stemmer overens med rettsfølelsen hos folk flest, og slik at man søker å unngå forhold som kan føre til at domstolene og dommerne mister tillit. Regulering av dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål *kan* i denne forbindelse være et gangbart virkemiddel, men opp mot dette må moth- ensynene veies.

9.1.2 Nærmere om hva som menes med sidegjøremål

Kommisjonen har valgt å legge til grunn en bred forståelse av uttrykket «sidegjøremål». Etter kommisjonens oppfatning er dette nødvendig for å kunne foreta den rette tilnærming til mandatets problemstilling om rettslig regulering av dommeres sidegjøremål.

Med dette som bakgrunn vil kommisjonen primært rette søkelyset mot *dommerdeltakelse i eller for virksomhet som har en viss formalisert struktur*. En slik formulering innebærer at deltakelse i vennekubber o l, som har en mer uformell, privat karakter, faller utenfor begrepet sidegjøremål. Formuleringen vil derimot omfatte medlemskap og verv i ideelle foreninger og organisasjoner, f eks et idrettslag, så vel som i mer typiske interesseorganisasjoner, f eks Huseierforbundet, samt medlemskap i statlige nemnder. Videre vil formuleringen omfatte medlemskap i politiske partier, verv i politiske partier og i folkevalgte organer samt andre politiske verv på det lokale, regionale og nasjonale plan. Likeledes vil deltakelse i privat og offentlig næringsvirksomhet omfattes.

Med «verv» siktes det til mer formelle *posisjoner* i en institusjon eller organisasjon, som dommeren er oppnevnt eller valgt til, fortrinnsvis som medlem av et eller annet organ, f eks styret i en privat bedrift. Medlemskap i folkevalgte organer anses også som verv, bl a medlemskap i kommunestyre og fylkesting.

Dommerdeltakelse i de ulike typer av virksomhet som er nevnt ovenfor vil også kunne omfatte tilsettingsforhold. Det samme gjelder oppdrag for virksomheten, uten at dommeren er en del av denne gjennom medlemskap, verv eller tilsettingsforhold. Spørreundersøkelsen viser at dommere i atskillig utstrekning har oppdrag m v for private eller statlige virksomheter, f eks som foredragsholdere og forelesere, som eksamenssensorer og som voldgiftsdommere.

Spørreundersøkelsen viser at en del dommere foretar *investeringer* i ulike typer næringsvirksomhet. Investeringer anses som deltakelse i virksomhet utenom dommerstillingen, som kan være interessant i en slik sammenheng som det her gjelder, særlig i kraft av den interesse i investeringsobjektet som investeringer kan representere. Investeringer er likevel en annen type engasjement enn de som er omtalt ovenfor, og det synes ikke naturlig å betegne investeringer som ordinære sidegjøremål. Men i denne utredningen vil spørsmålet om rettslig regulering av dommeres investeringer bli drøftet sammen med de ordinære sidegjøremål.

Forhold som gjelder dommeres forretningsforbindelser knyttet til privatøkonomien - f eks hvilket forsikringsselskap dommeren bruker - faller utenfor den ramme for sidegjøremål som er angitt ovenfor. Det samme gjelder ektefelles og nærstående slektingers yrke/stilling og deres sidegjøremål. Spørsmålet om det likevel kan være grunnlag for rettslig regulering av slike forhold, mest aktuelt i samband med registrering, drøftes i punkt 9.7.3.1. Også dommeres permisjoner - enten det gjelder permisjon fra tidligere stilling eller fra dommerstillingen - faller utenfor rammen for sidegjøremål, men drøftes særskilt i punkt 9.7.5

9.2 Gjeldende rett. Praksis

9.2.1 Generelt

Dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål er dels regulert i *lov* og dels i *tariffavtale*. I tillegg kan nevnes at Høyesterett har utarbeidet «Midlertidige regler om høyesterettsdommeres oppdrag og verv utenfor Høyesterett», og at det ved en del domstoler bl a praktiseres at dommere melder fra til domstolleder om sine sidegjøremål. Dommere er for øvrig i utgangspunktet bundet av den samme alminnelige, *ulovfestede lojalitetsplikt* i arbeidsforhold, som gjelder for andre arbeidstakere. Etter omstendighetene vil det kunne stride mot lojalitetsplikten dersom de påtar seg sidegjøremål. Administrasjonsdepartementet har - med utgangspunkt i lojalitetsplikten - utarbeidet generelle retningslinjer for statstilsattes adgang til å inneha biverv m v. Også disse retningslinjene er av betydning for den rettslige vurdering av dommeres sidegjøremål.

9.2.2 Lovbestemmelser

De eksisterende lovbestemmelser om dommeres adgang til å inneha sidegjøremål er fåtallige og av begrenset betydning. Den viktigste bestemmelsen er domstoloven § 229, som i første ledd første punktum fastsetter at «embetsmenn i dømmende stilling» ikke kan «utøve advokatvirksomhet». Dette innebærer at dommere som er utnevnt eller konstituert i statsråd, ikke samtidig kan være advokater etter at de har tiltrådt dommerstillingen. Bestemmelsen er imidlertid tolket slik at den i utgangspunktet omfatter *alle* fagdommere, enten de er faste eller midlertidige, og praktiseres også overfor dommerfullmektiger. Regelen i § 229 gjelder *utøvelse* av advokatvirksomhet. Bestemmelsen er derfor ikke til hinder for at en dommer kan ha bevilling som advokat, eller at hun/han kan ha permisjon fra en advokatstilling, så lenge vedkommende ikke praktiserer som advokat. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at en advokat tilsettes som dommer «for kortere tid eller i en enkelt sak», jf § 229 første ledd annet punktum

Det har forekommet at dommerfullmektiger, med permisjon fra advokatstilling, har mottatt lønn fra vedkommende advokatkontor i permisjonstiden. Justisdepartementet har gitt uttrykk for at dette er en meget uheldig ordning, men har ikke ansett ordningen for å være i strid med forbudet i domstoloven § 229. I en kjennelse inntatt i Rt 1998 s 782 kom Høyesterett til at en ekstraordinær lagdommer som hadde et lønnet engasjement for et advokatfirma, ikke av den grunn var inhabil, men Høyesterett fant det «generelt uheldig at dommere, samtidig med dommervirksomheten, har et lønnet engasjement for advokatfirma, i særdeleshet når firmaet er lokalisert til den aktuelle domstols rettskrets». Høyesterett uttalte videre at «det på ulike grunnlag vil kunne reises spørsmål om dommerens integritet, jf prinsippet i domstoloven § 229 første ledd».

Ingen dommer kan være medlem av forliksrådet, jf domstoloven § 56. Det framgår uttrykkelig av denne bestemmelsen at forbudet også gjelder for dommerfullmektiger. Alle «embetsmenn i dømmende stilling» er dessuten avskåret fra å være lagrettemedlem eller meddommer, jf domstoloven § 66. Bestemmelsen må tolkes på samme måte som advokatforbudet i lovens § 229. En annen funksjonskombinasjon som er forbudt ved lov, er kombinasjonen skifteforvalter og overformynder, jf vergemålsloven § 21. Skifteforvaltere er

alle dommere og dommerfullmektiger som behandler skiftesaker - dødsboer *m v* - ved de fullfaglige førsteinstansdomstoler og ved de førsteinstansdomstoler som har skiftesaker som sitt spesialområde.

Utover dette foreligger det ikke særlige lovbestemmelser som forbyr dommere å inneha sidegjøremål. F eks har tjenestemannsloven ingen nærmere bestemmelser om adgang for dommere eller andre embets- eller tjenestemenn til å påta seg sidegjøremål. Det synes imidlertid å være nokså langvarig og fast praksis for at tilsatte i Justisdepartementet eller i politi/påtalemyndighet ikke gis permisjon for å gå inn i faste dommerstillinger, men noe lovforbud foreligger ikke. Ved overgang til *andre* faste stillinger er det derimot vanlig å innvilge permisjon for å gi vedkommende en retrettmulighet. Årsaken til den restriktive permisjonsadgangen i forbindelse med dommerstillinger er hensynet til domstolenes - og dommernes - uavhengighet av den utøvende makt. Restriksjonene gjelder imidlertid bare ved overgang til *faste* dommerstillinger, og ikke ved overgang til *midlertidige* stillinger. Hensynet til uavhengigheten har i det siste tilfellet måttet vike for personalpolitiske hensyn; det vil fortone seg som lite attraktivt for potensielle søkere til midlertidige dommerstillinger å utsette seg for den risiko det er å bli stående uten jobb ved arbeidsforholdets opphør.

En lovbestemmelse av litt spesiell karakter, som egentlig ligger på siden av det som kan rubriseres som sidegjøremål, er tjenestemannsloven § 20 om *gaver m v*. Det framgår klart av denne bestemmelsen at ingen embetsmenn - inkludert dommere - og ingen tjenestemenn «må for seg selv eller andre motta gave, provisjon tjeneste eller annen ytelse som er egnet til, eller av giveren ment, å påvirke hans tjenestlige handlinger, eller som det ved reglement er forbudt å motta».

En ting er spørsmålet om dommeres *rett* til å påta seg sidegjøremål. Et annet spørsmål er om dommere har *plikt* til å påta seg bestemte gjøremål i tillegg til dommerstillingen. En slik plikt vil bare være tenkelig i unntakstilfelle. Utgangspunktet må i så fall være at det foreligger særskilt lovhjemmel. Men her kan det oppstå tvil om grunnlovmessigheten, dersom det dreier seg om sidegjøremål av et visst omfang og som klart ligger på siden av det som kan anses som en naturlig og integrert del av dommerfunksjonen.

Det er meget få eksempler på den type pålegg det her gjelder. Det eneste eksempel som kommisjonen har funnet, er fengselsloven § 2 annet ledd, hvor det framgår at «embetsdommer ... *plikter* å motta oppnevning som bestyrer» (uthevet her) for en fengselsinstitusjon. Bestemmelsen er imidlertid upraktisk, idet det i dag ikke forekommer at en dommer samtidig innehar funksjonen som bestyrer for fengselsinstitusjon (fengselsdirektør). Et annet eksempel, men som klart ligger nærmere opp til dommerstillingen, er ordningen med tilkalling til lagmannsretten av dommere i herreds- og byretten i vedkommende lagdømme, jf domstoloven § 10 tredje ledd, se nærmere kapittel 8. Justisdepartementet har lagt til grunn at tilkalte dommere er rettslig forpliktet til å møte, jf Ot prp nr 25 (1994-95) s 9, men ordningen er i praksis basert på frivillighet.

9.2.3 Hovedtariffavtalen i staten

Hovedtariffavtalen i staten for 1998-2000 har i punkt 1.1.4 en generell bestemmelse som innskrenker statstilsattes adgang til å inneha *lønnede* sidegjøremål. Bestemmelsen lyder slik:

«Arbeidstakere må ikke inneha bistillinger, bierverv styreverv eller andre lønnede oppdrag som kan hemme eller sinke deres ordinære arbeid med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse.»

Hovedtariffavtalen antas som utgangspunkt å gjelde for alle dommere, men med et visst unntak for høyesterettsdommere i og med at deres lønnsforhold fastsettes av Stortinget, se nærmere "*Generelt om dommers rettsstilling*" i kapittel 10.2.1.4. Det er ikke gjort unntak for dommere med hensyn til anvendelsen av punkt 1.1.4 i avtalen.

9.2.4 Hovedavtalen i staten m v

Hovedavtalen i staten - som i utgangspunktet også gjelder for dommere, se kapittel 10 - fastsetter i §§ 33 - 35 regler om rett til *tjenestefri* for tillitsvalgte og andre arbeidstakere. Arbeidstakere som er tillitsvalgte, har rett til tjenestefri med lønn ved utøvelsen av tillitsvervet. Som hovedregel gjelder det samme for deres deltakelse i møter i egen arbeidstakerorganisasjon, lokalt og sentralt, samt deltakelse i opplæringstiltak. Tillitsvalgte har dessuten rett til tjenestefri med lønn i inntil 12 dager i året for å utføre offentlige verv. Videre har Hovedavtalen nærmere regler om rett til permisjon for medlemmer av arbeidstakerorganisasjoner for å overta tillitsverv i egen organisasjon.

Også arbeidstakere som ikke er tillitsvalgte, har som hovedregel rett til tjenestefri med lønn - begrenset til 12 dager i året - for å delta i møter m v i egen organisasjon eller for å utføre offentlige verv.

Kommuneloven § 40 nr 1 fastsetter en helt generell regel om rett til tjenestefri for å skjytte politiske verv i kommuner og fylkeskommuner: «Arbeidstaker har rett til fri fra arbeid i det omfang det er nødvendig på grunn av møteplikt i kommunale eller fylkeskommunale folkevalgte organer.» Der som det er tale om å utføre heltids- eller deltids kommunalt eller fylkeskommunalt verv, f eks som ordfører, har arbeidstaker rett til permisjon fra sitt arbeid i hele valgperioden.

9.2.5 Lojalitetsplikten i arbeidsforhold. Arbeids- og administrasjonsdepartementets retningslinjer

Arbeids- og administrasjonsdepartementet har utarbeidet visse *retningslinjer* som konkretiserer hva lojalitetsplikten nærmere består i når det gjelder adgangen til å påta seg sidegjøremål. Retningslinjene kan betraktes som et supplement til Hovedtariffavtalen punkt 1.1.4, men de er ikke rettslig bindende - bare veiledende. Retningslinjene er utformet etter rådslagninger med hovedsammenslutningene i staten. De er tatt inn i Statens personalhåndbok for 1998 i punkt 3.05.01, og lyder slik:

- «En arbeidstaker kan ikke ta ekstraarbeid for en annen arbeidsgiver eller drive privat ervervsvirksomhet i sin fritid som
1. er direkte forbudt for ham i lov eller forskrift,
 2. er direkte avtalt ved reglement, tariffavtale eller annen avtale at han skal avstå fra,
 3. hemmer eller sinke det ordinære arbeid, med mindre foresatte har samtykket, jfr. Hovedtariffavtalens punkt 1.1.4,
 4. innebærer at tjenestemannen driver eller medvirker i illojal konkurranse med den statlige virksomhet hvor han er tilsatt,

5. gjør at tjenestemannen kan bli inhabil ved behandling av sine saker i mer enn sporadiske tilfelle,
6. innebærer at tjenestemannen lett kan komme i lojalitetskonflikt i forhold til den offentlige virksomhet der han er tilsatt,
7. innebærer at han i sin funksjon for det offentlige kan treffe avgjørelser som i vesentlig grad kan influere på hans egne eller arbeidsgiverens inntekter,
8. innebærer at han nytter bedriftshemmeligheter på en illojal måte,
9. skader tjenestestillingens eller den offentlige arbeidsgivers anseelse.»

Det gjengis følgende fra departementets *kommentarer* til retningslinjene:

«Det understrekes at det ved vurderingen av hvorvidt en tjenestemann kan sies å ha overskredet grensene for hva som kan tillates, må skje en konkret vurdering hvor så vel arbeidsgivers som tjenestemannens særlige forhold tillegges vekt.

Sett på bakgrunn av de statlige virksomheters mangfold, kan man ikke utelukke at forhold som ikke rammes av ovenstående retningslinjer, likevel kan bli å anse som utillatelige. En må også ta hensyn til de særlige forhold som finnes på det enkelte arbeidssted.

Arbeids- og administrasjonsdepartementet er klar over at mange statlige virksomheter på grunn av sin egenart, trenger særlige regler. Disse bør komme i stand ved avtale med den enkelte virksomhet (.....)

Arbeids- og administrasjonsdepartementet ser det som naturlig, ut fra en lojal oppfølging av den arbeidsavtale statlige tjenestemenn har inngått med staten, at arbeidstakere som vurderer å ta ekstraarbeid for en annen arbeidsgiver eller drive privat ervervsvirksomhet i sin fritid i et slikt omfang eller av en slik art at det kan oppstå tvil i forholdet til den statlige virksomhet, tar spørsmålet opp på forhånd med arbeidsgiveren slik at problemer kan løses så tidlig som mulig. Imidlertid kan en virksomhet neppe uten særlig lovhjemmel, pålegge tjenestemennene en generell meldeplikt nå det gjelder disse forholdene. En embets- eller tjenestemann kan som hovedregel inneha politiske verv.»

I Personalhåndboka punkt 3.05.04 b) har departementet fastsatt at

«Arbeid i andre lønte offentlige eller private stillinger eller verv (herunder medlemskap i styrer, råd, utvalg, kommisjoner, komitéer e.l.) skal i størst mulig utstrekning utføres utenfor den fastsatte arbeidstid i deres pliktige arbeid. Eventuelt skal arbeidet tas igjen utenfor den fastsatte arbeidstid og uten at det i tilfelle kan beregnes ekstragodtgjøring. Vedkommende departement kan unntaksvis samtykke i en annen ordning hvor det vanskelig kan la seg gjøre å utføre arbeidet på en effektiv måte utenfor kontortiden eller hvor allmenne hensyn tilsier det.»

9.2.6 Praksis

Som tidligere nevnt foreligger det få rettslige skranker for dommeres adgang til å ha sidegjøremål. I tillegg kommer at praksis synes å ha vært lempelig med hensyn til å kreve forhåndssamtykke. Samlet må det derfor kunne sies at det i alminnelighet har gjort seg gjeldende et liberalt syn på dommeres muligheter for å påta seg ulike typer av sidegjøremål, enten de er inntektsbringende eller ikke.

Kommisjonen har hatt tilgang til Justisdepartementets arkiv for så vidt gjelder sidegjøremål. På grunnlag av de undersøkelser som kommisjonen har foretatt, er det vanskelig å spore noen aktiv, restriktiv holdning fra Justisdepartementets side. Departementet har således ikke tatt noe initiativ til innføring av nye, mer detaljerte og begrensede regler eller utarbeidet veiledende retningslinjer. I de få tilfelle hvor departementet har mottatt og behandlet søknader fra dommere om tillatelse til å ta på seg bestemte sidegjøremål, har departementet gjennomgående vært tilbakeholden med å avslå søknadene. Det virker også som om departementet har vært opptatt av den positive effekten av dommers ulike engasjementer utenom dommerstillingen, bl a ved å vise til at dette kan bidra til at dommere skaffer seg viktig samfunnsinnsikt av betydning for utførelse av dommerarbeidet.

Langt på vei vil det være riktig å si at det har vært overlatt til den enkelte dommer selv - på grunnlag av eget skjønn - å avgjøre spørsmålet om sidegjøremåls forenlighet med dommerstillingen. Etter hvert synes det imidlertid å ha utviklet seg mer eller mindre faste, interne retningslinjer ved noen domstoler, basert på plikt til å melde fra om sidegjøremål til domstolleder og - i noen grad - med sikte på innhenting av domstolleders forhåndstillatelse. Enkelte tvilstilfelle har vært forelagt Justisdepartementet, skriftlig eller muntlig. Høyesteretts «Midlertidige regler om høyesterettsdommers oppdrag og verv utenfor Høyesterett», vedtatt av Høyesterett 12 desember 1996, er uttrykk for en langt mer aktiv holdning fra domstolenes side. Men etter det kommisjonen kjenner til, er Høyesterett foreløpig den eneste domstol som har utarbeidet slike interne, formaliserte regler om sidegjøremål.

Reglene sonderer mellom tre typer av sidegjøremål:

1. Verv som høyesterettsdommere ikke må ha
2. Verv som skal forelegges justitiarius
3. Verv som er registreringspliktige.

Vervene i (1) omfatter slike som «kan gå ut over arbeidet i domstolen» eller som «er egnet til å svekke tilliten til dommeren eller domstolen», jf § 1 første ledd. Alle verv som «er av noe betydning eller omfang» (2) skal på forhånd forelegges justitiarius, jf § 1 annet ledd. Unntatt fra foreleggelse er f eks foredrag, sensurvirkomhet og forfattervirksomhet. At verv skal forelegges, medfører ikke at justitiarius må gi sin godkjenning for at vedkommende skal kunne påta seg vervet. Verv (3) som medlem av offentlige styreverv og av organer i private selskaper m v skal registreres, jf § 3. Også oppdrag som voldgiftsdommer og meklingsmann skal registreres, likeledes bl a forelesnings- og sensurvirkomhet.

Det er frivillig om en høyesterettsdommer ønsker å delta i registreringsordningen, også når det gjelder praktiseringen av de øvrige bestemmelser i de midlertidige regler. Men dersom en dommer ønsker å delta, må dommeren fullt ut følge de fastsatte regler. Et viktig trekk ved Høyesteretts register er at det skal være offentlig, d v s åpent for alminnelig innsyn.

Før kommisjonens spørreundersøkelse har det ikke vært foretatt noen samlet kartlegging av dommers sidegjøremål. Av den grunn har det vært vanskelig å si noe om omfanget. Med grunnlag i alminnelig erfaringsmateriale må det likevel kunne sies at det har vært vanlig forekommende at atskillige dommere har hatt forskjellige gjøremål ved siden av å skjøtte dommerstillingen, og at disse gjøremålene har vært spredt over et vidt spekter av samfunnslivet.

9.2.7 Debatten om dommeres sidegjøremål

Rettsstilstanden med hensyn til dommeres sidegjøremål har vært nokså fast i en årrekke. Dette gjelder også i hovedtrekk *praktiseringen* av regelverket.

Dette er likevel ikke ensbetydende med at dommeres sidegjøremål ikke har vært drøftet tidligere. F eks har spørsmålet om bruk av dommere i dømmende kommisjoner vært et tilbakevendende diskusjonstema helt siden forrige århundre. Men denne diskusjonen har hatt sammenheng med spørsmålet om organiseringen av domstolene, og ikke med problematikken knyttet til sidegjøremål. Et annet mangeårig, omstridt spørsmål er dommerdeltakelse i undersøkelseskommisjoner o l.

Diskusjonen omkring dommeres sidegjøremål har fått økende aktualitet i de senere år, både i bredde og i intensitet. I løpet av de siste tyve årene har det i flere juridiske miljøer på et stadig bredere grunnlag vært knyttet atskillig interesse til dette temaet. Både Dommerforeningen, Advokatforeningen og Justisdepartementet har engasjert seg. Også utenom de juridiske miljøer har man kunnet spore stor interesse for dommeres sidegjøremål i de siste årene, ikke minst i mediene, med store oppslag i pressen.

I 1976 rettet *Den Norske Advokatforening* en anmodning til Justisdepartementet om å se nærmere på spørsmålet «om dommeres deltakelse i forvaltningsorganer som Priserådet, Røykskaderådet, kontrollutvalg for fengsler og sykehus». Bakgrunnen for anmodningen var at Advokatforeningen mente at det kunne være «betenkelig om dommerne blir for sterkt engasjert i *administrative* gjøremål» (uthevet her). Advokatforeningens betenkeligheter var knyttet til rettsikkerhetsmessige hensyn, basert på domstolenes uavhengighet og allmenhetens tillit til denne uavhengigheten. Foreningen pekte også på at dommermedvirkning i forvaltningsorganer lett kunne skape senere inhabilitet. Det ble på den annen side presisert at samfunnet hadde behov for å kunne gjøre seg nytte av dommerne som særlig kvalifiserte jurister.

I NOU 1980:12 Distriktrettene - herreds- og byrettene i framtiden, drøftet *Domstolsutvalget* på generelt grunnlag hvilke fordeler og ulemper domstolene har som følge av at dommerne engasjerer seg i virksomhet utenom dommerstillingen. Som *fordeler* ved slik virksomhet pekte utvalget bl a på at dommere - som medlemmer av offentlige styrever, råd m v - i kraft av sine kvalifikasjoner tilførte organet en særlig kompetanse. I den grad slik deltakelse medførte at domstolene fikk færre saker, anså utvalget også dette som en fordel. Dommeres deltakelse i voldgiftsnemnder ble i denne sammenheng nevnt som et eksempel. Utvalget la for øvrig vekt på betydningen for dommerarbeidet av den kunnskap og de erfaringer som dommerne ervervet seg gjennom sidegjøremål. Utvalget foretok en tredeling av *ulempene*: (1) Domstolene ble tappet for arbeidskraft, (2) Sidegjøremål m v gjorde at dommeren lett kunne bli inhabil, og (3) Tilliten til domstolene som nøytrale konfliktløsningsorganer ble skadelidende.

Gjennom sin avveining av fordelene og ulempene kom utvalget til at dommere ikke burde nektes å ha sidegjøremål, men var samtidig sterkt opptatt av at disse gjøremålene ikke måtte føre til at de ble arbeidsmessig belastende for utførelsen av dommerstillingen. På grunnlag av dette foreslo Domstolsutvalget at det skulle innføres en «rapporteringsordning hvoretter Justisdepartementet skal gis melding om embetsdommeres forskjellige verv og oppdrag». Rapporteringen skulle gjelde så vel private som offentlige sidegjøremål. Dette ble betraktet som et første skritt i retning av å sette grenser for dommeres sidegjøremål. Et neste skritt ville være - hvis det skulle vise seg nødvendig - å pålegge dommere å innhente samtykke fra Justisdepartementet før de kunne

påta seg bestemte sidegjøremål. Hvilke gjøremål det i så fall kunne dreie seg om, ble ikke nærmere spesifisert.

Domstolsutvalgets forslag om en rapporteringsordning ble ikke fulgt opp. Justisdepartementet berørte imidlertid domstolsutvalgets utredning i en uttalelse til Den Norske Advokatforening i 1982 om dommeres deltakelse i (den daværende) prisnemnda og andre organer. Uttalelsen må ses på bakgrunn av Advokatforeningens henvendelse i 1976.

Justisdepartementet uttalte bl a at det etter departementets mening «ikke (er) grunn til å tro at dommeres deltakelse, bl a i forvaltningsorganer, representerer noe problem i dag». Departementet viste i denne forbindelse bl a til at høringsinstansene i sine uttalelser til Domstolsutvalgets utredning fant det hensiktsmessig å bruke dommere i en del spesielle forvaltningsorganer, og at det ikke forelå noe som tydet på at dommernes deltakelse i forvaltningsorganer hadde skapt problemer i forhold til dommernes nøytralitet og uavhengighet. Departementet var innforstått «med de mer teoretiske, prinsipielle innvendinger mot dommeres deltakelse i ulike forvaltningsorganer og lignende», men siden situasjonen ikke kunne sies å være problematisk, fant departementet «at det for tiden ikke er særskilt grunnlag for å begrense virksomheten» (uthevet her).

Den Norske Advokatforening henvendte seg til Justisdepartementet på nytt i 1987. Denne gang rettet foreningen søkelyset mot dommernes *private* sidegjøremål, særlig verv i næringslivet, og mente at slike verv nå burde vurderes nærmere med sikte på å forby dem eller å innføre en registreringsordning. Hensikten med henvendelsen var imidlertid i første omgang å forespørre departementet om det hadde en oversikt over dommeres verv i næringslivet, og også over politiske verv m v. Justisdepartementet svarte senere samme år at det ikke hadde slike opplysninger som Advokatforeningen ønsket. Departementet kunne samtidig opplyse at det arbeidet med spørsmålet om innføring av registreringsordning. Henvendelsen fra Advokatforeningen førte også til at Justisdepartementet tok kontakt med Den norske Dommerforening, bl a med forespørsel om Dommerforeningen hadde nærmere opplysninger om dommeres sidegjøremål. Dommerforeningen uttalte at heller ikke den hadde slike opplysninger. Foreningen ga for øvrig uttrykk for at forbud mot sidegjøremål eller innføring av registreringsordning ville reise «kompliserte og vidtrekkende prinsipielle spørsmål», og var eventuelt villig til å delta i en offentlig utredning om disse spørsmålene.

Regjeringen/Justisdepartementet har ikke senere tatt noe initiativ utad med henblikk på regulering av dommeres sidegjøremål, før Domstolkommisjonens mandat høsten 1996 ble utvidet til å omfatte en kartlegging og vurdering av dommeres forskjellige sidegjøremål. Spørsmålet om etablering av en registreringsordning og andre spørsmål i tilknytning til dommeres sidegjøremål ble drøftet internt i Justisdepartementet ved flere anledninger, men uten at dette resulterte i konkrete tiltak. Det kan for øvrig nevnes at Justisdepartementet i 1993 henvendte seg til statsministerens kontor og de øvrige departementer med en anmodning om å bli kontaktet i de tilfelle hvor det var aktuelt å oppnevne dommere som medlemmer av «kommisjoner». Departementet ga ellers uttrykk for forståelse for at dommere - i kraft av posisjon og erfaring - ble forespurt om å ta imot slike verv. I et samtidig rundskriv til domstolene, hvor det ble vist til henvendelsen til departementene og statsministerens kontor, ba departementet om at «dommere som får tilbud om om å bli medlem i en kommisjon selv tar kontakt med domstolsleder og Justisdepartementets sivilavdeling».

Den Norske Advokatforening henvendte seg våren 1998 direkte til kommisjonen, og tok opp tråden fra sine tidligere henvendelser til Justisdepartementet om dommeres sidegjøremål. I brev av 27 mars 1998 uttalte Advokatforeningen bl a følgende:

«Etter Hovedstyrets oppfatning har det sine betenkelige sider at dommere deltar i styrende organer innenfor det private næringsliv og i politiske organer.

Som eksempel nevner Hovedstyret dommere som er medlemmer av styret i en lokal bank og derved får kjennskap til bankes kunder, eller dommere som er medlemmer av interesseorganisasjoner som skal ivareta medlemmenes interesser.

For å ivareta det grunnleggende prinsippet om tillit blant samfunnets medlemmer mener Hovedstyret at det bør innføres en registreringsordning av dommeres biverv slik at partene i saker som står for domstolen skal ha en reell mulighet til selv å vurdere dommerens habilitet.

Et viktig hensyn som gjør seg gjeldende er om dommerens biverv er så belastende at det vanskeliggjør dommerens mulighet for å utføre sitt ordinære arbeid slik det kan forventes.

Det rettssøkende publikum har et legitimt krav på å få sin sak behandlet med rimelig hurtighet.

Hovedstyrets oppfatning er at i stedet for at dommere skal ha biverv som opptar deres tid og svekker tilliten til dem, må deres lønnsituasjon høynes slik at de kan konsentrere seg om dommervervet som en viktig samfunnsoppgave.»

9.3 Spørreundersøkelsen blant dommere

9.3.1 Innledning

Spørreundersøkelsen har sin bakgrunn i kommisjonens tilleggsmandat av 11 oktober 1996, hvor det framgår at kommisjonen bl a skal «kartlegge art og omfang» (uthevet her) av dommeres sidegjøremål. Kommisjonen kom fram til at en slik kartlegging best kunne skje ved en bredt anlagt spørreundersøkelse, basert på spørreskjema til egen utfylling, blant landets dommere.

Til å bistå seg i arbeidet med spørreundersøkelsen engasjerte kommisjonen to samfunnsvitere, professor Lawrence Rose og cand polit Audun Skare, begge tilsatt ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Rose og Skare har stått sentralt i hele arbeidet med spørreundersøkelsen, både når det gjelder utformingen av spørreskjemaet, det nærmere opplegg for undersøkelsen og bearbeiding av de innkomne svarene.

Datatsynet godkjente 17 januar 1997 at det ble opprettet et personregister i forbindelse med spørreundersøkelsen. Datatsynet godkjente senere det spørreskjema som kommisjonen hadde utarbeidet. Spørreundersøkelsen ble gjennomført i mars/april 1997. Den omfattet alle dommere, faste som midlertidige. Undersøkelsen opererte med tre kategorier dommere - ekstraordinære lagdommere, dommerfullmektiger og ordinære dommere (d v s alle andre fagdommere). Svarprosenten var meget høy; 88,9 % av landets dommere besvarte spørreskjemaet. De ordinære dommerne hadde den høyeste svarprosenten. Av i alt 415 ordinære dommere var det 385 som besvarte spørreskjemaet, d v s 92,8 %. Innenfor de to andre kategorier dommere som spørreundersøkelsen omfattet, var svarprosenten betydelig lavere, særlig blant de ekstraordinære dommerne. 20 av i alt 32 ekstraordinære dommere deltok, d

v s 62,5 %, mens 124 av landets 148 dommerfullmektiger besvarte spørreskjemaet - d v s 83,8 %. Årsaken til den lave deltakelsen blant de ekstraordinære dommerne skyldes antakelig den litt spesielle stilling som disse dommerne har, i egenskap av pensjonerte dommere som oppnevnes for ett år om gangen. Førstelagmannen avgjør i hvilke saker de skal trekkes inn, slik at det i praksis kan variere ganske mye hvor ofte en ekstraordinær dommer benyttes, se nærmere "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8.

Resultatene fra spørreundersøkelsen om sidegjøremål ble gjort offentlig tilgjengelig i april 1998.

Undersøkelsen er enestående i sitt slag, det har aldri tidligere vært foretatt en liknende undersøkelse blant norske dommere.

9.3.2 Om opplegg og gjennomføring

Spørreundersøkelsen omfattet alle som var dommere pr 31 desember 1996, og uavhengig av om de var utnevnt eller tilsatt før 1996 eller i løpet av dette året. Dommere som hadde sluttet i sine stillinger i 1996, ble holdt utenfor undersøkelsen. Det aktuelle tidsrom for sidegjøremål var året 1996.

Det *spørreskjemaet* som ble utarbeidet, bestod av fire hoveddeler, med både faktiske spørsmål og spørsmål av mer vurderingspreget karakter. Del 1 - som var den mest omfattende - gjaldt faktiske spørsmål om forekomsten av sidegjøremål, inntekten av disse, den arbeidsbelastning som de medførte, og omfanget av eventuell bistand fra dommerembetets eget kontorpersonale. Når det gjaldt forekomsten av sidegjøremål, ble spørsmålene her fordelt på fem seksjoner - basert på ulike typer av sidegjøremål. De enkelte seksjoner var følgende: Næringsvirksomhet, interesseorganisasjoner, ideelle foreninger og organisasjoner, politisk virksomhet og annen virksomhet tilknyttet det offentlige (det siste henspeilte særlig på deltakelse i ulike typer av statlige styrever, råd og utvalg) samt annen (juridisk) virksomhet. Del 2 gjaldt også sidegjøremål, men spørsmålene var her - i motsetning til del 1 - fortrinnsvis av vurderingspreget karakter. I hovedsak refererte de seg dels til dommerens egne erfaringer med sidegjøremål, knyttet til risikoen for inhabilitet og til vervenes arbeidsbelastning, og dels til dommerens egne synspunkter på registrering av og forbud mot sidegjøremål. I del 3 ble dommeren stilt overfor liknende spørsmål knyttet til de øvrige temaer som kommisjonen utreder - organiseringen av domstolenes sentraladministrasjon, disiplinærsystemet for dommere, utnevnesprosessen og bruk av midlertidige dommere samt dommerfullmektigordningen. Spørsmålene i del 4 var av en helt annen karakter enn de øvrige, idet det her ble stilt spørsmål om dommerens bakgrunn - bl a alder, tidligere praksis og utdanning utover juridisk embetseksamen.

9.3.3 Resultatene

Spørreundersøkelsen har frambrakt et stort og viktig materiale om dommere. Dette materialet omfatter i hovedsak dommeres sidegjøremål, men er av betydning også for de øvrige temaer som kommisjonen skal utrede. Materialet vil ellers kunne være av stor verdi for videre dommerstudier utover de spørsmål som inngår i kommisjonens mandat.

I dette kapitlet vil en del sentrale funn om dommeres sidegjøremål bli omtalt. Framstillingen vil bli konsentrert om hvilke typer av sidegjøremål som dommere har, inntektene av sidegjøremålene og den tidsbruk som er knyttet til utførelsen av disse gjøremålene. En generell omtale gis her, mens mer

detaljerte data fra spørreundersøkelsen vil bli gitt i punkt 9.7.3 i forbindelse med behandlingen av spørsmålet om, og eventuelt i hvilken utstrekning, dommere bør forbys å inneha sidegjøremål.

Framstillingen her er basert på professor Rose og cand polit Audun Skares sammenfatningsnotat av 4 april 1998. Notatet er tatt inn som *Vedlegg 3*. Notatet gjelder bare sidegjøremål, og er først og fremst koblet til spørsmålene i del 1 i spørreskjemaet. Resultater fra de øvrige deler av undersøkelsen er omtalt i andre kapitler i utredningen.

I det nedenstående er det inntatt to tabeller med viktige opplysninger fra spørreundersøkelsen, hentet fra *Vedlegg 3*, og er nærmere kommentert der. *Tabell 9.1* - som tilsvarende tabell 3.1 i *Vedlegg 3* - viser omfanget av sidegjøremål fordelt på ulike typer av sidegjøremål - næringsvirksomhet, interesseorganisasjoner, ideelle foreninger/organisasjoner, politisk virksomhet, deltakelse i statlige styrever, råd, utvalg m v, og øvrig juridisk virksomhet. *Tabell 9.2* - som tilsvarende tabell 3.2 i *Vedlegg 3* - viser tidsbruk pr måned og bruttoinntekt pr år knyttet til ulike typer av sidegjøremål.

Tabell 9.1: Omfang av verv og/eller engasjement innenfor forskjellige typer virksomhet utenom dommerstillingen. Prosentandel som oppgir ett eller flere verv eller engasjement, etter stillingstype

Type virksomhet	Ordinære dommere	Ekstraordinære dommere	Dommerfullmektiger	Totalt
Næringsvirksomhet, i alt	25,3	30,0	11,5	22,3
• personer kun med investeringer	5,3	0,0	4,1	4,8
• personer kun med verv/funksjoner	17,4	30,0	5,7	15,2
• personer med både investeringer og verv/funksjoner	2,6	0,0	1,6	2,3
Interesseorganisasjoner, i alt	12,7	10,0	9,0	11,7
• personer kun med medlemskap	8,2	10,0	3,3	7,1
• personer kun med verv/funksjoner	0,3	0,0	0,8	0,4
• personer med både medlemskap og verv/funksjoner	4,2	0,0	4,9	4,2
Ideelle foreninger og organisasjoner, i alt	77,2	75,0	62,8	73,7
• personer kun med medlemskap	45,1	60,0	41,7	44,9
• personer kun med verv/funksjoner	0,0	0,0	0,0	0,0
• personer med både medlemskap og verv/funksjoner	32,0	15,0	20,8	28,8
Politisk virksomhet og offentlige verv, i alt	55,5	50,0	13,3	45,2
• personer med partimedlemskap	14,1	10,0	8,2	12,5
• personer med folkevalgte verv	0,8	5,0	1,6	1,1
• personer med medlemskap eller verv i organer oppnevnt av kommunen eller fylkeskommunen	4,4	15,0	1,6	4,2
• personer kun med medlemskap i organer oppnevnt av staten	5,5	0,0	0,8	4,2
• personer med verv/funksjon i organer oppnevnt av staten	41,7	35,0	3,3	32,5
Øvrig juridisk virksomhet, i alt	76,9	42,1	42,9	67,8
• personer som kun er settedommer eller tilkalt dommer	24,4	10,5	0,8	18,5
• personer kun med annen juridisk virk.	26,0	21,1	37,8	28,5
• personer som er både settedommer eller tilkalt dommer og har annen juridisk virksomhet	26,5	10,5	4,2	20,8
Minimum/maksimum antall personer som utgjør beregningsgrunnlag (N)	379/384	19/20	119/122	519/526

* På grunn av forskjellige beregningsgrunnlag kan summen av underpunktene innenfor rubrikkene for næringsvirksomhet, interesseorganisasjoner, ideelle foreninger og organisasjoner samt øvrig juridisk virksomhet avvike noe fra de overordnede tallene oppgitt for rubrikken i alt. Summen av underpunktene innenfor rubrikken for politisk virksomhet og offentlige verv summerer til mer enn tallene oppgitt for rubrikken i alt fordi underpunktene ikke er gjensidig utelukkende.

Tabell 9.1 viser at mange dommere har sidegjøremål, og at sidegjøremålene er av forskjellig slag. De *ordinære* dommerne er de mest aktive. Deres aktiviteter omfatter først og fremst deltakelse i ideelle organisasjoner/foreninger, i statlige styrer, råd og utvalg (offentlige verv) og i annen juridisk virksomhet. Deltakelsen i ideelle organisasjoner/foreninger består imidlertid i liten utstrekning av egentlige verv, i hovedsak er den begrenset til ordinært medlemskap alene. En vesentlig del av den øvrige juridiske virksomhet består i funksjonene som henholdsvis settedommer og tilkalt dommer. Begge disse funksjonene må nærmest ses på som en del av den ordinære dommerstillingen, selv om de er basert på frivillighet, og er derfor av en annen karakter enn andre sidegjøremål. Blant de *ekstraordinære dommerne* og *dommerfullmektigene* utgjør deltakelse i ideelle organisasjoner/foreninger den hyppigst forekommende form for sidegjøremål, men også for deres del består deltakelsen fortrinnsvis i ordinært medlemskap alene. Mange ekstraordinære lagdommere og dommerfullmektiger har også gjøremål innenfor virksomhetstypen annen juridisk virksomhet. Ekstraordinære lagdommere er ellers gjennomgående klart mer aktive enn dommerfullmektiger med hensyn til sidegjøremål, særlig gjelder dette deltakelse i næringsvirksomhet og i statlige styrer, råd og utvalg.

Tabell 9.2: Gjennomsnittlig tidsbruk pr. måned og bruttoinntekter fra verv og/eller engasjement innenfor forskjellige typer virksomhet utenom dommerstillingen i 1996. Gjennomsnitt, median, minimum og maksimum, etter stillingstype.*

Type virksomhet	Ordinære dommere	Ekstraordinære dommere	Dommerfullmektiger	Totalt
Næringsvirksomhet				
Tidsbruk (timer pr. måned)				
• Gjennomsnitt	5,0	11,8	4,0	5,4
• Median	4,0	7,0	4,0	4,0
• Minimum	0	3	1	0
• Maksimum	25	40	12	40
Antall besvart / aktuelt	(75/76)	(6/6)	(9/9)	(90/91)
Bruttoinntekt i 1996				
• Gjennomsnitt	32 600	48 900	2 800	30 600
• Median	16 000	44 800	0	15 000
• Minimum	0	15 000	0	0
• Maksimum	200 000	99 000	20 000	200 000
Antall besvart / aktuelt	(74/76)	(6/6)	(9/9)	(89/91)
Interesseorganisasjoner				
Tidsbruk (timer pr. måned)				
• Gjennomsnitt	5,8	0	2,7	4,9
• Median	2,0	0	2,0	2,0
• Minimum	0	0	0	0
• Maksimum	70	0	7	70
Antall besvart / aktuelt	(17/17)	(0/0)	(7/7)	(24/24)

Tabell 9.2: Gjennomsnittlig tidsbruk pr. måned og bruttoinntekter fra verv og/eller engasjement innenfor forskjellige typer virksomhet utenom dommerstillingen i 1996. Gjennomsnitt, median, minimum og maksimum, etter stillingstype.*

Type virksomhet	Ordinære dommere	Ekstraordinære dommere	Dommerfullmektiger	Totalt
Bruttoinntekt i 1996				
• Gjennomsnitt	1 100	0	1 700	1 300
• Median	0	0	0	0
• Minimum	0	0	0	0
• Maksimum	8 000	0	9 000	9 000
Antall besvart / aktuelt	(17/17)	(0/0)	(7/7)	(24/24)
Ideelle foreninger og organisasjoner				
Tidsbruk (timer pr. måned)				
• Gjennomsnitt	6,3	8,0	6,4	6,4
• Median	5,0	3,0	4,0	5,0
• Minimum	0	1	0	0
• Maksimum	20	20	30	30
Antall besvart / aktuelt	(119/122)	(3/3)	(21/25)	(143/150)
Bruttoinntekt i 1996				
• Gjennomsnitt	1 200	0	0	1 000
• Median	0	0	0	0
• Minimum	0	0	0	0
• Maksimum	68 000	0	0	68 000
Antall besvart / aktuelt	(118/122)	(3/3)	(21/25)	(142/150)
Politisk virksomhet og offentlige verv				
Tidsbruk (timer pr. måned)				
• Gjennomsnitt	12,2	15,0	7,2	12,2
• Median	6,0	7,0	7,0	6,0
• Minimum	0	3	1	0
• Maksimum	80	50	15	80
Antall besvart / aktuelt	(154/165)	(7/9)	(5/6)	(166/180)
Bruttoinntekt i 1996				
• Gjennomsnitt	41 900	67 800	8 200	41 800
• Median	19 700	25 000	4 500	19 000
• Minimum	0	8 000	0	0
• Maksimum	276 000	246 000	30 000	276 000
Antall besvart / aktuelt	(156/165)	(7/9)	(6/6)	(169/180)
Øvrig juridisk virksomhet				
Tidsbruk (timer pr. måned)				
• Gjennomsnitt	10,5	5,2	10,8	10,5
• Median	7,0	5,0	10,0	7,0
• Minimum	0	1	1	0

Tabell 9.2: Gjennomsnittlig tidsbruk pr. måned og bruttoinntekter fra verv og/eller engasjement innenfor forskjellige typer virksomhet utenom dommerstillingen i 1996. Gjennomsnitt, median, minimum og maksimum, etter stillingstype.*

Type virksomhet	Ordinære dommere	Ekstraordinære dommere	Dommerfullmektiger	Totalt
• Maksimum	60	10	50	60
Antall besvart / aktuelt	(252/293)	(5/8)	(45/51)	(302/352)
Bruttoinntekt som settedommer og tilkalt dommer				
• Gjennomsnitt	14 500	47 800	3 100	14 800
• Median	10 000	33 500	3 100	10 000
• Minimum	0	10 000	500	0
• Maksimum	98 200	114 000	5 000	114 000
Antall besvart / aktuelt	(184/194)	(4/4)	(6/6)	(194/204)
Bruttoinntekt i annen juridisk virksomhet				
• Gjennomsnitt	49 600	30 300	29 200	45 400
• Median	25 000	12 500	20 000	24 000
• Minimum	0	3 000	0	0
• Maksimum	350 000	93 000	200 000	350 000
Antall besvart / aktuelt	(189/200)	(4/6)	(45/50)	(238/256)

* Gjennomsnittsverdiene for tidsbruk er blitt avrundet til den nærmeste tiende del, mens for bruttoinntekter er gjennomsnittsverdiene blitt avrundet til nærmeste hundre kroner.

Tabell 9.2 viser at *tidsbruken* gjennomgående er nokså beskjeden for alle kategorier dommere som omfattes av spørreundersøkelsen, bortsett fra noen «topper» innenfor enkelte typer av sidegjøremål. Tidsbruken er klart størst for de ordinære dommerne. Dette er naturlig, i og med at disse dommerne har forholdsmessig flest sidegjøremål og - antakelig - gjennomgående også de mest omfattende gjøremålene. Tabellen viser for øvrig ikke om tidsbruken refererer seg til tidsrommet innenfor ordinær arbeidstid, eller til tidsrommet utenom denne.

Dommernes *inntekter* er i stor grad knyttet til bestemte typer av sidegjøremål, og det er først og fremst de ordinære dommere som har inntekter. Dette framgår av tabell 9.2. Inntektene skriver seg fortrinnsvis fra deltakelse i statlige styrever, råd og utvalg, fra næringsvirksomhet og fra øvrig juridisk virksomhet - særlig det siste. Dommerne har gjennomgående ingen inntekt eller svært beskjeden inntekt fra deltakelse i ideelle foreninger/organisasjoner og interesseorganisasjoner. Dommerfullmektigene har - ikke uventet - de laveste inntektene.

9.4 Særskilt om lovregulering av adgangen til å inneha sidegjøremål for enkelte andre grupper av statstilsatte

I motsetning til Danmark og Sverige eksisterer det ingen generell lov om statstilsattes adgang til å inneha sidegjøremål. Derimot foreligger det en del særlovbestemmelser for enkelte grupper av statstilsatte. Disse reglene omfatter

tilsatte i visse etater/institusjoner som utøver kontrollfunksjoner eller tilsynsfunksjoner. For øvrig gjelder Hovedtariffavtalen i staten i alminnelighet for alle statstilsatte, d v s at punkt 1.1.4 om adgangen til å inneha inntektsbringende sidegjøremål kommer til anvendelse, med mindre det foreligger særlige ordninger. I det nedenstående gis en summarisk oversikt over aktuelle særlovbestemmelser. Oversikten tar ikke sikte på å være uttømmende.

Politiet: For embets- og tjenestemenn i politiet gjelder at de ikke kan ha «annen lønnet stilling, drive privat erverv eller inneha offentlig bevilling for virksomhet», med mindre politimesteren eller vedkommende politisjef samtykker, jf politiloven § 22. For de to sistnevnte er godkjenningmyndigheten tillagt Justisdepartementet. Samtykke kan ikke gis dersom det «kan oppstå tvil om hvilken egenskap politimannen opptre i, eller om hans uavhengighet i tjenstelige saker », eller sidegjøremålet «kan redusere politimannens evne eller mulighet til å utføre tjenesten forsvarlig». I disse tilfellene eksisterer det altså et absolutt forbud. For øvrig kan et gitt samtykke når som helst trekkes tilbake. Det framgår uttrykkelig at politilovens § 22 ikke gjelder for lensmenn. For disse gjelder bestemmelsene i lensmannsloven § 4. Utgangspunktet er her at en lensmannen «må ikkje ha nokon attåtpost eller driva attåtverksemd utan samtykke frå politimeisteren».

Kredittilsynet: Tilsatte i Kredittilsynet og medlemmer av tilsynets styre er avskåret fra å ha «lønnet arbeid i eller være med i styre, representantskap eller tilsvarende organ i noen institusjon som er underlagt tilsyn», jf kredittilsynsloven § 7. De samme personer kan heller ikke eie aksjer i slike institusjoner eller eie andeler som er utstedt av disse.

Norges Bank: For tilsatte i Norges Bank gjelder det omfattende begrensninger i adgangen til å inneha verv, andre engasjementer og økonomiske interesser i ulike kredittinstitusjoner m v. Hovedstyret for Norges Bank kan i medhold av sentralbankloven § 11 «gi forskrifter om de tilsattes forhold til andre kredittinstitusjoner og bedrifter». Slike forskrifter er gitt av Hovedstyret 25 juni 1986. Etter disse bestemmelsene kan tilsatte ikke motta lønn eller ha lønnede oppdrag for eller ha verv i styre- eller tilsynsorganer for finansinstitusjoner, forsikringsselskaper m fl, men Hovedstyret kan gi dispensasjon. Tilsatte er videre avskåret fra å ha «en fremtredende interesse» som aksjonær m v i bl a finansinstitusjoner og forsikringsselskaper. Dette forbudet kan det ikke dispenseres fra. En tredje type forbud er knyttet til innsidehandel, gitt i et eget regelverk. Forbudet gjelder i første rekke «å foreta transaksjoner i valuta eller foreta handel i andre finansielle instrumenter», når siktemålet er å oppnå kort-siktige gevinster ved kjøp eller salg av obligasjoner/sertifikater. På anmodning fra sentralbanksjefen plikter tilsatte å gi opplysninger om verv, eierposter og andre verv i ulike finans- og kredittinstitusjoner. Sentralbanksjefen kan i tillegg be de tilsatte om opplysninger «om større låne- eller garantiforhold de eller deres nærmeste familie har utenfor banken».

Hovedstyret har fastsatt en egen forskrift av 25 juni 1986 for styrets egne medlemmer, jf sentralbankloven § 6. Forskriften inkluderer sentralbanksjefen og visesentralbanksjefen, som er henholdsvis leder og nestleder i Hovedstyret. De forbud som er fastsatt i denne forskriften, tilsvarer de forbud som er fastsatt for de (øvrige) tilsatte, men det gis åpning for dispensasjon fra alle de forbud som fastsettes. For styrets leder og nestleder gjelder enkelte særregler. De kan f eks ikke drive noen form for næringsvirksomhet, men Finansdepartementet kan «i særlige tilfelle» gi samtykke.

Utenriktjenesten: Utenriktjenestemenn må tåle en del begrensninger med hensyn til oppdrag m v som de kan påta seg utenom tjenesten. Etter § 16 i lov

om utenriktstjenesten er de for det første avskåret fra å motta «noe verv av diplomatisk, konsulær eller annen offisiell art» av en annen stats regjering. Kongen eller departementet kan imidlertid dispensere fra dette forbudet. For det andre kan ikke utenriktstjenestemenn «for egen eller andres regning drive handel eller annen forretningsvirksomhet». Fra dette forbudet kan det ikke dispenseres.

Sjøfartsdirektoratet og Skipskontrollen: Tjenestemenn i disse institusjoner «må ikke være interessert i noe skip som er underlagt deres tilsyn», jf sjødyktighedsloven § 7.

Arbeidstilsynet: I instruks for Arbeidstilsynet, gitt i medhold av arbeidsmiljøloven § 74 nr 2, heter det i § 16 følgende: «Tilsatte i arbeidstilsynet må ikke for egen eller annens regning drive eller ha økonomisk interesse i eller være tilsatt i virksomhet som er underlagt deres tilsyn. De må heller ikke ta i mot oppdrag fra slik bedrift mot godtgjørelse. I særlige tilfeller og når det vurderes å være uten skade for tjenesten, kan departementet gjøre unntak fra forbudet i første ledd.»

Næringsmiddeltilsynet: Mat- og drikkevarer er underlagt tilsyn gjennom loven om tilsyn med næringsmidler m v. Tilsynet er i utgangspunktet lagt til den kommunale eller interkommunale næringsmiddelkontrollen, men tilsynsmyndighet kan også tillegges andre. I lovens § 5 er det fastsatt at de som utøver tilsyn «må ikke selv eller gjennom noget næringsforetagende, hvis ledelse helt eller delvis er dem betrodd, stå i konkurranse- eller avhengighetsforhold til den bedrift de skal føre tilsyn med, og må ikke drive forretninger med den».

Helsepersonell: Etter Ot prp nr 13 (1998-99) om ny helsepersonellov skal helsepersonell som har autorisasjon eller lisens «av eget tiltak gi arbeidsgiveren opplysninger om bierverv og engasjement, eierinteresser o l i annen virksomhet som vil kunne komme i konflikt med hovedarbeidsgivers interesser», jf § 19. Arbeidsgiver kan videre kreve at det samme helsepersonell «gir opplysninger om all helsefaglig virksomhet som helsefaglig personell utfører som selvstendig næringsdivende, for andre arbeids- eller oppdragsgivere i Norge eller i utlandet, og om eierinteresser, samarbeidsforhold o l».

Det er ikke fastsatt særregler for *alle* som på det offentliges vegne har spesielle tilsynsfunksjoner. F eks er det ikke fastsatt slike regler for tolltjenestemenn. Hovedtariffavtalen gjelder imidlertid for disse tjenestemennene.

Det foreligger ikke lovregler om *registrering* av sidegjøremål. Men *Stortinget* har utarbeidet «Veiledende regler for registrering av stortingsrepresentanters økonomiske interesser». Reglene ble vedtatt av presidentskapet 10 mai 1990 og er endret 30 september 1992. Medlemmer av Regjeringen har «anledning til å registrere sine økonomiske interesser i Stortingets register etter de regler som her er gitt for stortingsrepresentanter», som det heter i innledningen til de veiledende regler. Registreringen er frivillig. Registeret er åpnet for alminnelig innsyn. De «interesser» som er gjenstand for registrering, er ganske omfattende, bl a styreverv i private og offentlige selskaper, lønnede stillinger/engasjementer, selvstendig inntektsbringende virksomhet, visse gaver o l verd mer enn kr 1.000 (f eks fra offentlig myndighet, organisasjon eller enkeltperson i et annet land), avtaler av økonomisk karakter med tidligere arbeidsgiver.

9.5 Internasjonale og utenlandske ordninger

Kommisjonen vil i dette punktet sammenfatte de sentrale deler av rede-gjørelsen om sidegjøremål i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4 - peke på generelle trekk og framheve viktige særtrekk. Hovedvekten er lagt på de nasjonale ordninger.

De internasjonale konvensjoner m v som er nærmere omtalt i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4 inneholder lite konkret om dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål. De gir m a o i meget begrenset utstrekning føringer for hvordan man i de enkelte land skal eller bør forholde seg med hensyn til regulering av dommeres sidegjøremål. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen har ingen regler som direkte gjelder sidegjøremål, bortsett fra de regler som gjelder for Den europeiske menneskerettighetsdomstolen selv, se nedenfor. I punkt 9.7.10.4 drøftes imidlertid spørsmålet om registrering av dommeres sidegjøremål vil være i strid med artikkel 8 nr 1 om de enkeltes rett til respekt for sitt privatliv. FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary fastslår i generelle vendinger at dommere skal nyte godt av de vanlige statsborgerlige rettigheter - ytringsfrihet, trosfrihet - men disse rettigheter må tilpasses hensynet til domstolenes uavhengighet og upartiskhet. Dommere skal også ha rett til å slutte seg til organisasjoner som kan ivareta deres interesser som dommere. Europarådets Rekommandasjon R (94) 12 har tilsvarende bestemmelser om retten til å slutte seg til organisasjoner.

Når det gjelder *internasjonale domstoler*, har både Den europeiske menneskerettighetsdomstol, Den internasjonale domstol i Haag, EF-domstolen og EFTA-domstolen nærmere regler om dommernes sidegjøremål. For de tre siste domstolene er reglene i stor grad sammenfallende, og felles for dem er at adgangen til sidegjøremål er meget begrenset. For det første er dommerne i alle disse domstolene avskåret fra å inneha politiske verv eller verv i den offentlige forvaltning. For det andre kan de heller ikke ha noe lønnet eller ulønnet yrke ved siden av dommerstillingen. For dommere ved EF-domstolen og ved EFTA-domstolen kan det imidlertid dispenseres fra dette forbudet. Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen har i artikkel 21 en helt skjønnsmessig bestemmelse om at dommerne i Den europeiske menneskerettighetsdomstolen ikke kan delta i virksomhet som er uforenlig med deres uavhengige og upartiske stilling.

Oversikten i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4 viser at det er til dels meget forskjellige ordninger for dommers adgang til å påta seg sidegjøremål *i de enkelte land* som omfattes av oversikten.

De skandinaviske land og Nederland står i en særstilling, idet regelverket - eller i alle fall praktiseringen av det - tillater dommere å ha sidegjøremål i langt videre utstrekning enn det som er tilfelle i andre land, bl a i Frankrike, England, USA og i Øst-Europa. I Frankrike er det f eks forbud mot at dommere utfører offentlige oppdrag som ikke har direkte sammenheng med dommerarbeidet, mens denne type gjøremål i stor grad oppfattes som positivt og samfunnsnyttig i de skandinaviske land. En annen motsetning gjelder politisk virksomhet. I Frankrike kan dommere ikke være medlemmer av folkevalgte organer, og har heller ikke adgang til å ytre seg offentlig om politiske spørsmål. Liknende begrensninger gjelder for dommere i mange andre land. Også her har de skandinaviske land andre tradisjoner, selv om f eks norske dommere sjelden deltar i politisk virksomhet.

I enkelte land er restriksjonene knyttet til inntektsbringende sidegjøremål, og nokså uavhengig av hva sidegjøremålet konkret gjelder. Dette er et viktig kriterium for engelske dommere. I Danmark er det knyttet meldepikt til inntektsbringende gjøremål, og dreier det seg om faste gjøremål, må de alltid godkjennes. Et nokså gjennomgående fellestrekk for alle land som omfattes av oversikten i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4, er at sidegjøremål i det private næringsliv anses lite forenlig med dommerstillingen. Et annet gjennomgående fellestrekk er en positiv holdning til at dommere engasjerer seg i faglig virksomhet i form av foredrag, undervisning og skribentvirksomhet, mens derimot advokatvirksomhet er forbudt.

Det er vanlig at sidegjøremål reguleres i lov. Lovreglene kan være felles for dommere og for andre statstilsatte, men hvor det er tilfelle, er det gjerne også visse særregler for dommere, som i Danmark. Det forekommer at nærmere bestemmelser om sidegjøremål er fastsatt i tariffavtale, på samme måte som i Norge, f eks i Sverige.

Svært få land har skrevne, profesjonsetiske normer for dommere. USA framstår som det land som har arbeidet mest med å utvikle slike normer. I Code of Conduct er det fastsatt detaljerte bestemmelser om sidegjøremål som ikke anses akseptable, og som dommere derfor ikke bør påta seg. Disse etiske normene synes å spille en stor rolle i praksis, ved siden av lovverket. Men også hvor det ikke foreligger skrevne profesjonsetiske normer, er det grunn til å anta at den alminnelige dommerideologien kan virke styrende inn på hvilke sidegjøremål som anses forenlig med dommerstillingen. Videre er det grunn til å anta at den ulovfestede lojalitetsplikten i arbeidsforhold spiller en rolle også for andre dommere enn de norske, eventuelt slik at denne plikten løper sammen med hva som er akseptabelt ifølge den alminnelige dommerideologien.

Den rettslige reguleringen skjer konkret i form av regulære forbud og/eller ulike varianter av godkjenningsordninger. Mens man f eks i Frankrike og England har valgt en klar forbudslinje, har man i Tyskland i stor grad basert seg på en godkjenningslinje. Egne systemer for registrering av sidegjøremål, i likhet med det som kommisjonen foreslår, se punkt 9.7.3.4, forekommer i meget liten utstrekning, men Nederland har praktisert en registreringsordning i flere år. Derimot er det ikke uvanlig at dommere må innberette sidegjøremål, også når det ikke skjer som utslag av en særskilt godkjenningsordning.

Selv om det i de nordiske land stort sett har vært en liberal holdning til at dommere har sidegjøremål, kan man nå spore en mer restriktiv tendens. Dette gjelder f eks de nye ordningene i Danmark og - ikke minst - i Island. I Finland har Riksdagen våren 1999 til behandling et forslag fra regjeringen om nye regler som begrenser dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål.

9.6 En oppsummering av grunnlaget for kommisjonens vurderinger

Det kan etter gjennomgangen av gjeldende rett konstateres at det i liten grad eksisterer noe forbud mot at norske dommere påtar seg verv eller andre engasjementer m v utenom dommerstillingen, enten det gis godtgjøring eller ikke, så fremt sidegjøremålene ikke går utover det ordinære arbeidet i dommerstillingen. Og selv om slik arbeidsmessig belastning kan konstateres, kan dommeren likevel påta seg sidegjøremål - forutsatt at dommeren får tillatelse til det av kompetent myndighet. Noe annet er at det i enkelte tilfelle kan være

vanskelig å fastslå om det arbeid som gjøremålet medfører, er av et slikt omfang at det går utover arbeidet i dommerstillingen.

Rettslig sett er det således i utgangspunktet ikke noe til hinder for at dommere f eks kan påta seg gjøremål i det private næringsliv eller gå inn som medlem av kollegiale forvaltningsorganer i staten (styrer, råd, komitéer m v). Dommere kan likeledes velges som medlemmer av kommunestyret, fylkestinget, Sametinget og Stortinget og av andre folkevalgte organer, d v s på politisk grunnlag.

Det synes alminnelig antatt at dommere i utgangspunktet ikke uten lovhjælp kan pålegges å gi melding om aktuelle sidegjøremål. Noen slik meldeplikt foreligger ikke etter dagens lovgivning, heller ikke noen ordning for registrering av sidegjøremål. Høyesterett har imidlertid innført en *frivillig* ordning for registrering av sidegjøremål.

Resultatene fra kommisjonens spørreundersøkelse viser at de fleste ordinære dommere i 1996 hadde ett- og ofte flere - sidegjøremål. Gjøremålene spente over et vidt lerret - fra styreverv i privat næringsvirksomhet og til ordinære medlemskap i ideelle organisasjoner/foreninger. Med unntak av i første rekke deltakelse i ideelle organisasjoner og foreninger var gjøremålene i stor grad, men ikke bare, av kvalifisert juridisk karakter. Dommere deltok f eks i liten grad i politisk virksomhet. Spørreundersøkelsen viste videre at dommers tidsbruk for så vidt gjelder sidegjøremål er nokså beskjeden. De fleste dommere hadde inntekter av sine gjøremål, også her med et viktig unntak for deltakelse i ideelle foreninger/organisasjoner. Inntektene kom særlig fra deltakelse i statlige styrer, råd og utvalg og fra «annen juridisk virksomhet». Undersøkelsen viste for øvrig til dels store variasjoner mellom de tre kategorier dommere - ordinære dommere, ekstraordinære lagdommere og dommerfullmektiger, både med hensyn til forekomsten av sidegjøremål, tidsbruk og inntekter. Et typisk - og ikke uventet - trekk er at forekomst, tidsbruk og inntekter gjennomgående er klart størst hos ordinære dommere.

Når det gjelder *andre statstilsatte*, foreligger det særlovbestemmelser for en del tilsatte som er tilknyttet institusjoner med en mer kvalifisert kontroll- eller tilsynsfunksjon, bl a for tilsatte i politiet, i Kredittilsynet og i Arbeidstilsynet. Disse bestemmelsene medfører til dels ganske vidtgående begrensninger i statstilsattes adgang til å inneha sidegjøremål.

Internasjonale konvensjoner m v gir i liten grad føringer for de nasjonale ordninger med hensyn til hvilke sidegjøremål som anses forenlige/uforenlige med dommerstillingen. For dommere ved de *internasjonale domstoler* er det gjennomgående innført meget strenge restriksjoner for hvilke sidegjøremål som de kan påta seg. De ordninger som gjelder for dommers sidegjøremål *i andre land*, er til dels meget forskjellige, både når det gjelder hvilke sidegjøremål som dommere kan påta seg, og i hvilke former reguleringen skjer. Et gjennomgående trekk er imidlertid at det ikke er fastsatt egne systemer for registrering av sidegjøremål.

9.7 Kommisjonens vurderinger og forslag

9.7.1 Generelle hensyn for og imot at dommere har sidegjøremål

9.7.1.1 Innledning

Spørsmålet om innføring av rettslige reguleringer i forbindelse med dommers sidegjøremål vil bli nærmere drøftet i punkt 9.7.4 - 9.7.8. Som opptakt

til denne mer konkrete drøftelsen har kommisjonen funnet det formålstjenlig å foreta en analyse av hvilke *generelle* hensyn som gjør seg gjeldende, for og imot at dommere har sidegjøremål - bl a tilliten til domstolene og til dommerne, domstolenes og dommernes uavhengighet, samfunnets behov for å kunne dra nytte av dommeres kunnskaper og erfaringer i ulike typer av virksomhet utenom dommerstillingen, dommernes alminnelige rettigheter som ordinære samfunnsborgere. Det er viktig å være oppmerksom på at disse hensynene kan trekke i forskjellig retning. F eks kan samfunnet på den ene side være tjent med at dommere går inn som ledere/medlemmer av forvaltningsorganer, bl a klage/kontrollutvalg. På den annen side kan dette være problematisk i forhold til f eks prinsippet domstolenes/dommernes uavhengighet av den utøvende makt. Det må derfor - når spørsmålet om regulering av dommeres sidegjøremål skal vurderes - foretas en avveining av de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende.

Kommisjonen vil først se på hensyn som kan tale *imot* at dommere har sidegjøremål, og deretter trekke fram hensyn som kan tale *for*.

9.7.1.2 Tilliten til domstolene og til dommerne

Tillitshensynet vil være et av de sentrale hensyn ved spørsmålet om rettslig regulering av dommeres adgang til sidegjøremål, se nærmere "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5.6 om tillitshensynet. Dersom dommerne skal kunne framstå som samfunnets legitime løsere av rettslige tvister, vil det være helt avgjørende at de har folks tillit og respekt. Det siktes ikke her bare til de personer som faktisk er brukere av domstolene; det er viktig at dommerne har tillit og respekt også i den offentlige opinion.

Tillitshensynet medfører ikke at dommere bør være utelukket fra å ha sidegjøremål utenom dommerstillingen. Det kan imidlertid knyttes betenkeligheter til visse typer av sidegjøremål. Tillitshensynet kan f eks tilsi at dommere bør være varsomme med, eller avstå helt fra, å inneha sentrale gjøremål i det private næringsliv, som f eks styreledere. Årsaken er at dette *kan* gi et generelt inntrykk av at de dommere det gjelder representerer spesielle interesser eller holdninger, og uten at de av den grunn nødvendigvis anses inhabile etter loven. På tilsvarende måte kan det gi uheldige signaler dersom dommere innehar framtreddende politiske verv, enten det er innenfor en partiorganisasjon eller som folkevalgt. Et alminnelig medlemskap i et parti vil derimot vanskelig kunne sies å være problematisk i forhold til legitimiteten.

For øvrig kan det være grunn til å nevne at det av § 1 i Høyesteretts «Midlertidige regler ...» framgår at høyesterettsdommere «må ikke ha» sidegjøremål «som er egnet til å svekke tilliten til dommeren eller til domstolen». Høyesterett har således tillagt tillitshensynet stor vekt.

På den annen side er det viktig å ha for øye at legitimiteten kan *styrkes* ved at dommeres innsikt, erfaringer og autoritet utnyttes på ulike områder av samfunnsmessig betydning.

Som nevnt i "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5 foreligger det i liten utstrekning undersøkelser som viser hva som influerer på folks tillit til domstolene. I den spørreundersøkelse som kommisjonen foretok blant landets dommere, var et av spørsmålene hvilket av fire oppgitte alternativer for regulering av sidegjøremål som best ville sikre publikums tillit til dommerne. Det store flertallet - 69,2 % (ordinære dommere: 66,7 %) - mente at det viktigste var å etablere et obligatorisk, offentlig register over dommeres sidegjøremål. For øvrig fordelte svarene seg slik: Lovforbud mot enkelte sidegjøremål - 15,5

% (17,6 %), godkjenningsordning for enkelte typer av sidegjøremål - 9,1 % (9,2 %), og etablering av et frivillig, offentlig register - 6,2 % (6,5 %).

9.7.1.3 Uavhengighetsprinsippet

Et sentralt aspekt ved uavhengighetsprinsippet er at domstolene - og dommerne - i sin dømmende virksomhet skal være uavhengig av den utøvende makt. Mange dommere er i dag oppnevnt som medlemmer av en rekke statlige, kollegiale forvaltningsorganer av forskjellig karakter, men fortrinnsvis dreier det seg om organer som har en kontroll/tilsynsfunksjon og/eller funksjon som klageorgan, f eks kontrollkommisjonene for psykisk helsevern. Ved oppnevningen er det i alminnelighet lagt særlig vekt på vedkommendes dommererfaring og dommerstatus.

Funksjonen som medlem av et forvaltningsorgan kan skape visse bindinger til den utøvende makt som kan være uheldig. Dommeren vil bli kunne være underlagt instruksjonsmyndighet som hun/han ikke er underlagt i sin dømmende virksomhet som dommer. På den annen side vil de forvaltningsorganer som dommere deltar i, i alminnelighet ha en nokså selvstendig stilling faglig sett, slik at faren for påvirkning gjennom instruksjoner og gjennomgående vil være liten. Et annet poeng er at dommeren vil motta særskilt godtgjøring for slike gjøremål, og man kan ikke se helt bort fra at dette kan skape en viss økonomisk avhengighet. Videre vil gjøremålet føre til at vedkommende dommer blir inhabil ved eventuell senere rettslig prøving av organets vedtak. Men det finnes i liten grad nærmere data om hvor ofte dommere er inhabile, og om inhabilitet skyldes sidegjøremål eller andre årsaker. Forklaringen er bl a at det ved de større domstoler har utviklet seg en praksis som innebærer at dommere i mulige inhabilitetstilfelle ofte overtar saker for hverandre *før* partene blir kjent med hvem som skal være dommer/dommere i saken. Spørreundersøkelsen viser at dommere *selv* sjelden føler at sidegjøremål skaper problemer for inhabiliteten. Hele 94,7 % av dommerne (ordinære dommere: 93,4 %) mente at sidegjøremål ikke hadde vanskeliggjort utførelsen av dommerarbeidet av habilitetsmessige grunner i 1996. Men 31,6 % (38,4 %) oppga at de for tiden hadde sidegjøremål som *kunne* medføre inhabilitet. - For øvrig kan det faktum at en dommer har vært med på å avgjøre en sak som medlem av et forvaltningsorgan, føles hemmende for saksøker ved rettslig overprøving av avgjørelsen.

Dels ut fra liknende betraktninger som nevnt ovenfor vil det kunne hevdes at heller ikke sidegjøremål av noen betydning i det private næringsliv eller i organisasjonslivet for øvrig, er uten en viss negativ innvirkning på dommernes uavhengighet. Også her kan det oppstå bindinger som bidrar til å vanskeliggjøre funksjonen som uavhengig dommer. Det samme kan sies om politiske verv, kanskje særlig hvis det gjelder mer sentrale verv som f eks ordfører/ varaordfører og sentrale verv i en partiorganisasjon.

9.7.1.4 Arbeidsbelastning

Det følger av lojalitetsplikten i arbeidsforhold at dommere har en alminnelig plikt til å ofre seg for dommerarbeidet, uten å bli hemmet eller hindret av andre gjøremål. I disse tilfellene vil det isolert sett være uten betydning hvilken type sidegjøremål det gjelder. Det avgjørende er innvirkningen på utførelsen av det ordinære arbeid; jo mer ressurser i form av tid og krefter som sidegjøremålet medfører, desto mer problematisk kan det bli å akseptere

gjøremålet. Av særlig betydning er, naturlig nok, sidegjøremål som utføres i den ordinære arbeidstid.

Sidegjøremål kan føre til problemer med tempoet i saksavviklingen, ikke bare for den dommer som utfører sidegjøremål, men i visse tilfelle også for hennes/hans kolleger ved egen domstol eller ved en sideordnet domstol. Som påvist ovenfor kan sidegjøremål føre til at en dommer blir inhabil, og da må en annen dommer overta saken.

9.7.1.5 Samfunnets behov for å nyttiggjøre seg dommernes særlige erfaringer og posisjon

Hittil er det pekt på sentrale hensyn som kan tale *imot* at dommere har sidegjøremål. Det er imidlertid også viktige hensyn som taler *for* at dommere gis anledning til å påta seg sidegjøremål.

Det er klart at dommerne representerer en velkvalifisert gruppe jurister med en erfaringsbakgrunn som det ut fra en samfunnsmessig synsvinkel vil være fordelaktig å kunne bruke bl a i statlige, kollegiale forvaltningsorganer. Dommerne tar ikke bare med seg sine kvalifikasjoner inn i forvaltningsorganet, f eks sin evne til uhildet og forsvarlig saksbehandling, men også den autoritet som ligger i posisjonen som dommer. Dette kan bidra til at forvaltningsorganet tilføres kompetanse og status som er av betydning for at det skal kunne fungere etter hensikten. Særlig aktuelt vil det kunne være å plassere dommere som medlemmer - eventuelt ledere - i forvaltningsorganer som har en kontrollfunksjon og/eller funksjon som klage/ankenemnd. I slike organer kan dommerens kvalifikasjoner og erfaringer med vurdering av rettsikkerhetsmessige forhold og med rettslig konfliktløsning være spesielt velegnet. Som nevnt har man lang praksis for at dommere blir oppnevnt som medlemmer/ledere av kollegiale forvaltningsorganer i staten.

På tilsvarende måte vil dommere kunne representere en verdifull ressurs som medlemmer av kontrollorganer/klageorganer innenfor det private næringsliv og organisasjonslivet for øvrig.

9.7.1.6 Samfunnsinnsikt av betydning for dommerarbeidet

For å være en god dommer er det grunnleggende nødvendig å være en god jurist, men dette er i seg selv ikke tilstrekkelig. En god dommer bør i tillegg inneha bred innsikt i ulike sider av samfunnslivet. Slik innsikt kan vinnes gjennom erfaringer som dommer. Den samfunnsinnsikt som vinnes gjennom dommererfaring, er imidlertid begrenset og preget av den spesielle sammenheng som innsikten er ervervet i.

Dommeres deltakelse i forskjellige typer av virksomhet utenom dommerstillingen kan bidra til at de tilføres verdifull innsikt i sider av samfunnet som de ikke får gjennom dommerfunksjonen. Deres kunnskaper om samfunnet øker, og de kan få større forståelse for de mekanismer som virker i samfunnet. For mange dommere kan deltakelse i slik virksomhet representere en viktig læreprosess. I tillegg kommer at sidegjøremålene kan gi dommeren en personlig tilfredsstillende som kan ha sin egenverdi. Samvirket mellom den økte samfunnsinnsikt som erverves og den personlige tilfredsstillende som virksomheten kan gi dommeren, vil i sum kunne gjøre dommeren bedre skikket for den oppgave som hun/han er satt til å utføre i embets medfør. På den annen side er det ganske vanskelig å måle effekten av dette.

I denne sammenheng er det neppe mulig rent generelt å framheve betydningen av enkelte typer av sidegjøremål på bekostning av andre. Den innsikt og de impulser som en dommer får gjennom deltakelse i ideelle foreninger, kan etter omstendighetene være like verdifull eller nyttig for dommerarbeidet som deltakelse i regulære politiske organer eller i ordinære forvaltningsorganer eller i det private næringsliv. Effekten vil være nokså individavhengig, og dermed variere fra dommer til dommer.

For øvrig kan det være grunn til å peke på virkningene av at man i det siste tiåret har fått flere yngre dommere. Disse yngre dommerne vil ikke alltid møte dommerarbeidet med den samme bredde eller dybde i sin samfunnsinnsikt som sin eldre kolleger. Av den grunn vil sidegjøremål kunne være av særlig betydning for unge dommere.

Sidegjøremål kan ha en annen, mer indirekte betydning for dommerarbeidet, ved at folk får kontakt med dommerne på en annen måte enn gjennom rettssaker. Den kontakten som skapes på denne måten, kan være med på nyansere og utvide bildet av dommeren på en positiv måte, og derigjennom bidra til å fremme tilliten til dommerne og domstolene.

Hvordan ser dommerne *selv* på spørsmålet om betydningen av sidegjøremål for utførelse av dommerarbeidet? Spørreundersøkelsen viste at 57,5 % (ordinære dommere: 61,6 %) mente at sidegjøremål har en positiv betydning, mens 9,8 % (9,2 %) mente at betydningen er negativ. De øvrige dommere hadde enten ingen bestemt oppfatning av spørsmålet, eller de anså sidegjøremål for ikke å ha særskilt betydning for dommerarbeidet.

9.7.1.7 Dommernes borgerlige rettigheter m v

Et annet hensyn som kan tale for at det ikke fastsettes særlige begrensninger for dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål, er at dommere har de samme grunnleggende rettigheter som alle andre samfunnsborgere. De har ytringsfrihet, de har rett til å organisere seg og slutte seg til (andre) organisasjoner. De har sin stemmerett, og er valgbare til politiske organer. Verken Grunnloven eller lovverket for øvrig fastsetter noen særskilte begrensninger for dommeres adgang til å la seg velge som medlemmer av kommunestyre, fylkesting, Sametinget eller Stortinget - eller til organer oppnevnt av disse. Dommere kan også engasjere seg i partipolitisk virksomhet.

Å frata dommere enkelte av deres grunnleggende borgerlige rettigheter eller foreta begrensninger i disse rettighetene er - og bør være - en alvorlig sak, og kan bare rettferdiggjøres hvis spesielle grunner tilsier det. En slik spesiell grunn kan f.eks. være hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet.

9.7.1.8 Rekrutteringshensynet

Dommerstillinger vil for mange jurister oppleves som attraktive fordi de stiller innhaveren overfor varierte, spennende og utfordrende oppgaver av faglig og annen art. Jobbinnholdet vil derfor være et vesentlig moment for de som søker dommerstillinger. Men det kan være grunn til å anta at også muligheten for å kunne fortsette med visse gjøremål som vedkommende hadde før hun/han ble dommer, eller påta seg nye gjøremål utenom dommerstillingen - og som kanskje muliggjøres nettopp gjennom dommerposisjonen - kan være av en viss betydning for søkere. Her kan rent faglige interesser spille inn, men også

mer ideelle interesser - og ikke minst økonomiske interesser - kan med tyngde gjøre seg gjeldende.

De muligheter for ulike typer av sidegjøremål som dommerstillingen gir, kan derfor være av betydning for rekrutteringen til dommeryrket, kanskje særlig for søkere fra advokatstanden.

Det kan være vanskelig å si noe bestemt om *hvilke* av hensynene i favør av sidegjøremål som bør veie tyngst. I stor grad vil dette avhenge av hvilke typer av sidegjøremål det gjelder. Dommernes rettigheter som alminnelige samfunnsborgere vil komme inn med særlig tyngde, dersom det skulle være aktuelt å nekte dem å være medlem av et politisk parti eller utelukke dem fra å bli valgt som medlem av folkevalgte organer. Samfunnets behov for å kunne gjøre seg nytte av dommers innsikt og erfaring eksponeres kanskje tydeligst gjennom bruken av dommere som ledere/medlemmer av ulike statlige styrever, råd, utvalg. Hensynet til dommers muligheter for erverv av relevant samfunnsinnsikt har antakelig et bredere nedslagsfelt, idet slik innsikt like gjerne kan fås gjennom aktiv deltakelse i f.eks. ideelle foreninger/organisasjoner som i interesseorganisasjoner og politisk virksomhet.

9.7.2 Avtale eller lovgivning ?

I Statens personalhåndbok punkt 3.05.01 uttaler departementet bl.a. følgende i sine merknader til de retningslinjer som er trukket opp for statstilsattes adgang til å ha sidegjøremål, jf. punkt 9.2.5 ovenfor:

«Arbeids- og administrasjonsdepartementet er klar over at mange statlige virksomheter på grunn av sin egenart trenger *særlige regler*. Disse bør komme i stand ved *avtale* for den enkelte virksomhet » (uthevet her).

Personalhåndboka forutsetter altså at særlige regler om sidegjøremål fortrinnsvis skal fastsettes ved *avtale*. På den annen side representerer ikke dette på noen måte et hinder for at regler fastsettes i *lov*, eller i medhold av lov. Kommisjonen mener at den beste løsning nettopp vil være lovregulering. Dommernes spesielle posisjon som samfunnets fremste representanter for løsning av rettslige tvister er et viktig argument for at en regulering fastsettes og synliggjøres gjennom lovverket. Lovregulering skaper også den ryddigste situasjonen rettslig sett. Å lovregulere dommers adgang til å ha sidegjøremål representerer heller ikke noe særsyn, idet lovveien er valgt for flere andre grupper av statstilsatte, se punkt 9.4.

Kommisjonen legger etter dette til grunn at spørsmålene om innføring av forbud mot at dommere har sidegjøremål, om innføring av en godkjenningsordning av sidegjøremål og om innføring av en registreringsordning, skal og bør utredes med sikte på eventuell lovregulering - i formell lov og/eller i forskrift med hjemmel i lov. Den videre drøftelse skjer på bakgrunn av dette.

9.7.3 Generelt om rettslig regulering av sidegjøremål

9.7.3.1 Innledning

Analysen i punkt 9.7.1 viser at kryssende hensyn av sentral karakter gjør seg gjeldende i spørsmålet om dommere bør kunne ha verv og andre engasjementer m.v. utenom dommerstillingen. Selv om sidegjøremål kan være av stor betydning, både for dommerarbeidet og for den enkelte dommer personlig, foreligger det på den annen side tungtveiende hensyn som viser at det kan

være vanskelig å forene sidegjøremål, eller i alle fall visse sidegjøremål, med dommerstillingen - enten dette skyldes sidegjøremålenes omfang, art/innhold eller andre forhold. Man står da overfor følgende problemstilling: Bør det innføres former for *rettslig regulering* av dommers sidegjøremål?

De rettslige reguleringer som framstår som aktuelle, er for det første *forbud* - d v s at dommere avskjæres fra å inneha sidegjøremål overhodet eller nærmere bestemte sidegjøremål. En annen og mildere reguleringsform er *krav om godkjenning* - d v s at en dommer ikke kan påta seg et sidegjøremål, eventuelt bare bestemte sidegjøremål, med mindre kompetent myndighet har gitt sitt samtykke til det. Den tredje formen som kommisjonen ser for seg, er *registrering* av sidegjøremål, helt eller delvis, d v s en systematisk, jevnlig ajourført nedtegnelse av opplysninger om den enkelte dommers sidegjøremål. Kombinasjoner av disse tre formene er fullt mulig.

Formålet med rettslige reguleringer vil være å bidra til å sikre at den enkelte dommer lojalt utfører de funksjoner som stillingen medfører, og på en måte som er egnet til å fremme den alminnelige tillit til domstolene og dommerne, og å ivareta domstolenes og dommernes uavhengighet.

Kommisjonen vil i det følgende først foreta en mer prinsipiell vurdering av de tre nevnte formene for rettslig regulering, og deretter se nærmere på deres anvendelse på de aktuelle typetilfellene i punkt 9.7.4 - 9.7.8.

Kommisjonen vil imidlertid aller først presisere hva kommisjonen ser som de sentrale områder for rettslig regulering av sidegjøremål, enten det gjelder forbud, krav om godkjenning eller registrering, nemlig deltakelse i:

- Privat og offentlig næringsvirksomhet
- Offentlig forvaltning
- Organisert politisk virksomhet
- Interesseorganisasjoner
- Ideelle foreninger o l
- Annen virksomhet av mer juridisk karakter - bl a undervisning og eksamenssensur, voldgift og settedommeroppdrag.

Kommisjonens vurderinger og forslag i punkt 9.7.4 - 9.7.11 er basert på dommers deltakelse innenfor disse virksomhetsområdene.

Sett i et habilitetsperspektiv vil det kunne være av interesse å *registrere* også opplysninger om forhold *utenfor* de virksomhetsområdene som er listet opp ovenfor. Det siktes bl a til hvilke ordinære forretningsforbindelser som folk flest har, knyttet til privatøkonomien - f eks opplysninger om hvilket forsikringselskap dommerne bruker, om dommers bankforbindelser, hvilket bilmerke dommeren bruker etc. Det kunne også være interessant å registrere visse opplysninger om ektefelle/samboer og nærstående slektninger - bl a om hvilken stilling eller yrke de har, og om deres sidegjøremål av ulik karakter.

Etter kommisjonens oppfatning bør et register over dommers sidegjøremål ikke inneholde opplysninger av en slik art. Kommisjonen peker i denne forbindelse på følgende: For det første retter mandatet søkelyset mot den enkelte dommer og hennes/hans verv og andre engasjementer m v utenom dommerstillingen, d v s mot det som det er naturlig å anse som sidegjøremål. For det andre tilsier personvern hensyn at opplysninger om forretningsforbindelser knyttet til privatøkonomien ikke gjøres til gjenstand for registrering. Og dersom ektefelle/samboer/nærstående slektingers yrkestilknytning og sidegjøremål m v skal registreres, vil også deres private sfære berøres. Her vil personvern hensyn komme inn med særlig tyngde. For det tredje kan det vises til den alminnelige plikt som den enkelte dommer har

etter domstoloven § 113 til å melde fra om forhold som kan være inhabiliserende. Et fjerde, mindre vesentlig moment er at det ville være vanskelig å fastsette nærmere grenser for hvilke opplysninger som skulle registreres.

Det som her er uttalt om registrering, vil gjelde med enda større tyngde når det gjelder forbud eller krav om godkjenning. Kommisjonen anser det således uaktuelt med regulering i form av forbuds- eller godkjenningsordninger utenfor de de sentrale områder som er regnet opp ovenfor.

9.7.3.2 Forbud

Som oversikten i punkt 9.5, jf "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4, viser, har mange land innført ganske strenge restriksjoner for dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål, og ofte har restriksjonene form av uttrykkelig forbud. Bakgrunnen for forbudsordninger har i første rekke vært hensynet til domstolenes/dommernes uavhengighet og hensynet til tilliten til domstolene/dommerne. I Norge har man hatt andre tradisjoner, bygd på en liberal holdning til dommeres sidegjøremål.

Kommisjonen mener at en avveining av de kryssende hensyn som gjør seg gjeldende i forbindelse med dommeres sidegjøremål, bør resultere et *samlet opplegg* for en rettslig regulering, og som innebærer en strengere regulering enn det som er tilfellet i dag. Hva reguleringen bør bestå i, må nøye vurderes i forhold til ulike typer av sidegjøremål. Kommisjonen tror imidlertid ikke at det i særlig grad er påkrevd eller hensiktsmessig med direkte *forbud* for å oppnå det som vil være formålet med rettslige reguleringer.

Da man i Danmark diskuterte spørsmålet om mer restriktive regler for dommeres sidegjøremål, ble det bl a vurdert om det burde innføres et *totalt* forbud. Dette ble avvist av både Domstolsudvalget, regjeringen og Folketinget. Kommisjonen anser et slikt totalforbud som helt uaktuelt også for norske dommeres vedkommende. Det er således ikke noe i materialet fra spørreundersøkelsen som tyder på at omfanget, arten eller inntektene av dommeres sidegjøremål nødvendiggjør et totalforbud, verken sett ut ifra legitimitetshensynet eller de øvrige hensyn som kan begrunne en slik forbudsordning.

Kommisjonen vil også framheve det positive i at dommere engasjerer seg utenom dommerstillingen. For det første representerer dommerne en verdifull ressurs for samfunnet; det er nyttig for samfunnet å kunne dra veksler på dommernes erfaringer og innsikt på andre samfunnsområder. For det andre vil kommisjonen understreke betydningen av den samfunnsinnsikt som dommere kan få gjennom ekstern virksomhet, og som kan bidra til å dyktiggjøre dem ytterligere for dommerarbeidet.

At dommere er preget av bestemte holdninger, enten det skyldes påvirkning gjennom ulike typer av sidegjøremål eller andre forhold, er ikke til å unngå. Det er heller ikke ønskelig at dommere skal være nøytrale i alle sine holdninger. Det vesentlige er at de er preget av en grunnleggende dommertisk holdning, basert på at de skal være uavhengige av personer, institusjoner, organisasjoner, offentlige myndigheter m v som kan øve irregulære påvirkninger, og upartiske i de enkelte konkrete saker som de får til behandling. Skal sidegjøremål forbys, må det derfor være på grunn av en antakelse om at sidegjøremål på et generelt grunnlag forårsaker - eller kan fryktes å forårsake - en kvalifisert uheldig eller irregulær påvirkning av dommeres holdninger.

Det er også andre forhold som reduserer behovet for forbud - og for rettslig regulering av sidegjøremål i det hele tatt. Det synes nå å være en viss ten-

dens i retning av å skjerpe kravene til *habilitet*, i den forstand at dommere lettere enn tidligere anses inhabile etter de skjønnsmessige reglene i domstolloven § 108. I en høyesterettsdom inntatt i Rt 1995 s 861 framgår det f.eks. at det skal legges atskillig vekt på hvordan habilitetssituasjonen blir vurdert av det rettssøkende publikum. Når dette løper sammen med påpasselighet fra den enkelte dommers side med hensyn til i god tid å varsle om forhold som kan representere en inhabilitetsgrunn, enten inhabilitetsgrunnen framgår av et eventuelt register eller ikke, jf. domstolloven § 113, vil det ytterligere kunne bidra til å styrke folks tillit til at rettssaker behandles og avgjøres av nøytrale og upartiske dommere. Videre kan det synes unødvendig å innføre en forbudsordning hvor det i praksis viser seg at få dommere har sidegjøremål. På enkelte områder hvor dommere har få eller ingen sidegjøremål, kan det være grunn til å anta at dommerideologien virker som en bremse, i den forstand at det blant dommere i alminnelighet anses mindre heldig å forene dommerstillingen med den aktuelle type sidegjøremål. Et slikt område er antakelig politisk virksomhet.

Kommisjonen mener etter dette at rettslig regulering av dommers sidegjøremål først og fremst bør skje gjennom godkjenningsordning og registrering av sidegjøremål, og ikke ved forbud.

9.7.3.3 Krav om godkjenning

Det er vanlig i mange land at dommere må ha godkjenning fra kompetent myndighet for å kunne påta seg sidegjøremål. Relativt omfattende godkjenningsordninger er f.eks. nylig innført i Danmark og Island. I Norge forekommer derimot slike ordninger bare i mindre utstrekning.

Kommisjonen går inn for at det i større utstrekning enn i dag innføres regler om godkjenning av sidegjøremål, og at disse reglene lovfestes. Som allerede antydnet i punkt 9.7.3.2, mener kommisjonen at godkjenningsordninger vanligvis vil representere et bedre alternativ enn forbud. Etter kommisjonens oppfatning er det imidlertid heller ikke aktuelt å kreve godkjenning av alle sidegjøremål; som ved forbud må dette vurderes konkret i forhold til de aktuelle typetilfelle. Ved denne vurderingen vil vurderingstemaet langt på vei være det samme som ved forbud, også i den forstand at behovet for godkjenningsordninger bl. a. må ses på bakgrunn av innføring av registreringsordning, av domstollovens habilitetsregler og praktiseringen av dem, og av hvor vanlig det er at dommere har sidegjøremål på et bestemt område.

En godkjenningsordning har den fordel framfor forbud at den er fleksibel og muliggjør en konkret vurdering av om det enkelte sidegjøremål anses uforenlig med dommerstillingen. Ulempene ved en godkjenningsordning ligger dels i de administrative konsekvenser for det offentlige, dels i konsekvensene for de dommere som blir berørt. Om det blir gitt godkjenning eller ikke, kan således virke lite forutsigbart for en dommer som blir berørt av kravet. Det kan også være en viss risiko for ulik praksis, særlig hvis godkjenningsmyndigheten spres på flere organer.

9.7.3.4 Registrering

I det opplegg for en samlet regulering av dommers sidegjøremål som kommisjonen foreslår, vil *registrering* utgjøre et vesentlig element, og representerer et alternativ til mer omfattende restriksjoner i form av forbuds- eller godkjenningsordninger. Av den grunn har kommisjonen funnet det naturlig å

redegjøre mer utførlig for årsaken til kommisjonens vektlegging av en registreringsordning.

De ulike hensyn som drøftes i punkt 9.7.1 kommer i stor grad inn når man skal diskutere spørsmålet om å registrere dommeres sidegjøremål. Dette gjelder imidlertid først og fremst de hensyn som kan tale *for* registrering. Mothensynene har en noe annen karakter, idet det primære her vil være hensynet til dommernes behov for å verne om sitt privatliv.

En registreringsordning kan være velegnet som et middel for kontroll med at dommere ikke har sidegjøremål som er så omfattende at de kan gjøre det vanskelig å skjønne dommerarbeidet på tilfredsstillende måte. Et annet og vesentligere aspekt ved en registreringsordning vil være at den kan bidra til å øke forutsigbarheten med hensyn til dommeres habilitet i konkrete saker, særlig fordi parter/advokater får lett tilgang til viktige opplysninger av betydning for om de skal ta opp spørsmålet om dommerens habilitet. Dette forutsetter imidlertid at registeret er tilgjengelig for parter og advokater. Spørsmålet er om man bør gå et skritt videre og gjøre registeret allment tilgjengelig, idet det kan ha en selvstendig verdi at det skapes åpenhet omkring dommeres sidegjøremål.

Men enkelte hensyn kan tale *imot* at det opprettes et register for dommeres sidegjøremål. Et sentralt hensyn er dommernes behov for å ha sitt privatliv i fred, noe som blir særlig aksentuert hvis registeret gjøres offentlig tilgjengelig. Det kan i denne sammenheng også hevdes at det - på bakgrunn av den autoritet som en dommer bør og må ha for å kunne fungere med den fornødne respekt - kan virke uheldig at opplysninger om deler av deres private gjøremål skal stilles offentlig til skue. Og jo mer omfattende en registreringsordning gjøres, desto mer betenkelig vil den være ut ifra de hensyn som her gjør seg gjeldende. Muligheten øker også for at ordningen kan stride mot artikkel 8 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, se punkt 9.7.10.4.

Et ytterligere argument imot en særskilt registreringsordning for dommere kan være at det ikke foreligger noe vesentlig *praktisk* behov. For det første kan det hevdes at det må forutsettes at dommere i den enkelte sak oppfyller den opplysningsplikt som de har etter domstoloven § 113. Når vedkommende dommer oppfyller varslingsplikten på tilfredsstillende måte, vil dette kunne gjøre registrering overflødig eller i alle fall redusere behovet betydelig for et vidtfavnende register i habilitetsøyemed. For det andre foreligger det tilgjengelige oversikter over enkelte typer av sidegjøremål som dommere har, selv om disse ikke spesifikt omfatter dommere. Arbeids- og administrasjonsdepartementet gir hvert år ut en offentlig tilgjengelig «Oversikt over statlege utval, styre og råd», som inneholder navnene på alle medlemmer/varamedlemmer. Som tidligere nevnt utgjør slike sidegjøremål de eneste eller de mest sentrale sidegjøremål for mange dommere. Det er også mulig - gjennom foretaksregisteret i Brønnøysund - å få oversikt over styreverv som dommere har i norske foretak.

Kommisjonen mener likevel at sterke hensyn taler *for* at det etableres en registreringsordning for dommeres sidegjøremål. Det avgjørende er hensynet til domstolenes uavhengighet og den alminnelige tillit til domstolene og dommerne. Men denne løsningen forutsetter at registeret blir offentlig tilgjengelig, og ikke bare for parter og advokater. For å sikre registerets alminnelige troverdighet er det dessuten påkrevd at man får en bredt anlagt registreringsordning.

Kommisjonen har merket seg at Høyesterett av eget tiltak har etablert en registreringsordning. Og selv om ordningen er basert på frivillighet, har ingen dommere valgt å stå utenfor ordningen. Kommisjonen viser for øvrig til at det for en annen gruppe samfunnspersoner som i like høy grad som dommerne er avhengig av folks tillit, nemlig stortingsrepresentantene, er innført en registreringsordning for sidegjøremål. Den er også frivillig for den enkelte representant, men relativt få representanter har valgt å stå utenfor ordningen, og - ikke minst viktig - de registrerte opplysninger er offentlige. Registrering av dommers sidegjøremål er heller ikke ukjent i utlandet. Nederland har i flere år hatt en registreringsordning.

De innvendinger mot registreringsordningen som kan reises ut fra hensynet til dommernes behov for å ha sitt privatliv i fred, kan etter kommisjonens mening ikke være avgjørende ved vurderingen av spørsmålet om en registreringsordning skal innføres eller ikke. Derimot vil dette hensynet spille en betydelig rolle når kommisjonen senere skal drøfte nærmere hvilke typer av gjøremål som ordningen bør omfatte. Varslingsplikten i domstoloven § 113 vil være et viktig og nødvendig supplement til en registreringsordning, men kan ikke erstatte denne. De eksisterende, offentlig tilgjengelige oversikter over dommers sidegjøremål er spredte og lite dommerspesifikke og kan heller ikke erstatte en registreringsordning.

Den *praktiske målsettingen* med et register over dommers sidegjøremål må i første rekke være å skape et enkelt, oversiktlig og rasjonelt system, som har stor grad av troverdighet, samtidig som forholdene legges best mulig til rette for lett tilgang til registeret. I dette ligger også at det gis mest mulig klare kriterier for hva som skal være gjenstand for registrering.

Kommisjonen går inn for at registrering skal baseres på sidegjøremålets art/innhold, f.eks. gjøremål knyttet til kollegiale forvaltningsorganer, til det private næringsliv o s v. Et alternativ er å la det være avgjørende om gjøremålet er inntektsbringende eller ikke. D v s at gjøremålet registreres dersom det er inntektsbringende, ellers ikke.

En registreringsordning basert på inntektsmodellen vil i ganske stor grad omfatte de samme typer av sidegjøremål m v som vil inngå i et system basert på arts- eller innholdsbestemte gjøremål. Rent teknisk kan inntektsmodellen derfor fungere brukbart som grunnlag for en registreringsordning, men representerer ingen tilstrekkelig god *begrunnelse*, i og med at den så sterkt fokuserer på det inntektsmessige. Etter kommisjonens oppfatning vil en modell basert på sidegjøremålets art eller innhold tilfredsstillende de sentrale hensyn på en bedre måte enn inntektsmodellen. Kommisjonen finner derfor ikke grunn til å gå nærmere inn på utforming av en registreringsordning som er basert på inntektsmodellen.

Kommisjonen vil for øvrig presisere, at den registreringsordning som kommisjonen legger opp til, *ikke* medfører noen oppheving av dommers alminnelige plikt etter domstoloven § 113 til å informere om forhold som kan vise seg å være inhabiliserende. Dommeren vil således ha den samme plikt til å informere selv om sidegjøremålet er registrert.

9.7.3.5 Bør de samme regler gjelde for alle dommere ?

De hensyn som kan begrunne rettslig regulering i en eller annen form av dommers sidegjøremål, vil som utgangspunkt gjelde alle dommere - i herreds- og byrettene, i lagmannsrettene og i Høyesterett. Særlige hensyn vil kunne gjøre seg gjeldende for høyesterettsdommere, men kommisjonen har ikke funnet

tilstrekkelig grunn til å fastsette særskilte regler for dem. Kommisjonen har ellers vurdert høyesterettsdommeres sidegjøremål nærmere i noen sammenhenger, se f eks punkt 9.7.8.3.

Kommisjonen ser heller ingen grunn til å skille mellom faste og midlertidige dommere. Med midlertidige dommere siktes det også til dommerfullmektiger. Og selv om ekstraordinære lagdommeres andre gjøremål ikke på samme måte som for de heltidstilsatte dommere får karakter av sidegjøremål, bør reglene gjelde like fullt for dem. Men når det gjelder godkjenningsordninger, vil det f eks kunne tas spesielt hensyn til at vedkommende er ekstraordinær lagdommer. Det vises for øvrig til "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8, hvor kommisjonen foreslår at ordningen med ekstraordinære lagdommere avskaffes over en viss nedtrappingsperiode.

Kommisjonen forslag om tidsfrist for registrering av sidegjøremål, se punkt 9.7.10.2, vil medføre at dommere som er tilsatt for kortere tid enn en måned, ikke behøver å registrere sine sidegjøremål.

9.7.3.6 Oppsummering

Kommisjonen mener at det er behov for et samlet opplegg for rettslig regulering av dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål. Spørsmålet om det er påkrevd med rettslig regulering og - eventuelt - hvilke former for rettslig regulering som bør innføres, må nøye vurderes i forhold til de enkelte typer av sidegjøremål. Etter kommisjonens oppfatning bør det imidlertid utvises tilbakeholdenhet med hensyn til å fastsette *forbud* mot at dommere påtar seg sidegjøremål. Hvor forbud *kan* være aktuelt, vil som regel en *godkjenningsordning* være et bedre alternativ. Innføring av en *registreringsordning* vil være et sentralt element i den rettslige reguleringen, og vil ofte kunne utgjøre et reelt alternativ til restriksjoner i form av forbud eller godkjenning.

Kommisjonen finner grunn til å understreke den samfunnsmessige betydningen av at dommere engasjerer seg i virksomhet utenfor dommerstillingen. I den svenske utredningen SOU 1994:99 Domaren i Sverige inför framtiden, er det positive ved at dommere engasjerer seg i slik virksomhet kommet til uttrykk på følgende måte: «Det ligger från allmänna synpunkter ett värde i att domarna deltar i samhällslivet och kan verka i detta i skilda sammanhang där konflikter med domaruppgiften inte aktualiseras. Vi menar att det är viktigt att domarna har samhällets stöd i detta avseende.» Kommisjonen gir sin tilslutning til dette syn.

9.7.4 Stillings- og funksjonskombinasjoner

Kommisjonen vil nå gå over til å se nærmere på de typer av sidegjøremål som det kan være aktuelt å regulerer rettslig i form av forbud, godkjenning eller registrering.

At en dommer ikke kan utføre advokatvirksomhet (domstolloven § 226) eller være medlem av forliksrådet (§ 56) eller lagrettemedlem (§ 66) eller meddommer (§66) eller at en dommer som er skifteforvalter ikke samtidig kan være overformynder (vergemålsloven § 21), er bl a begrunnet i hensynet til dommernes uavhengighet og upartiskhet.

Kommisjonen kan ikke se at det foreligger hensyn som tilsier at disse forbudene bør oppheves eller endres. De volder ingen særlige problemer i forhold til dommernes statsborgerlige rettigheter eller de andre hensyn som kan begrunne ikke-forbud. Forbudet mot å være dommer samtidig som man

utøver advokatvirksomhet, bør imidlertid utstrekkes til også å omfatte *rettshjelpere*, jf domstoloven § 218 annet ledd nr 1, som lyder slik: «Den som har juridisk embetseksamen, men ikke advokatbevilling, kan yte rettshjelp. Slik rettshjelpvirksomhet kan bare drives i enkeltmannsforetak som innehas av vedkommende selv.» Likheten mellom advokatvirksomhet og det som i domstoloven er kalt «rettshjelpvirksomhet» er så framtrødende, at når det førstnevnte er forbudt for dommere, så bør også det sistnevnte være det. Kommisjonen foreslår derfor at det fastsettes et uttrykkelig forbud mot at dommere driver «rettshjelpvirksomhet».

9.7.5 Permisjoner m v

9.7.5.1 Permisjon for å overta dommerstilling

Kommisjonen har funnet grunn til å se på nærmere spørsmålet om dommeres permisjonsforhold, både spørsmålet om permisjon for å overta dommerstillingen og permisjon fra dommerstillingen, selv om disse spørsmålene ligger i periferien av det som har med sidegjøremål å gjøre.

Begrunnelsen for den lange praksis for at personer som er tilsatt i Justisdepartementet eller i politiet/påtalemyndigheten ikke gis permisjon fra sin stilling, når de blir utnevnt (fast tilsatt) som dommer, er hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet. Tilsettingsforhold i Justisdepartementet eller påtalemyndigheten har derimot ikke vært ansett til hinder for at en person blir tilsatt som *midlertidig* dommer.

Hensynet til domstolenes uavhengighet tilsier at tilsatte i politiet/påtalemyndigheten fortsatt bør være avskåret fra permisjon hvis de blir *fast* tilsatt som dommere. En slik utnevning kan skape en type avhengighets- eller lojalitetsforhold til det arbeidssted som de har permisjon fra, som vanskelig kan sies å være forenlig med den nøytralitet og objektivitet som dommerstillingen fordrer.

Sett på bakgrunn av den brede forståelse av uavhengighetsprinsippet som kommisjonen legger til grunn, vil hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet gjøre seg gjeldende med tyngde også i forhold til permisjoner fra *andre* stillinger. Tvil om uavhengigheten bør søkes fjernet. Kommisjonen foreslår derfor at det innføres et alminnelig lovforbud mot at personer som tilsettes fast som dommere kan ha permisjon fra tidligere stilling, uavhengig av om denne stillingen er knyttet til statlig, kommunal, fylkeskommunal eller privat virksomhet.

Hensynet til uavhengighetsprinsippet gjelder også for *midlertidige* dommere, men her krysses dette hensynet av andre hensyn. Dersom man skulle gå inn for en ordning som innebærer forbud mot at personer som tilsettes som midlertidige dommere kan ha permisjon fra tidligere stilling, risikerer man at kvalifiserte personer avstår fra å søke midlertidige dommerstillinger. Man vil således kunne stå overfor et visst rekrutteringsproblem. Kommisjonen er kommet til at uavhengighetsprinsippet her må vike til fordel for rekrutteringshensynet, selv om det - i første rekke for dommerfullmektigenes vedkommende - kan dreie seg om relativt langvarige tilsettingsforhold.

Kommisjonen vil etter dette ikke foreslå at det fastsettes noe permisjonsforbud i forbindelse med tilsetninger i midlertidige dommerstillinger.

9.7.5.2 Permisjon fra dommerstilling

Lov og tariffavtale gir i en rekke tilfelle tilsatte i offentlig og privat virksomhet rett til fri fra arbeidet (permisjon) - utover ordinær ferie. Arbeidsmiljøloven gir f eks arbeidstakere rett til permisjon i forbindelse med svangerskap og fødsel, ved barns sykdom, til pleie av pårørende og ved utføring av offentlige verv. Disse bestemmelsene er i stor grad fulgt opp av mer detaljerte regler i tariffavtale og retningslinjer som er utformet gjennom praksis.

Dommere omfattes av de alminnelige regler om permisjon som gjelder for statstilsatte. I tillegg er det utviklet særlige regler for dommere i forbindelse med studiepermisjoner.

Som utgangspunkt er det kommisjonens oppfatning at de samme regler om permisjon bør gjelde for dommere som for andre statstilsatte. Det dreier seg her om sentrale rettigheter for den enkelte arbeidstaker som er blitt til gjennom lang tids utvikling, og kommisjonen kan ikke se at disse rettighetene vil være uforenlig med den spesielle funksjon som dommere har. Kommisjonen foreslår imidlertid at det innføres visse lovfestede begrensninger i dommers adgang til å påta seg sidegjøremål, og disse begrensningene vil kunne få innvirkning på permisjonsreglene og praktiseringen av dem.

Et særlig spørsmål er om dommere bør avskjæres fra muligheten for permisjon ved *overgang til ny stilling*, altså en slags parallell til at man ikke kan gis permisjon fra tidligere stilling når man blir fast tilsatt som dommer. I staten er det ganske vanlig at en arbeidstaker etter søknad kan innvilges permisjon - for inntil ett år - ved overgang til ny stilling. Også dommere kan i dag søke om denne type permisjoner.

Man står her overfor to spørsmål. Det ene er om dommere i det hele tatt skal kunne gis permisjon for å gå over i annen stilling, og det andre er hvilke momenter som vil være av betydning ved den konkrete vurderingen av om en dommer skal gis permisjon eller ikke.

Kommisjonen mener at dommere ikke bør være avskåret fra permisjon i de tilfelle det her gjelder, enten stillingen er av permanent eller midlertidig karakter. Et permisjonsforbud vil ramme en dommer som ønsker å prøve seg i en annen stilling, f eks i en stilling i den sentrale domstoladministrasjonen. Videre vil det være problematisk hvis et permisjonsforbud skulle føre til at en dommer ikke kunne oppnevnes av Kongen i statsråd som medlem av en granskningskommisjon. Hensynet til rekruttering av faste dommere kan være et særlig moment for å opprettholde prinsippet om rett til permisjon ved overgang til ny stilling.

Den dommer som vender tilbake til dommerstillingen etter at hun/han har prøvd seg i annen stilling, kan riktignok risikere å bli inhabil i saker med tilknytning til denne stillingen, men dette vil gjøre seg gjeldende uansett om dommeren arbeidet med eller uten permisjon fra dommerstillingen. Kommisjonen ser ikke spørsmålet om inhabilitet i forbindelse med permisjon særlig forskjellig fra inhabilitet som følge av sidegjøremål som dommere har. Habilitetsaspektet representerer derfor ikke noe selvstendig grunnlag for å innføre et permisjonsforbud.

For øvrig har det til nå vært få dommere som har sluttet for å gå over i annen stilling. Spørreundersøkelsen viser at 7,3 % av de ordinære dommere hadde planer/ønsker om å slutte i stillingen.

Spørsmålet om en søknad om permisjon bør innvilges, vil bero bero på en konkret vurdering, hvor permisjonens virkninger for embetet og arbeidssituasjonen der vil stå sentralt ved siden av bl a hva dommeren skal gjøre i permis-

jonstiden. Kommisjonen finner ikke grunn til å vurdere nærmere hvilke hensyn som bør vektlegges ved vurderingen av permisjonssøknader.

9.7.5.3 Lønn eller annen godtgjøring fra tidligere eller framtidig arbeidssted

Kommisjonen er enig med Justisdepartementet i at det er uakseptabelt at dommerfullmektiger mottar lønn - eller andre former for økonomisk godtgjøring - fra det advokatfirma som de har permisjon fra. Dette kan skape en type økonomisk avhengighet, og også andre bindinger og mulighet for påvirkninger, som må anses uforenlig med dommerrollen. Kommisjonen mener at verken dommerfullmektiger eller andre midlertidige dommere bør ha adgang til å motta lønn eller andre former for økonomisk godtgjøring fra den institusjon, organisasjon m v hvor de tidligere arbeidet, uavhengig av om de formelt sett er gitt permisjon eller ikke, og vil foreslå at dette lovfestes. Dette berører imidlertid ikke den avtalebaserte ordningen om dommerfullmektigers rett til personlig avlønning. - Ut fra en liknende tankegang bør midlertidige dommere generelt være avskåret fra å motta lønn el l også fra et *framtidig* arbeidssted.

I likhet med midlertidige dommere og dommerfullmektiger bør også faste dommere være avskåret fra å motta lønn el l fra tidligere eller framtidig arbeidssted. Begrunnelsen er den samme som for de midlertidige dommere.

Kommisjonen foreslår etter dette at det lovfestes et alminnelig forbud mot at dommere - faste som midlertidige - mottar lønn eller annen form for godtgjøring fra tidligere eller framtidig arbeidssted/arbeidsgiver.

9.7.6 Arbeidstyngende sidegjøremål

Resultatet av spørreundersøkelsen viser at 91,1 % av dommerne arbeidet i 35 timer eller mer pr uke i dommerstillingen. Av disse arbeidet 16,2 % i 45 timer eller mer. For ordinære dommere var prosenttallene henholdsvis 93,7 og 16,9. Verken disse tallene eller det øvrige materialet fra spørreundersøkelsen gir grunnlag for å slutte noe om sammenhengen mellom sidegjøremål og antall arbeidstimer pr uke i dommerstillingen, f eks at dommere med forholdsvis færre arbeidstimer i dommerstillingen hadde forholdsvis flere eller mer omfattende sidegjøremål. Materialet sier heller ikke noe dommernes effektivitet. Det foreligger således ikke noe som kan bekrefte eller avkrefte en hypotese om at dommere som har sidegjøremål, arbeider mer effektivt eller mindre effektivt i dommerstillingen enn dommere som ikke har sidegjøremål.

Det er vanskelig å argumentere mot bestemmelsen i punkt 1.1.4 i Hovedtariffavtalen - som i utgangspunktet også gjelder for dommere - om at statstilsatte ikke kan ha «lønnede oppdrag som kan *hemme eller sinke deres ordinære arbeid* med mindre det foreligger særskilt pålegg eller tillatelse» (uthevet her). Denne godkjenningsordningen er trygt forankret i den tilsattes lojalitetsplikt.

Den tariffestede godkjenningsordningen er knyttet til *inntektsbringende* («lønnede») sidegjøremål. Med lojalitetsplikten og hensynet til den alminnelige tillit til domstolene som begrunnelse, bør denne ordningen opprettholdes og lovfestes for dommere. Etter kommisjonens mening tilsier disse hensynene at godkjenningsordningen bør gis en videre ramme. Hovedstillingen - dommerstillingen - er det primære, og dommeren kan ikke vanskeliggjøre utførelsen av de plikter som er knyttet til dommerstillingen ved å ta på seg gjøremål som er uten direkte sammenheng med denne stillingen, enten

gjøremålene er inntektsbringende eller ikke. Det vil i utgangspunktet heller ikke være avgjørende hva slags sidegjøremål det gjelder.

En generell godkjenningsordning i forbindelse med sidegjøremål som kan vanskeliggjøre arbeidet i dommerstillingen, vil egentlig ikke representere noe rettslig nytt. Etter kommisjonens oppfatning vil ikke dette være noe annet eller mer enn det som ellers følger av den alminnelige, ulovfestede lojalitetsplikten. Det nye vil bestå i at ordningen lovfestes.

Kommisjonen foreslår etter dette at det lovfestes et generelt krav om godkjenning av sidegjøremål som kan hemme eller sinke dommeren i å utføre de oppgaver som er lagt til dommerstillingen. Faktorer av betydning vil her bli å kunne være sidegjøremålets omfang og varighet, muligheten for å utføre deler av gjøremålet i f.eks. ferier. Men det bør også tas hensyn til hva oppdraget gjelder - f.eks. om det er oppdrag av stor samfunnsmessig betydning - og ønskeligheten av at det er en dommer som engasjeres.

Kommisjonen foreslår at det skal gjelde enkelte unntak fra kravet om godkjenning av arbeidstyngende sidegjøremål. Disse unntakene omfatter politiske verv og valg/oppnevninger som foretas av Stortinget eller av Kongen i statsråd, se nærmere punktene 9.7.8.2 og 9.7.8.9.

9.7.7 Inhabiliserende sidegjøremål

I de retningslinjer som Arbeids- og administrasjonsdepartementet har utarbeidet om statstilsattes sidegjøremål, framgår det i punkt 5 at en statstilsatt ikke kan ha slike gjøremål, når de «gjør at tjenestemannen kan bli inhabil ved behandling av sine saker *i mer enn sporadiske tilfelle*» (uthevet her). Spørsmålet for kommisjonen er om dette representerer en norm som for dommeres vedkommende bør lovfestes, i den forstand at dommere forbyes å ha sidegjøremål som ikke sjelden fører til at de kan bli inhabile - her kalt *inhabiliserende* sidegjøremål.

Spørreundersøkelsen viser at 27 av respondentene (5,3 %) hadde opplevd habilitetsproblemer «noen ganger» i 1996 som følge av sidegjøremål, hovedsaklig sidegjøremål i næringslivet og i ideelle foreninger.

Kommisjonen mener at det er grunnlag for å fastsette restriksjoner i forbindelse med inhabiliserende sidegjøremål, særlig av hensyn til domstolenes uavhengighet og upartiskhet, men finner det ikke naturlig å lovfeste et regulært forbud. En forbudsregel vil nødvendigvis måtte bli skjønnsmessig, og egner seg derfor dårlig. Kommisjonen mener det er tilstrekkelig med en godkjenningsordning, som gir mulighet for en konkret vurdering.

Kommisjonen har vurdert om registrering - sammenholdt med dommeres plikt til å varsle om mulig inhabilitet etter domstoloven § 113 - kan gjøre en godkjenningsordning overflødig, men er kommet til at registrering ikke vil være tilstrekkelig. En godkjenningsordning vil være et uttrykk for at det i utgangspunktet ikke anses akseptabelt at dommere påtar seg sidegjøremål som de på forhånd må regne med vil kunne føre til inhabilitet i mer enn sporadiske tilfelle. Etter kommisjonens oppfatning vil det være viktig å ha en slik ordning, selv om den bare unntaksvis vil komme til anvendelse, både fordi dommere sjelden har denne type sidegjøremål, og fordi kommisjonen nedenfor går inn for å etablere en særskilt godkjenningsordning for sidegjøremål i næringsvirksomhet.

Kommisjonen foreslår videre at det gjøres tilsvarende unntak her som for arbeidstyngende sidegjøremål, dvs. for politiske verv og valg/oppnevninger

som foretas av Stortinget eller av Kongen i statsråd, se punktene 9.7.8.2 og 9.7.8.9.

9.7.8 Sidegjøremål bestemt etter deres art eller innhold

9.7.8.1 Innledning

Spørsmålet om rettslig regulering av sidegjøremål må ses i en videre sammenheng enn i forhold til visse stillings/funksjonskombinasjoner, arbeidsbelastning i dommerstillingen og til inhabilisering. Det er nødvendig også å vurdere om sidegjøremål bør gjøres til gjenstand for rettslig regulering etter deres art eller innhold. Disse sidegjøremålene kan grovt inndeles i følgende virksomhetsområder: Deltakelse i organisert politisk virksomhet, i offentlig forvaltning m v, i næringsvirksomhet m v, i interesseorganisasjoner, i ideelle foreninger og i annen (juridisk) virksomhet. Kommisjonen vil presisere at det ikke er klare grenser mellom de enkelte virksomhetsområder.

Å regulere dommeres adgang til å påta seg slike sidegjøremål som det her gjelder, reiser vanskelige spørsmål av både prinsipiell og praktisk karakter, hvor mothensynene kommer tungt inn i bildet - særlig hensynet til samfunnets behov for å kunne gjøre seg nytte av dommeres innsikt og erfaringer, og hensynet til dommernes rettigheter som alminnelige samfunnsborgere. Dette gjelder i første rekke ved innføring av regulære forbud, men også restriksjoner i form av godkjenningsordninger kan være problematisk. Betenkelighetene er derimot mindre når det gjelder spørsmål om registrering.

Som den etterfølgende drøftelse vil vise, har kommisjonen bare i begrenset utstrekning gått inn for å etablere forbudsordninger, mens kommisjonen i klart større grad foreslår at dommere må søke om godkjenning for sine sidegjøremål. Samlet er regulering i form av forbud eller godkjenning etter kommisjonens forslag mindre omfattende enn det som er vanlig i mange andre land. Dette skyldes dels at mothensynene gjør seg sterkt gjeldende, se ovenfor, men ikke minst at kommisjonen foreslår at en vesentlig del av dommeres sidegjøremål skal registreres, og at registeret skal være åpent for alminnelig innsyn. Kommisjonen tror at en slik registreringsordning i seg selv vil bidra til å styrke domstolenes legitimitet, samtidig som den i betydelig grad vil kunne øke forutsigbarheten med hensyn til dommeres habilitet, og dermed minske det behov som måtte foreligge for å innføre nye restriksjoner. De generelle godkjenningsordninger knyttet til arbeidstygende og inhabiliserende gjøremål som kommisjonen foreslår, vil etter kommisjonens oppfatning også redusere behovet for særskilte forbuds- eller godkjenningsordninger som gjelder arten eller innholdet av sidegjøremål.

Selv om kommisjonen er noe tilbakeholden med å foreslå restriksjoner, er det ikke dermed sagt at alle sidegjøremål framstår som like heldige eller ønskelige, sett i forhold til dommerarbeidet. Kommisjonen vil i det følgende peke på enkelte sidegjøremål som reiser særlige spørsmål.

9.7.8.2 Organisert politisk virksomhet

Politisk virksomhet brukes her i snever forstand, omfattende medlemskap og verv i politiske partier samt medlemskap i folkevalgte organer i kommuner/fylkeskommuner, i Sametinget og i Stortinget. Medlemskap i folkevalgte organer anses som verv, se punkt 9.1.2.

I en videre forstand vil også deltakelse i typiske interesseorganisasjoner som f eks Huseierforbundet og Leieboerforeningen være politisk virksomhet.

Det samme gjelder deltakelse i en del ideelle foreninger, f.eks. Nei til EU/Ja til EU. Slik deltakelse holdes utenfor framstillingen her, men behandles nærmere i punkt 9.7.8.6 og 9.7.8.7.

Spørreundersøkelsen viser at i alt 66 dommere eller 12,5 % (ordinære dommere: 14,1 %) var medlem av et politisk parti. Ingen av dem hadde partiverv på nasjonalt nivå, mens to hadde slike verv på lokalt/regionalt nivå. Bare fem dommere - d v s under 1 % - oppga at de var medlem av kommunestyret, og kun 1 dommer var medlem av fylkestinget. Tre ordinære dommere satt i kommunestyret, ingen i fylkestinget. Antall dommere som var valgt til ulike verv av kommunestyre/fylkesting var noe høyere, henholdsvis 18 og fem dommere, i alt 4,2 %. Ingen dommer var medlem av Stortinget eller Sametinget eller valgt til verv av disse. Spørreundersøkelsen viser ikke hvilke inntekter som dommerne hadde av sine - meget få - verv, idet disse inntektene er tatt inn i samlekategorien «politisk virksomhet og offentlige verv». Det siste henspeiler i det alt vesentlige på deltakelse i statlige nemnder, se nedenfor.

Forbud/godkjenning

Kommisjonen mener at ytringsfriheten og organisasjonsfriheten i utgangspunktet bør gjelde for dommere på lik linje med andre samfunnsborgere. I vårt samfunn kan hensynet til dommerstillingen vanskelig rettferdiggjøre at dommere fratras grunnleggende statsborgerlige rettigheter eller må tåle vesentlige innskrenkninger i disse. Dommere er i alminnelighet samfunnsinteresserte personer med egne holdninger og synspunkter på ulike politiske spørsmål. Et forbud mot organisert politisk virksomhet kan ikke hindre dette - og bør heller ikke gjøre det. Med en viss tyngde må det kunne hevdes at det er bedre at dommere gis anledning til å gå åpent ut med sin politiske interesse gjennom deltakelse i organisert politisk virksomhet, enn at de skal måtte skjule denne for allmennheten. Lukkethet kan gi grobunn for spekulasjoner, og dette kan være uheldig for folks alminnelige tillit til domstolene. Spissformulert kan dommeres stilling uttrykkes slik - både i denne og i andre samfunnsmessige sammenhenger: Dommere bør ikke holdes *utenfor* det samfunn som de skal fungere *innenfor*.

At dommere engasjerer seg i organisert politisk virksomhet, er - som tidligere nevnt - ikke undergitt restriksjoner etter gjeldende rett. Valglovgivningens regler om valgbarhet til kommunestyre, fylkesting og Storting er f.eks. endret en rekke ganger, uten at det har vært aktuelt å utelukke dommere. En viktig årsak til dette er at det har vært et hevdvunnet demokratisk prinsipp at færrest mulig personer eller persongrupper skal utelukkes fra valg til folkevalgte organer. Det er også viktig å være oppmerksom på at en dommer etter den gjeldende valglovgivning ikke bare har rett, men også i stor utstrekning plikt til å ta imot valg til folkevalgte organer.

I Danmark har det vært lang tradisjon for at dommere kan delta i det politiske liv som medlem av så vel Folketinget som amtsrådet (tilsvarende fylkestinget) og kommunalbestyrelsen (tilsvarende kommunestyret). Heller ikke i Sverige synes det å ha vært aktuelt med forbud mot at dommere engasjerer seg i organisert politisk virksomhet. Forholdene har tradisjonelt vært andre i Skandinavia enn i en del andre land i Europa. I de nye demokratiene i Øst-Europa - hvor sporene fra fortiden skremmer - har man vært meget opptatt av sette et markant skille mellom dømmende virksomhet og politisk virksomhet, og med den følge at det er forbudt for dommere å delta i politisk virksomhet.

Men også i land i Vest-Europa håndheves et skille mellom dømmende virksomhet og politisk virksomhet.

På den annen side er det uansett viktig å ha for øye at hensynet til dommers statsborgerlige rettigheter krysses av kravet om at dommere skal være uavhengige og upartiske. Dette kravet gjelder også i forhold til politisk virksomhet. Det er derfor ikke uproblematisk å forene dommerarbeidet med framskutte posisjoner i det politiske liv, enten det gjelder posisjoner i partiapparatet eller i folkevalgte organer - ikke minst på det lokale plan.

Det kan reises spørsmål hvor stort det *praktiske* behovet er for å vurdere begrensninger i dommers adgang til å delta i det politiske liv. I Norge har dommere gjennomgående i liten grad hatt politiske verv, i alle fall i de senere tiår, og den deltakelse man har kunnet registrere, synes i liten grad å ha vekket bekymringer. Spørreundersøkelsen bekrefter at få dommere har politiske verv, men undersøkelsen gir ikke noe svar på hvorfor det er slik. En årsak kan være at dommere finner det vanskelig å forene denne type verv med dommerstillingen, enten av mer etiske grunner eller på grunn av den arbeidsbelastning som verv gjerne medfører.

Den tilbakeholdenhet man har kunnet spore hos dommere med hensyn til deltakelse i politisk virksomhet, er kommentert av Torstein Eckhoff i hans Rettskildelære (3. utgave 1993, s 307). Ifølge Eckhoff «har mange villet stille strengere krav om partipolitisk nøytralitet enn det etter mitt skjønn er realistisk og ønskelig. Disse kravene har gjort dommere engstelige for å engasjere seg åpent i spørsmål som det står politisk strid om.»

For kommisjonen er det heller ikke uten betydning at loven åpner for at kommunestyrene kan velge politikere som lekdommere, og det har i stor utstrekning vært vanlig å velge lokalpolitikere inn i slike verv. Som det framgår av kapittel 11 om lekdommere, går kommisjonen ikke i detalj inn i den debatt som nylig er reist om valg av politikere som lekdommere. Avgjørende her er at selv om det kan argumenteres mot at meddommerutvalgene hovedsakelig skal bestå av politikere, ser ikke kommisjonen det som et problem at loven ikke setter et generelt forbud mot at politikere velges som lekdommere.

Kommisjonen mener etter dette at det ikke bør innføres noe forbud mot at dommere deltar i organisert politisk virksomhet ut fra denne virksomhetens art eller innhold. Kommisjonen anser det heller ikke aktuelt med en særskilt godkjenningsordning på et slikt grunnlag, men kommisjonen vil foreslå at det innføres en registreringsordning for politiske verv o l, se nedenfor.

Et *annet* spørsmål er om deltakelse i organisert politisk virksomhet skal godkjennes, når slike sidegjøremål kan føre til at arbeidet i dommerstillingen hemmes eller sinkes, eller at en dommer i mer enn sporadiske tilfelle kan bli inhabil, d v s om det her bør gjøres unntak fra de alminnelige regler som kommisjonen foreslår i punktene 9.7.6 og 9.7.7. Vurderingstemaet vil her i utgangspunktet være et annet, idet det vil være spørsmål om å vurdere generelle og mer «nøytrale» virkninger av et politisk engasjement.

En person - også en dommer - har imidlertid *plikt* til å ta imot valg til en rekke folkevalgte organer, nærmere bestemt verv som stortingsrepresentant, som medlem av Sametinget og som medlem av visse folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Når det gjelder folkevalgte verv i kommuner og fylkeskommuner, er en person etter valgloven § 12 og kommuneloven § 14 pliktig til å ta imot valg til kommunestyre, fylkesting, formannskap, fylkesutvalg, faste utvalg, kommunedelsutvalg, kommuneråd, fylkesråd og kommunale eller fylkeskommunale nemnder som er opprettet i medhold av andre lover enn kommuneloven. Kommisjonen foreslår at alle slike sidegjøremål

skal være generelt unntatt fra godkjenning, også når gjøremålet kan være arbeidstygende eller inhabiliserende. Etter kommisjonens oppfatning vil det heller ikke være naturlig å ha en særskilt godkjenningsordning for medlemskap i andre folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. Kommisjonen viser her bl a til at det som en helt generell regel gjelder at alle folkevalgte har krav på å få fri fra sitt daglige arbeid «i det omfang dette er nødvendig på grunn av møteplikt», jf kommuneloven § 40. Gjelder det heltids- eller deltidsverv, har den folkevalgte rett til permisjon i hele valgperioden, se punkt 9.7.5.2. Kommisjonen finner det videre vanskelig å sette verv i registrerte politiske partier i en særstilling, sammenliknet med folkevalgte verv, og vil derfor foreslå at også for slike verv gjøres et generelt unntak fra kravet om godkjenning.

Kommisjonen vil derimot foreslå at de vanlige regler om godkjenning skal gjelde i forbindelse med valg eller oppnevninger til *eksterne* sidegjøremål som foretas av et folkevalgt organ eller et registrert politisk parti. Dette bør ikke begrenses til å gjelde arbeidstygende eller inhabiliserende sidegjøremål, men bør omfatte også andre typer av sidegjøremål hvor kommisjonen vil innføre krav om godkjenning. Det siktes her til sidegjøremål i ulike typer av tvisteløsende nemnder i privat og offentlig virksomhet og også sidegjøremål i privat eller offentlig næringsvirksomhet, se punktene 9.7.8.3, 9.7.8.4 og 9.7.8.5. Men Stortinget står i en særstilling, slik at valg/oppnevninger som Stortinget foretar under enhver omstendighet bør unntas fra krav om godkjenning. Det samme bør gjelde for oppnevninger som foretas av Kongen i statsråd. Se nærmere punktene 9.7.8.2 og 9.7.8.9 om valg/oppnevninger som foretas av Stortinget eller av Kongen i statsråd.

Kommisjonen finner for øvrig grunn til å gi uttrykk for at dommere generelt bør være tilbakeholdne med å gå inn i framskutte politiske posisjoner i politiske partier og i folkevalgte organer.

Registrering

Sidegjøremål som er knyttet til deltakelse i *folkevalgte organer* i stat, fylkeskommune og kommune, vil være alminnelig kjent. Det ligger i sidegjøremålets karakter, siden det er tale om en type offentlige verv. Det samme gjelder eksterne verv som man av folkevalgte organer - på politisk grunnlag - blir valgt/oppnevnt til.

De hensyn som ligger til grunn for registreringsordningen, jf punkt 9.7.3.4, tilsier at alle sidegjøremål av ovennevnte karakter blir registrert. Å foreta særskilte unntak fra registrering her, synes det ikke å være grunnlag for. Særlige personvernshensyn gjør seg ikke gjeldende, i og med at gjøremålene vil være alminnelig kjent.

Sidegjøremål innenfor *politiske partier* eller eksterne sidegjøremål som partiet oppnevner en dommer til, må etter kommisjonen syn i utgangspunktet stå i samme stilling som sidegjøremål i folkevalgte organer. De bør derfor være gjenstand for registrering, og med opplysning om hva gjøremålet består i. Ordinært medlemskap i et parti bør imidlertid unntas. Dette må etter kommisjonens oppfatning respekteres med grunnlag i personvernshensyn. Et partis medlemslister er heller ikke gjenstand for alminnelig innsyn. En viss vekt må det også tillegges at det er hemmelige valg; ingen er pliktig til å oppgi hvilket parti hun/han gir sin stemme til. - Det som bør registreres, er således mer formelle posisjoner som partiet velger eller oppnevner dommeren til, innenfor partiet eller utenfor dette.

9.7.8.3 Kollegiale forvaltningsorganer (nemnder) m v*Statlige nemnder*

Dommere har i atskillig utstrekning gjøremål i *statlig* forvaltning. Disse gjøremålene er omtrent utelukkende knyttet til deltakelse i kollegiale forvaltningsorganer (nemnder), d v s styrever, råd, utvalg m v, jf forvaltningsloven § 11 b. Nemnder som har dommerdeltakelse utgjør et stort mangfold - med svært forskjellige oppgaver, sammensetning og arbeidsmåte. Variasjonsbredden er søkt vist ved den nedenstående inndelingsmåte:

* *Varighet:*

- Permanente: Eks: Kontrollkomisjonene for psykisk helsevern
- Ad hoc: Eks: Utredningsutvalg, f eks Domstolkommisjonen

* *Geografi:*

- Nasjonale: Eks: Forbrukertvistutvalget
- Regionale: Eks: Kontrollkomisjonene

* *Rettslig grunnlag:*

- Lovbestemt: Eks: Tilsynsutvalgene for fengselsinstitusjoner
- Eget tiltak: Eks: Lovforberedende utvalg (Regjeringen kan fritt opprette slike utvalg)

* *Arbeidsmåte og beslutningsprosess:*

- Domstolliknende organer: Eks: Klagenemnda for militære disiplinær-saker

- Andre organer: Eks: Tilsynsutvalg for fengselsinstitusjoner

* *Oppgavenes/funksjonenes art:*

- Klage/ankenemnder: Eks: Klagenemnda for likestilling
- Tilsyns- og kontrollnemnder: Eks: Kontrollkomisjonene for psykisk helsevern

- Rådsorganer: Eks: Steriliseringsrådet

- Skjønnsnemnder: Eks: Skjønnsnemnd/overskjønnsnemnd ved endring i kommunal inndeling

- Gransknings/undersøkelseskomisjonene: Eks: Lund-kommisjonen

- Andre nemnder: Eks: Utvisningsutvalg etter privathøyskoleloven

Spørreundersøkelsen viser at drøyt 30 % av dommerne (ca 42 % av de ordinære) hadde sidegjøremål i forskjellige statlige nemnder. En del dommere hadde flere enn ett sidegjøremål. De fleste sidegjøremålene var knyttet til mer tradisjonelle juridiske funksjoner - d v s til nemnder som har en tilsyns/kontroll funksjon og/eller fungerer som klage/ankeorgan. I hovedsak er disse nemndene lovbestemte, d v s at de er opprettet med hjemmel i lov. I denne type nemnder fungerer dommeren ofte som leder, og ikke sjelden er også nestlederen dommer. Gjennomsnittsinntekten pr dommer var kr 41.800, inkludert inntekter som følge av deltakelse i politisk virksomhet. For de ordinære dommerne var gjennomsnittet kr 41 900. Et fåtall dommere hadde ingen inntekt. Som tidligere påpekt hadde bare meget få dommere politiske verv, og det er sannsynlig at inntektene fra disse vervene var små. Det er således grunnlag for å si at de oppgitte inntekter så godt som utelukkende skrev seg fra deltakelse i statlige nemnder.

Som tidligere nevnt utgis det hvert år en oversikt over statlige nemnder. I denne oversikten inngår også en liste over nemndenes medlemmer/varamedlemmer. Kommisjonen har undersøkt hvor mange av medlemmene som var dommere i 1996, d v s det samme året som spørreundersøkelsen refererer seg til. Resultatet av denne undersøkelsen bekrefter resultatet av spørreundersøkelsen, idet førstnevnte viser at 41,4 % av de ordinære dommere var

medlem/varamedlem i en eller flere statlige nemnder. 74,4 % av disse var medlem/varamedlem i en nemnd, 18,6 % i to nemnder, 5,8 % i tre nemnder og 1,2 % i fire nemnder.

Forbud/godkjenning

Arbeid i eller for statlige nemnder kan gi dommere verdifull innsikt i samfunnsforhold av betydning for dommerarbeidet. Minst like viktig er det at samfunnet kan nyte godt av den særlige ekspertise som dommere har, og den autoritet som er knyttet til det å være dommer. I den danske lovproposisjonen om endringer i retsplejeloven m v er dette kommet til uttrykk på følgende måte (s 51): «Dommeres medvirken i nævn og råd er endvidere med til å sikre borgerne en enkel, smidig, saglig kompetent og uvildig behandling af en række konflikter mellom borgerne og det offentlige.»

Det kan tale i favør av dommeres deltakelse i statlige nemnder at en rekke lovbestemmelser setter som vilkår at ett eller flere av medlemmene i en nemnd - ofte leder/nestleder - skal ha de samme kvalifikasjoner som dommere. At det har vært meget vanlig å oppnevne dommere som medlemmer av slike nemnder, tyder på at dommerdeltakelse er ønsket, selv om det ikke er noe krav i loven om at det skal oppnevnes fungerende dommere. I noen tilfelle fastsetter loven imidlertid at enkelte nemndsmedlemmer *skal* være dommer.

Dommerdeltakelse i statlige nemnder har en lang, rotfestet tradisjon i norsk statsforvaltning, i likhet med hva som er tilfellet i Danmark og Sverige.

Kommisjonen mener at det ikke er grunnlag for i alminnelighet å forby dommere å inneha sidegjøremål som medlemmer av statlige nemnder, d v s fordi de er statlige og utfører oppgaver på vegne av den utøvende makt. Kommisjonen mener at det også for dommeres deltakelse i statlige nemnder vanligvis bør være en tilstrekkelig og tilfredsstillende løsning at all deltakelse registreres, se nærmere nedenfor. Dette innebærer at det i utgangspunktet heller ikke foreligger behov for å etablere generelle godkjenningsordninger.

Kommisjonens standpunkt innebærer at det ikke er aktuelt å skille ut bestemte typer av nemnder med sikte på å la disse omfattes av en forbuds- eller godkjenningsordning, f eks at dommere bare får delta i utredningsutvalg, eller i lovbestemte nemnder hvor dommerdeltakelse er uttrykkelig bestemt, eller hvor det er vanlig å oppnevne dommere.

Noen nemnder står imidlertid i en viss særstilling, nemlig *granskningskommisjoner*, nemnder hvor det er en viss sannsynlighet for at nemndas avgjørelser kan bli *brakt inn for domstolene til overprøving* og en enkeltstående nemnd - *Det særskilte etterforskningsorgan (SEFO)*. Kommisjonen har funnet grunn til å gå nærmere inn på disse nemndene. I tillegg vil kommisjonen vurdere oppnevnelser som foretas av Kongen i statsråd og av Stortinget.

- Granskningskommisjoner o l

Ankepunktene mot dommeres deltakelse i statlige nemnder synes historisk å ha vært særlig framtreddende når det gjelder deres deltakelse i særskilte granskningskommisjoner o l. Denne type kommisjoner nedsettes for å undersøke forhold som ikke bare er kompliserte, faktisk og/eller rettslig, men som i enkelte tilfelle også er politisk omstridte. Granskningskommisjoner vil ofte få et sterkt offentlig søkelys rettet mot seg, både mens de er i arbeid og etter at resultatet av granskningen foreligger. Dommeren i kommisjonen er i alminnelighet dens leder, slik at et ekstra søkelys vil falle på henne eller ham. Den

sterke fokuseringen på kommisjonen og lederen, ikke minst i sammenheng med granskning av politisk omstridte forhold, *kan* være vanskelig å forene med dommerens uavhengighet og virke uheldig inn på den allmenne tillit til dommerne. Men dette bildet har også en annen side. Nettopp fordi det vanligvis er ekstraordinært kompliserte og komplekse forhold som en granskingskommisjon skal utrede, ofte også av kvalifisert juridisk art, er det særlig viktig at kommisjonen får tilført den nødvendige faglige ekspertise og autoritet. Deltakelse av høyt kvalifiserte og respekterte dommere vil kunne gi kommisjonen den autoritet som den trenger, og bidra til å skape ro og stabilitet i en situasjon som ofte kan være turbulent. Med dette som bakgrunn vil dommerdeltakelse snarere kunne bidra til å styrke tilliten til dommerne, enn det motsatte. Det bør også tilføyes at det i enkelte tilfelle er lovbestemt at personer med dommerkvalifikasjoner skal oppnevnes som medlemmer av granskingskommisjoner, uten at det dermed er sagt at loven krever at fungerende dommere blir oppnevnt. Etter sjøloven § 485 skal lederen i både den faste undersøkelseskommisjonen for ulykker til sjøs og i ad hoc kommisjoner «fylle vilkårene for å være *høyesterettsdommer*» (uthevet her).

Kommisjonen vil etter dette ikke foreslå at det innføres noe forbud mot at dommere deltar i granskingskommisjoner, eller at det etableres en særskilt godkjenningsordning. Med hensyn til det siste anses det tilstrekkelig med de alminnelige regler som kommisjonen foreslår, om plikt til å søke om godkjenning i forbindelse med henholdsvis arbeidstygende sidegjøremål og sidegjøremål i statlige nemnder hvor man må regne med at organets avgjørelser kan bli brakt inn for domstolene til overprøving. Vanligvis vil deltakelse i granskingskommisjoner være så arbeidskrevende at det må søkes om godkjenning på et slikt grunnlag. - Det bør imidlertid gjøres unntak for alle valg/oppnevninger som foretas av Stortinget eller av Kongen i statsråd, se nærmere om dette punkt 9.7.8.9.

- SEFO

SEFO skal lede etterforskningen i saker mot tilsatte i påtalemyndigheten eller i politiet, når det foreligger mistanke om at de kan ha begått straffbare handlinger, og - i visse tilfelle - også når det ikke foreligger slik mistanke, f.eks hvis en person dør mens hun/han er tatt hånd om av politiet. SEFO er opprettet i medhold av straffeprosessloven § 67. Det er nå ti slike etterforskningsorganer i landet - ett for hvert statsadvokatdistrikt. Nærmere regler om SEFO er gitt i Påtaleinstruksen, både om SEFOs sammensetning, posisjon og myndighet. SEFO skal bestå av tre medlemmer. Lederen skal ifølge § 34 -1 i Påtaleinstruksen fylle vilkårene for å være høyesterettsdommer, men det er ikke noe krav om at lederen skal være fungerende dommer. Ni av de ti lederne for SEFO er imidlertid dommere (i herreds- eller byretten), den tiende er advokat. Lederen mottar vanlig godtgjøring etter regulativet. Arbeidsbyrden er gjennomgående ganske stor.

Fordelene med å ha en dommer som leder er særlig hensynet til en uavhengig og uhildet etterforskning. Tidligere ble etterforskning i saker mot polititjenestemenn foretatt av politiet/påtalemyndigheten selv. Erfaringer med dette systemet viste at det var av stor betydning å få et nytt system, som framstod som mer betryggende og egnet til å skape tillit hos folk flest. Dommerdeltakelse kan bidra til dette. Men det er også betenkelige sider ved å ha en dommer som leder. Det framgår av Påtaleinstruksen bl a at SEFO har «den myndighet som *ellers tilligger politimesteren*», jf § 34-1, at SEFO «kan gi politiet

pålegg om iverksetting, gjennomføring og stansning av etterforskning», jf § 34-4, at Riksadvokaten har en ganske utstrakt instruksjonsmyndighet, jf § 34-9, og at en representant for SEFO vanligvis skal være til stede ved rettsmøte som behandler sak om varetektsfengsling, jf § 34-5. (Alle uthevinger er gjort her). Når det gjelder Riksadvokatens instruksjonsmyndighet overfor SEFO, har imidlertid denne aldri vært brukt i praksis.

Etter kommisjonens oppfatning er SEFO sterkt knyttet til den ordinære påtalemyndighet; i flere henseende er SEFO en integrert del av denne. Dommeren i SEFO - som i alminnelighet er organets leder - er altså i denne egenskap tilknyttet påtalemyndigheten, mens hun/han i sin ordinære dommervirksomhet skal være helt nøytral og uavhengig av den samme påtalemyndighet. Dette har sine betenkelige sider. Tilknytningen til påtalemyndigheten gjennom SEFO kan virke uheldig eller skadelig inn på dommerens evne og mulighet til å opptre med den nødvendige distanse i forhold til politiet og påtalemyndigheten i sitt dommerarbeid. Dette kan skape habilitetsproblemer i mer enn sporadiske tilfelle, samtidig som det kan føre til at den alminnelige tillit til domstolene og til dommerne kan bli svekket.

SEFO-ordningen ble evaluert av Justisdepartementet i Ot prp nr 4 (1994-95). Departementets konklusjon var at ordningen burde opprettholdes, med noen mindre justeringer. Departementet gikk bl a inn for å endre praksis med hensyn til sammensetningen av SEFO, som svar på den kritikk som var framkommet mot at alle medlemmene i de enkelte SEFO-organer hadde en bakgrunn som tjenestemenn/embetsmenn i politi/påtalemyndighet. Departementet mente at minst ett av medlemmene, helst to, i hvert organ burde oppnevnes blant personer som ikke tidligere hadde arbeidet i politi/påtalemyndighet. Stortinget sluttet seg til dette. Verken departementet eller Stortinget tok opp betenkelighetene av mer prinsipiell art som kan reises ved dommerdeltakelse i SEFO.

Etter kommisjonens oppfatning er det grunn til å anta at deltakelse i SEFO er så vidt arbeidskrevende at det vil falle inn under kommisjonens forslag om plikt til å søke om godkjenning i samband med arbeidsbelastende sidegjøremål. Slik SEFO fungerer i dag, hvor det er utstrakt praksis for å oppnevne en dommer som leder, og hvor det muligens kan være problematisk å finne gode alternativer til et dommerledet SEFO, kan det imidlertid etter omstendighetene være vanskelig å nekte dommerdeltakelse - ikke minst hvis det gjelder en erfaren, dyktig og effektiv dommer. På den annen side reiser dommerdeltakelse i SEFO vesentlige prinsipielle problemer ut fra de hensyn som kommisjonen har vektlagt. Kommisjonen er ikke sammensatt slik at det er naturlig selv å foreta noen nærmere vurdering av SEFO, men kommisjonen vil foreslå at Justisdepartementet tar initiativet til å få utredet organiseringen av SEFO på nytt - med særlig vekt på disse prinsipielle spørsmålene.

- Rettslig overprøving av nemndsavgjørelser

Det forekommer at nemndsavgjørelser som dommere har deltatt i, blir brakt inn for domstolene til overprøving. Den dommer som deltok i forvaltningssaken, blir selvsagt inhabil i forbindelse med rettslig overprøving av nemndas vedtak. Dette skaper ikke problemer. Men det vil kunne være vanskelig for en *annen* dommer å opptre med den nødvendige distanse i en rettssak, hvor hun/han vet at nemndsavgjørelsen er truffet med deltakelse av en dommerkollega - ikke minst fordi denne ofte vil ha hatt en avgjørende ord ved vurderingen av forvaltningssakens rettslige side. Og uansett om selve

overprøvelsen av en kollega oppleves som problemfri av den nye dommer, kan situasjonen utad framtre som uheldig.

Etter kommisjonens mening representerer dommerdeltakelse vanligvis ikke noe problem hvor det sjelden eller aldri forekommer rettslig overprøving av nemndsavgjørelser, i den forstand at det kan være aktuelt å innføre restriksjoner mot dommerdeltakelse. Derimot vil situasjonen være annerledes hvor man erfaringsmessig må regne med at en nemnds avgjørelser kan bli brakt inn for domstolene. Med sikte på disse tilfelle vil kommisjonen foreslå at det innføres en godkjenningsordning. Det vil si at dommere som ønsker å påta seg gjøremål i eller for en nemnd hvor man må regne med at nemndas avgjørelser kan bli gjenstand for overprøving ved domstolene, må søke om godkjenning. Hvorvidt godkjenning skal gis eller ikke, vil i særlig grad avhenge av *hvor* sannsynlig det er at nemndas avgjørelser vil bli overprøvd. Godkjenning vil også kunne avhenge av andre forhold. Hvis f eks det gjelder en lovbestemt nemnd, og det er mer eller mindre forutsatt at en dommer skal være medlem, vil det være vanskelig å nekte å nekte godkjenning.

En del nemnder treffer enkeltvedtak, d v s «vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer», jf forvaltningsloven § 2b) og § 2a). Dette er forvaltningsavgjørelser som i særlig grad berører det enkelte individ og kan være av meget stor betydning for vedkommende. Nemnder som treffer slike vedtak, vil i stor grad omfattes av den ovennevnte godkjenningsordning, og dommerdeltakelse vil dermed bli underlagt særskilt vurdering. Noen godkjenningsordning spesielt for nemnder som treffer enkeltvedtak, ser kommisjonen derfor ikke noe behov for. Kommisjonen vil imidlertid generelt gi uttrykk for at det bør utvises tilbakeholdenhet med å oppnevne høyesterettsdommere som medlemmer av nemnder som treffer enkeltvedtak. De særlige faglige kvalifikasjoner som høyesterettsdommere besitter og den autoritet som følger deres stilling, vil kunne skape et visst avhengighetsproblem for de lavere domstoler, når disse skal overprøve enkeltvedtak truffet av nemnder som har en høyesterettsdommer som medlem. At disse domstolene kan opptre uavhengig, er spesielt viktig når gjelder enkeltvedtak.

Registrering

Nesten unntaksfritt vil sidegjøremål gjelde deltakelse som medlem/varamedlem, ofte som leder/nestleder. At dommere har andre funksjoner i tilknytning til nemnder, forekommer ytterst sjelden. De generelle hensyn som ligger til grunn for registreringsordningen, tilsier etter kommisjonens oppfatning at deltakelse i slike nemnder bør registreres, f eks hensynet til forutberegnelighet når det gjelder dommeres habilitet. Kravet til registrering bør gjelde uavhengig av hvilken nemnd det er tale om og av hva sidegjøremålet gjelder.

Det er vanskelig å tenke seg at det bør være unntak for registrering av sidegjøremål i statlige nemnder. Den årlige oversikten som utgis over statlige styrever, råd og utvalg viser riktignok hvilke dommere som er medlemmer av disse, men kommisjonen ser ikke dette som noe hinder for at de samme opplysninger tas inn i registeret for sidegjøremål. Noe av hovedpoenget med denne ordningen er at den skal gi en samlet og mest mulig helhetlig oversikt over aktuelle sidegjøremål, og gi en enkel og rasjonell mulighet for å søke på dommeres navn.

Særskilt om kommunale og fylkeskommunale nemnder

Lovgivningen har ingen bestemmelser som forutsetter at dommere eller personer med dommerkvalifikasjoner velges eller oppnevnes som medlemmer av kommunale eller fylkeskommunale nemnder. Dersom dommere velges/oppnevnes, vil dette i alminnelighet skje på politisk grunnlag. Men i den utstrekning det måtte være aktuelt at dommere som sådanne velges/oppnevnes som medlemmer av kommunale/fylkeskommunale nemnder, og ikke på politisk grunnlag, vil kommisjonen gå inn for at det som er foreslått foran om statlige nemnder skal gjelde tilsvarende. Dette gjelder både godkjenning og registrering av sidegjøremål.

9.7.8.4 Privat næringsvirksomhet

Med *privat næringsvirksomhet* siktes det til virksomhet med et definert forretningsmessig formål som drives av andre enn staten, kommuner/fylkeskommuner, og som er organisert i form av selskaper, f eks aksjeselskaper, eller som stiftelser eller enkeltmannsforetak - f eks sorenskriveren som eier og driver et gårdsbruk.

Spørreundersøkelsen viser at 90 dommere (75 ordinære dommere), d v s 17,5 % (20 %), oppga at de hadde hatt en eller annen form for sidegjøremål i næringsvirksomhet i 1996, men da er også gjøremål i heleid og deleid offentlig næringsvirksomhet inkludert. Gjøremål i privat næringsvirksomhet dominerte imidlertid klart. 25 dommere, d v s ca 6 %, hadde sidegjøremål som styreleder. Årsinntekten fra sidegjøremålene utgjorde i gjennomsnitt pr dommer kr 30 600 (32 600 for ordinære dommere).

Forbud/godkjenning

Tillitshensynet og hensynet til domstolenes/dommernes uavhengighet kan tale *for* at det innføres restriksjoner i form av forbud eller godkjenning for dommeres deltakelse i privat næringsvirksomhet, først og fremst fordi:

- I det rettssøkende publikums øyne vil dommere gjennom sine sidegjøremål kunne bli identifisert med virksomhetens spesifikke interesser. Dommerne kan i denne sammenheng risikere å bli tatt til inntekt for bestemte holdninger, preget av næringslivs- og arbeidsgiverinteresser, som i enkelte sakstyper kan framstå som uheldig, f eks i oppsigelsessaker i arbeidslivet. Når dommere deltar i privat næringsvirksomhet, kanskje særlig som styremedlemmer, skal de arbeide for virksomhetens interesser, og ikke for brede samfunnsinteresser - som ved deltakelse i statlige nemnder.
- Privat virksomhet kan være risikopreget, med fare for at virksomheten kan gå konkurs eller at det begås ulovligheter eller foretas uheldige disposisjoner, noe som kan være belastende både for den dommer som har framtreddende sidegjøremål i virksomheten, og for domstolenes alminnelige anseelse. Særlig problematisk vil det være dersom dommeren har direkte har medvirket til ulovligheter eller uheldige disposisjoner.
- Mye kan tyde på at opinionen er særlig opptatt av dommeres deltakelse i privat næringsvirksomhet.

Habilitetsperspektivet kommer inn ved vurderingen av dommeres deltakelse i privat næringsvirksomhet. Både deltakelse i det lokale næringsliv og på regionalt og nasjonalt plan kan i visse tilfelle føre til at en dommer blir inhabil

i mer enn sporadiske tilfelle. En herredsrettsdommer som sitter i styret for den lokale sparebanken, vil f eks forholdsvis ofte kunne bli inhabil i forbindelse med behandling av namssaker. Habilitetsperspektivet vil imidlertid bli tilstrekkelig ivaretatt gjennom kommisjonens forslag om innføring av en godkjenningsordning i tilknytning til inhabiliserende sidegjøremål og om en registreringsordning.

Høyesterett praktiserer i dag et forbud mot at høyesterettsdommere deltar som styremedlemmer i privat næringsvirksomhet. Internasjonalt er det vanlig med strenge restriksjoner for dommers deltakelse i denne type virksomhet. Dette gjelder også for Danmarks og Sveriges vedkommende. I Sverige er dette begrunnet med at «risken för förtroendskada är påtaglig vid dette slaget av uppdrag», jf SOU 1994:99.

Det som kan tale for dommerdeltakelse i privat næringsvirksomhet, vil i første rekke være at dommere gjennom sine sidegjøremål m v kan få verdifull innsikt i ulike sider av privat virksomhet av betydning for dommerarbeidet. Privat næringsvirksomhet blir stadig mer kompleks og internasjonal, noe som medfører at domstolene og dommerne stilles overfor stadig større utfordringer når de skal behandle tvister med relasjon til privat næringsvirksomhet. Det kan her dreie seg om kunnskap og forståelse som det kan være vanskelig å tilegne seg på annen måte. Næringslivet vil på sin side kunne ha nytte av dommerfaglig kompetanse og erfaring, først og fremst i forbindelse med organer som har tilsyns/kontrollfunksjoner eller som driver med konfliktløsning.

Kommisjonen er kommet til at de betenkeligheter som er knyttet til dommers sidegjøremål i privat næringsvirksomhet er så vidt tungtveiende, at kommisjonen vil foreslå at det knyttes restriksjoner til dommers adgang til å påta seg slike gjøremål. Avgjørende for kommisjonen har vært «risken för förtroendskada» som ligger til grunn for det svenske forbudet. Kommisjonen har også lagt en viss vekt på at den innsikt som dommere kan få gjennom sidegjøremål i privat virksomhet, et stykke på vei vil kunne kompenseres - bl a ved at retten settes med sakkyndige meddommere i større utstrekning enn det som hittil har vært tilfelle, og ved at dommere får relevante opplæringstilbud.

Kommisjonen vil imidlertid ikke gå inn for at det innføres et alminnelig forbud mot dommerdeltakelse i privat næringsvirksomhet. Det vesentlige er at man får en viss kontroll med denne type sidegjøremål, og utover det som en registreringsordning alene kan gi. Kommisjonen mener at en godkjenningsordning vil kunne tilfredsstillende et slikt kontrollbehov.

Etter kommisjonens oppfatning er betenkelighetene ved dommerdeltakelse i privat næringsvirksomhet særlig knyttet til *styreverv* i selskaper; det er først og fremst her at faren for identifikasjon med virksomheten og det som den står for, er størst. Tillatelse til styreverv bør derfor bare kunne gis rent unntaksvis, f eks dersom det dreier seg om familieaksjeselskaper. Men også deltakelse i virksomhetens tilsyns/kontrollorganer medfører fare for identifikasjon. Det samme gjelder deltakelse som medlem av styret for private pensjonsfond som bedrifter oppretter. - Se nærmere nedenfor om konfliktløsende nemnder og investeringer.

- *Twisteløsende nemnder*

Det eksisterer en rekke private, tvisteløsende nemnder, d v s nemnder som er opprettet av private selskaper, organisasjoner m v og som har som oppgave å løse tvister mellom private i kunde/klientforhold. I praksis er det her tale om

klagenemnder eller reklamasjonsnemnder. En del av disse representerer rent interne bransjeordninger, f eks har de enkelte forsikringsselskaper egne nemnder. De resterende er i hovedsak nemnder som er opprettet i samarbeid mellom vedkommende bransje og dens kunder, representert ved en forbrukerorganisasjon. Felles for disse tvisteløsende nemndene er at de i en del tilfelle har dommere som medlemmer, ofte som ledere.

Kommisjonen mener at også deltakelse i tvisteløsende nemnder bør omfattes av en godkjenningsordning. Sett på bakgrunn av dommernes særlige kvalifikasjoner vil imidlertid det samfunnsnyttige aspektet gjennomgående være mer framtrødende her enn ved deltakelse i annen privat virksomhet. Dette bør få betydning ved vurderingen av om godkjenning bør gis eller ikke.

Det kan i en del tilfelle være tvil om det er riktig å plassere de private tvisteløsende nemndene inn under privat næringsvirksomhet eller under interesseorganisasjoner eller under ideelle foreninger. Dette bør imidlertid ikke være avgjørende. Også i de tilfelle hvor nemnda kan sies å ha tilknytning til en interesseorganisasjon eller en ideell forening, vil de kunne representere særlige interesser som gjør det nærliggende å etablere kontroll med dommerdeltakelse gjennom en godkjenningsordning.

For alle private tvisteløsende nemnder kommer det inn et vesentlig tilleggsmoment, knyttet til de tilfelle hvor det kan være en viss sannsynlighet for rettslig overprøving. I slike tilfelle vil det være klare paralleller mellom deltakelse i private nemnder og i statlige nemnder hvor det foreligger en tilsvarende mulighet for rettslig overprøving, se punkt 9.7.8.3. De betenkeligheter med hensyn til deltakelse av høyesterettsdommere som kommisjonen i denne sammenheng har gitt uttrykk for når det gjelder de statlige nemnder, vil gjøre seg gjeldende på tilsvarende måte for høyesterettsdommers deltakelse i de private tvisteløsende nemndene. Det bør derfor utvises en særlig tilbakeholdenhet med å oppnevne høyesterettsdommere som medlemmer av private tvisteløsende nemnder.

- *Investeringer*

Et særlig spørsmål er om en godkjenningsordning også bør omfatte *investeringer*, d v s pengeplasseringer hvor siktemålet er fortjeneste. I likhet med verv o l representerer investeringer en type interesse/lojalitet knyttet til den virksomhet hvor det investeres og til privat næringsvirksomhet i sin alminnelighet, som *kan* være uheldig i relasjon til bl a tillitshensynet. Kommisjonen finner imidlertid ikke at det her dreier seg om så sterke og nære tilknytninger at det bør gi grunnlag for å ta med investeringer i godkjenningsordningen. Faren for at tilliten til domstolene/dommerne kan svikte vil være mindre når dommerne investerer, enn når de innehar verv o l. Spørreundersøkelsen viser dessuten at dommers investeringer er av nokså beskjedent omfang. F eks hadde bare 5,6 % av dommerne investeringer i en størrelsesorden som oversteg kr 50 000. Kommisjonen vil videre peke på at investeringer ofte representerer en type formuesplasseringer, hvor restriksjoner i form av en godkjenningsordning vil kunne føles som et betydelig inngrep i den enkelte dommers personlige frihet. Dette vil bl a gjelde for pengeplasseringer i aksjefonds o l og i familieaksjeselskaper. Ved de førstnevnte plasseringer mangler dommeren nærmere kjennskap til i hvilke virksomheter hennes/hans penger plasseres, og i de sistnevnte vil det lett føles urimelig om dommeren måtte selge sine aksjer. Det må kunne sies at investeringer vanligvis er en aktivitet som ligger innenfor den enkelte dommers private sfære, og som hun/han

ikke bør behøve å innhente tillatelse til fra det offentlige. Det er også andre faktorer som taler imot at godkjenningsordningen skal omfatte investeringer. Kommisjonen viser i denne forbindelse til de alminnelige habilitetsreglene for dommere, se særlig varslingsplikten i domstoloven § 113, og til forslaget om registreringsplikt for visse investeringer, se nedenfor.

Registrering

Som nevnt ovenfor foreslår kommisjonen at dommere må ha særskilt godkjenning for å kunne påta seg sidegjøremål i det private næringsliv. De hensyn som ligger til grunn for registrering av sidegjøremål, tilsier at godkjente sidegjøremål i det private næringsliv blir registrert. Kommisjonen ser ingen grunn til å gjøre unntak for spesielle gjøremål.

Kommisjonens forslag om godkjenningsplikt for sidegjøremål i næringsvirksomhet omfatter bare verv o l - ikke *investeringer*. Spørsmålet blir da om det er grunn til å lovfeste særskilt at dommeres investeringer skal registreres.

Investeringer representerer en type interesse i den virksomhet som det er investert i, som det kan være viktig å få klarlagt gjennom en registreringsordning - særlig med bakgrunn i et habilitetsperspektiv. På den annen side vil et lovfestet krav om at investeringer skal registreres, være et ikke uvesentlig inngrep overfor den dommer som foretar investeringer. Særlig vil dette kunne være tilfelle dersom investeringer også skulle omfatte bankinnskudd, plassering av midler i aksjefond o l, se ovenfor. Det vil dessuten være upraktisk om alle investeringer - etter hvert som de foretas - skulle være registreringspliktige, f eks med tanke på den dommer som er aktiv på aksjemarkedet. Registrering av investeringer kan reise avgrensingsproblemer av retts teknisk karakter, bl a med sikte på hva «investeringer» skal omfatte. Ved innføringen av de nye bestemmelser om registrering av sidegjøremål i Danmark fant man ikke grunn til å la registreringsplikten omfatte investeringer. Stortingsrepresentanter må imidlertid registrere «Selskapsinteresser (aksjer) i selskaper hvor vedkommende selv sammen med ektefelle og hjemmeværende barn eier aksjer som overskrider én prosent av aksjekapitalen», jf punkt I nr 9 i de veiledende regler. I det midlertidige reglementet for høyesterettsdommere er det ikke fastsatt nærmere bestemmelser om registrering av investeringer.

Til tross for at det foreligger vektige motforestillinger, vil kommisjonen foreslå at dommeres investeringer i visse tilfelle skal registreres. Motforestillingene medfører imidlertid at investeringer bare i begrenset utstrekning bør være registreringspliktige. Registrering bør begrenses til å omfatte eierinteresser i selskaper - aksjeselskaper, ansvarlige selskaper m v. Begrensningen til eierinteresser innebærer at f eks bankinnskudd ikke skal registreres. Investeringer i aksjefonds o l bør - uavhengig av hvor fondsplasseringene skjer - også unntas fra registreringsplikten, idet slike plasseringer i liten grad eller ingen grad er knyttet til eierinteresser i bestemte selskaper, se ovenfor.

For det andre synes det både unødvendig og uhensiktsmessig å registrere mindre investeringer. I slike tilfelle anses habilitetshensynet tilstrekkelig ivaretatt gjennom varslingsplikten etter domstoloven § 113. Minimumsavgrensningen kan skje på flere måter. Følgende tre alternativer synes å være de mest nærliggende, knyttet til investeringer i det enkelte selskap:

1. Et bestemt minstebeløp
2. Et bestemt (minste) eierandel målt i prosent eller som brøk
3. En kombinasjon av 1) og 2)

Spørreundersøkelsen i 1997 viser at i alt 4,3 % av dommerne (ordinære dommere: 4,5 %) hadde en eller flere investeringer i intervallet kr. 10 000 - 50 000, alternativt en eierandel på 1 - 10 %. 4,6 % (ordinære dommere: 5,3 %) hadde en eller flere investeringer som oversteg kr 50 000, alternativt en eierandel på mer enn 10 %. Undersøkelsen viste videre at de aller fleste av dommerne investerte i aksjer, d v s at eierinteressene hovedsakelig var knyttet til aksjeselskaper.

Etter kommisjonens mening er det viktig at man her kommer fram til så enkle og oversiktlige avgrensningskriterier som mulig. I et slikt perspektiv kan en eierandel mål i prosent eller brøk, d v s alternativ 2), framstå som det best egnede kriterium. Dette kriteriet kan imidlertid gi skjeve utslag, i og med at f eks store investeringer (i kronebeløp) i store aksjeselskaper blir registreringsfrie, mens små investeringer (i kronebeløp) i små aksjeselskaper lett kan bli registreringspliktige. Ved bruk av alternativ 1 - et bestemt minstebeløp - er problemet at det kan være vanskelig å finne den riktige verdimåler; fastsettingen av minstebeløpet er bl a avhengig av selskapsform og om likningverdi eller annen verdimåler skal anvendes. Dette kan lede til at reglene blir ganske komplekse. For øvrig gir spørreundersøkelsen nokså liten veiledning med hensyn til valg av prosent/brøk - og også av et minste kronebeløp - som kriterium. Konklusjonen er at valg av kriterium for registrering av investeringer i stor grad vil være spørsmål om skjønn.

Kommisjonen er etter dette kommet til at spørsmålet om valg av kriterium for hvilke investeringer som skal registreres, bør vurderes nærmere i forbindelse med den mer detaljerte *forskrift* som kommisjonen mener bør utarbeides for dommeres sidegjøremål, se punkt 9.7.12. Kommisjonen finner derfor ikke grunn til å fremme forslag om hvilke kriterier som skal gjelde for registrering av investeringer.

9.7.8.5 Heleid og deleid offentlig næringsvirksomhet

Både *staten, kommunene og fylkeskommunene* driver næringsvirksomhet i en viss utstrekning, og etter noenlunde de samme prinsipper som private - effektiv drift ut fra forretningsmessige prinsipper. Typisk for slik virksomhet er at den gjerne er skilt ut fra den ordinære, forvaltningsmessige organisasjonsformen, og er organisert som selvstendige rettssubjekter. Organisasjonsformen er i slike tilfelle ofte den samme som for privat næringsvirksomhet, f eks et aksjeselskap.

Kommisjonen mener at de samme regler bør gjelde med henblikk på *godkjenning* av dommeres verv o l i offentlig næringsvirksomhet som i privat næringsvirksomhet, idet de samme hensyn stort sett vil gjøre seg gjeldende. I den utstrekning det eksisterer ulike hensyn - særlig med grunnlag i de noe videre målsettinger som gjerne settes for offentlig næringsvirksomhet, basert på ivaretagelse av bredere samfunnmessige interesser - antar kommisjonen at disse ikke er tilstrekkelige til å begrunne forskjellige regler. En annen sak er at forskjellene eventuelt kan framkomme gjennom ulike *praksis* ved behandlingen av godkjenningssøknader.

Undertiden etableres det privatrettslige sammenslutninger, vanligvis aksjeselskaper, hvor både det offentlige og det private har eierinteresser - kalt deleide selskaper. Med bakgrunn i det som tidligere er uttalt om (rent) privat og (rent) offentlig virksomhet, mener kommisjonen at godkjenningsordningen bør omfatte dommerdeltakelse også i denne type næringsvirksomhet. Dette innebærer at reglene blir like for alle former for næringsvirksomhet,

enten virksomheten er privat og/eller offentlig eid: Godkjenningsplikt for dommeres sidegjøremål, men ikke for dommeres investeringer.

Videre bør de samme regler gjelde for *registrering* av sidegjøremål og for dommeres investeringer - i den grad det er aktuelt i den type virksomhet som det her gjelder - som for registrering av sidegjøremål og investeringer i privat virksomhet.

9.7.8.6 Interesseorganisasjoner

Med interesseorganisasjoner menes private sammenslutninger som har et mer eller mindre definert økonomisk siktemål, men som i hovedsak er organisert på en annen måte enn ordinær næringsvirksomhet. Medlemsaspektet er det sentrale ved disse organisasjonene, dvs ivaretagelse av medlemmenes fortrinnsvis økonomiske interesser, knyttet til bestemte interesseområder. Til forskjell fra særlig privat næringsvirksomhet er det primære formålet ikke at *organisasjonen* skal tjene penger. Typiske eksempler på interesseorganisasjoner er grunneierlag, leieboerforeninger og yrkes/bransjeforeninger - som f.eks Norges Bondelag. Utenfor kategorien faller de ideelle foreninger. Som navnet tilsier mangler disse det økonomiske siktemål, eller dette er klart underordnet andre og mer ideelle formål - se nærmere nedenfor.

Som tidligere nevnt driver interesseorganisasjonene i en viss forstand politisk virksomhet. En rekke av dem er meget betydelige aktører på den politiske arena og i samfunnslivet ellers. Mest nærliggende er det kanskje å trekke fram fagforeninger og arbeidsgiverforeninger, men yrkes/bransjeforeninger og l kan i mange sammenhenger spille en like framtrædende rolle.

Spørreundersøkelsen viser at relativt få dommere hadde sidegjøremål i interesseorganisasjoner. Medlemskap i fagforeninger ble imidlertid holdt utenfor spørreundersøkelsen. 59 dommere (ordinære dommere: 48) - dvs 11,7 % (12,7 %) - oppga at de var medlemmer av en eller flere interesseorganisasjoner. Et lite antall var medlem av mer enn to organisasjoner. Ca 2/3 av sidegjøremålene bestod i ordinære medlemskap, dvs at 4,6 % (4,5 %) hadde verv i en eller annen form. Av i alt 24 dommere med verv, var det bare syv av disse som hadde inntekt av vervene. Sett under ett var årsinntekten pr dommer med verv kr 1.300 (1.100) i gjennomsnitt.

Forbud/krav om godkjenning

Ordinært medlemskap i interesseorganisasjoner må etter kommisjonens oppfatning langt på vei vurderes på samme måte som ordinært medlemskap i politiske partier. Konsekvensen av dette er at slikt medlemskap alene ikke kan være gjenstand for restriksjoner i form av forbud eller krav om godkjenning.

Kommisjonen finner heller ikke at det foreligger tilstrekkelig grunnlag for å innføre slike restriksjoner i forbindelse med *verv o l* i interesseorganisasjoner. Begrunnelsen er først og fremst

- at kommisjonen foreslår at verv skal registreres, se nedenfor
- at det er relativt få dommere som har slike verv, og at bare ca 1/3 av vervene o l er inntektsbringende
- at verv kan gi dommere en viss samfunnsinnsikt av betydning for dommerarbeidet,
- at verv kan ha visse likhetspunkter med politiske sidegjøremål (som det ikke foreslås restriksjoner for)
- at det er lang tradisjon for at dommere kan inneha verv i interesseorgan-

isasjoner.

Kommisjonen vil imidlertid gjøre unntak for dommerdeltakelse i tvisteløsende nemnder som har tilknytning til interesseorganisasjoner. Slik deltakelse bør, som nevnt i punkt 9.7.8.4, godkjennes før en dommer kan påta seg vervet, og kommisjonen viser til den generelle begrunnelse som er gitt der for godkjenning av deltakelse i private tvisteløsende nemnder.

Kommisjonen finner for øvrig grunn til å uttale at det ikke synes heldig at dommere - utenom dommernes egne organisasjoner - går inn i framtrepende posisjoner for spesielle interessegrupper. Denne type engasjement kan bidra til å så tvil om dommernes uavhengighet, og rokke ved domstolenes legitimitet.

Registrering

På grunn av likhetstrekkene mellom interesseorganisasjoners virksomhet og politiske partiers virksomhet, mener kommisjonen at deltakelse i førstnevnte bør vurderes på lik linje med de sistnevnte, også i registreringsammenheng. Følgene av dette blir at kommisjonen foreslår at *ordinært* medlemskap i interesseorganisasjoner holdes utenfor registreringsordningen, men at verv og annet arbeid i mer formelle posisjoner i organisasjonens tjeneste registreres. - Kommisjonen kan ikke se at det foreligger tungtveiende hensyn som tilsier at det bør gjelde særlige regler for deltakelse i spesielle organisasjoner.

9.7.8.7 Ideelle foreninger

Med ideelle foreninger o l menes private sammenslutninger som i utgangspunktet ikke har noe erklært formål om å ivareta medlemmenes økonomiske interesser, men hvor formålet er av mer ideell karakter. Eksempler: Idretts- og fritidsorganisasjoner, miljøvernorganisasjoner, saksorienterte organisasjoner - som feks Nei til EU o l, brorskapsforbund, religiøse foreninger. Som eksemplene viser spenner disse foreningene over meget forskjellige deler av samfunnslivet, og er av stor betydning for det enkelte individs trivsel, tilhørighet og engasjement, samtidig som mange av dem spiller en viktig rolle på den samfunnspolitiske arena. Det siste henspeiler på at ideelle foreninger kan ha en nokså utpreget politisk karakter, i likhet med typiske interesseorganisasjoner, selv om dette langt fra er tilfelle for det store flertall av slike foreninger som eksisterer lokalt, regionalt og nasjonalt. Mange ideelle foreninger er landsomfattende masseorganisasjoner, som f eks Den Norske Turistforening, Røde Kors. Andre har en sterk lokal, mer privat forankring, f eks et historielag. - Det kan for øvrig være vanskelig å trekke en helt klar grense mellom interesseorganisasjoner og ideelle foreninger.

Spørreundersøkelsen viser at 73,7 % av dommerne (ordinære dommere: 77,2 %) var medlemmer av en eller flere ideelle foreninger. Godt over halvparten av dommerne hadde medlemskap i mer enn tre foreninger. Mer enn 60 % av dommerne hadde ingen verv o l, dvs at de var bare ordinære medlemmer. En stor del av sidegjøremålene var knyttet til sidegjøremål i idrettsforeninger og foreninger med et (annet) kulturelt formål samt i velforeninger o l. Bare 10 dommere oppga at de hadde inntekter av sine sidegjøremål. Årsinntekten pr dommer med verv o l utgjorde kr 1 000 (kr 1 200) i gjennomsnitt.

Forbud/krav om godkjenning

Etter kommisjonens mening bør dommere ha fri adgang til å slutte seg til ideelle foreninger, i den forstand at det ikke anses uforenlig med dommerstillingen å være *ordinært medlem* av denne type organisasjoner. Kommisjonen mener m a o at løsningen bør bli den samme som for ordinært medlemskap i politiske partier og i interesseorganisasjoner. Begrunnelsen vil også i det alt vesentlige være den samme.

Engasjement i ideelle foreninger i form av *verv o l* framstår i alminnelighet som et særlig personlig anliggende for den enkelte dommer. Kommisjonen finner grunn til å framheve det samfunnsmessig positive ved slik deltakelse fra dommeres side i foreningslivet; dommere - i likhet med andre som deltar aktivt i denne type organisasjoner - utfører her mye uegennyttig og samfunns-gagnlig arbeid. Det er ingen sentrale hensyn som tilsier at dommere må tåle begrensninger i adgangen til å påta seg *verv o l* i ideelle foreninger/organisasjoner. Men heller ikke i denne sammenheng vil kommisjonen utelukke at det eksisterer *verv o l* som det kan være uheldig at dommere innehar, f eks i organisasjoner som fungerer som politiske pressorganisasjoner.

Kommisjonen viser for øvrig bl a til forslagene om krav om godkjenning i forbindelse med arbeidstyngende eller inhabiliserende sidegjøremål, og til at *verv o l* foreslås gjort registreringspliktige, se nedenfor.

Registrering

Kommisjonen mener at det er både unødvendig og upraktisk å foreta registrering av sidegjøremål i alle ideelle foreninger. Hensynene bak registreringsordningen fører til at behovet for registrering i utgangspunktet er lite, særlig når det gjelder medlemskap. Personvern hensyn kommer dessuten inn med en viss tyngde. For øvrig framstår det som ikke særlig heldig at registeret fylles med gjennomgående lite interessante opplysninger om deltakelse i ideelle foreninger. Det vil også kreve ekstra ressurser å holde registeret ajour.

Kommisjonen går derfor inn for at registrering av sidegjøremål i ideelle foreninger begrenses. Kommisjonen vil foreslå at all deltakelse i foreninger som har *færre enn 100 medlemmer* skal unntas fra registrering, også *verv o l*. Dermed unntas all deltakelse i en del mindre foreninger.

I noen tilfelle kan det være tvil om hvorledes medlemstallet skal regnes. Det avgjørende kriterium må her være om foreningen primært har en lokal forankring eller ikke. F eks vil et idrettslag ha en lokal forankring, slik at det er idrettslagets medlemstall som er avgjørende - ikke antall medlemmer i den idrettskretsen som laget er tilsluttet. Situasjonen blir annerledes for f eks Norges Naturvernforbund, som er en forening med nasjonal basis.

Når det gjelder foreninger med *flere enn 100 medlemmer*, mener kommisjonen at man bør skille mellom ordinært medlemskap og *verv*, slik som for interesseorganisasjoner. Det innebærer at medlemskap ikke blir gjenstand for registrering i det hele tatt, uavhengig av hvilken forening medlemskapet er knyttet til og hvor mange medlemmer foreningen har, se dog nedenfor om visse foreninger. Skillet innebærer videre at *verv o l* registreres. Riktignok kan personvern hensyn gjøre seg sterkere gjeldende her enn i forbindelse med *verv o l* knyttet til politisk virksomhet eller til virksomhet i interesseorganisasjoner, men på den annen side vil en registreringsordning miste noe av sitt formål og betydning dersom sidegjøremål i ideelle foreninger helt skal være unntatt fra registrering. Registreringsordningens troverdighet kan bli skadelidende, bl a på grunn av det habilitetshensyn som er en av grunnpillarene for

ordningen. Spørreundersøkelsen viser f eks at ved siden deltakelse i privat næringsvirksomhet, var deltakelse i ideelle foreninger det som oftest skapte habilitetsproblemer for dommere. Et annet moment til støtte for registrering er at det ofte vil være mer eller mindre alminnelig kjent hvem som har verv o l, men uten at det behøver å være kjent for dem som har behov for innsyn. Dette reduserer betydningen av personvern hensynet.

Kommisjonen har vurdert som mulig kompromissløsning at verv o l kan unntas fra registrering dersom sterke personvern hensyn tilsier det. Dette er imidlertid ingen god løsning retts teknisk, fordi et slikt kriterium er utpreget skjønnsmessig og reiser vanskelige avgrensningsspørsmål. Siden det ofte vil være nokså alminnelig kjent hvem som har verv o l, også i tilfelle hvor sterke personvern hensyn *kan* komme inn, er det et ytterligere moment som kan gjøre kompromissløsningen mindre aktuell.

Sidegjøremål i visse foreninger

Spørreundersøkelsen viser at en del dommere er medlemmer av foreninger o l som opererer med lukket medlemskap, basert på at medlemskap må anbefales og godkjennes, hvor medlemmene har særlige forpliktelser overfor hverandre og overfor foreningen, og hvor foreningens vedtekter eller deler av disse er hemmelige, f eks opptaksregler.

For utenforstående kan noen av disse foreningene framstå som hemmelighetsfulle, omgitt av en viss mystikk, og forholdet rundt foreningene kan være egnet til å skape både usikkerhet og spesielle forestillinger om foreningene og deres medlemmer. Kommisjonen sikter her til såkalte «brorskapsforbund» som f eks Den Norske Frimurerorden og Odd Fellow. Dommere med medlemskap/verv i denne type foreninger kan derfor bli møtt med skepsis av deler av det rettssøkende publikum, særlig hvis en av partene eller deres prosessfullmektig i en konkret rettssak tilhører samme forening. I slike tilfelle vil man kunne komme opp i en situasjon hvor det kan bli tale om inhabilitet etter domstoloven § 108. Høyesterett har ikke tatt stilling til om medlemskap i brorskapsforbund er inhabilitetsgrunn eller ikke.

Kommisjonen anser det uaktuelt å innføre forbud mot at dommere er medlemmer av brorskapsforbund. Et forbud vil representere et så sterkt inngrep i den enkelte dommers personlige frihet, at det ikke kan aksepteres ut fra de hensyn som kommisjonen har lagt vekt på ved rettslig regulering av dommers sidegjøremål. Å kreve at medlemskap skal være avhengig av konkret vurdering gjennom en *godkjenningsordning*, er også et lite egnet virkemiddel og framstår heller ikke som noen akseptabel løsning.

Kommisjonens *flertall* (lederen og medlemmene Eidesen, Hermansen, Nygaard Haug, Overå, Pavall, Strøm Bull, Sundtoft og Ven) har vurdert om også ordinært medlemskap i slike foreninger bør være gjenstand for *registrering*, særlig med bakgrunn i at dette vil kunne styrke den alminnelige tillit til domstolene og skape mer forutsigbare forhold med hensyn til parters og prosessfullmektigers muligheter for å vurdere vedkommende dommers habilitet i de enkelte saker. Flertallet er likevel kommet til at det ikke foreligger tilstrekkelig grunn til å registrere nettopp denne type medlemskap, men unnta medlemskap i alle andre ideelle foreninger. Etter flertallets mening tilhører også medlemskap i disse foreninger med særlige forpliktelser den private sfære, som ikke bør være gjenstand for kartlegging i form av en offentlig registreringsordning. Den Norske Frimurerorden vil f eks rammes av en særregel om registrering, til tross for at vedtektene har uttrykkelige bestemmelser

om at medlemmenes forpliktelser overfor ordenen står tilbake for deres forpliktelser overfor fedrelandet og Norges øvrighet. Flertallet vil også peke på at mangfoldet av ideelle foreninger, gjør det meget vanskelig å trekke grensen for hvilke medlemskap som skal registreres. Videre antar flertallet at en slik særregel vil kunne ramme foreninger for etniske og kulturelle minoriteter, der det er betenkelig om offentlig registrering skal pålegges gjennom en unntaksregel.

Mindretallet (medlemmene Bergo, Bugge Fougner, Fagernæs, Gjörv, Lorange Backer, Olsen og Røstad Fløtten) mener at det rettssøkende publikum gjennom en *registreringsordning* bør få kjennskap til hvilke dommere som er medlemmer av brorskapsforbund, og ikke bare til dem som innehar verv o l av forskjellig slag - slik det følger av de alminnelige regler som kommisjonen foreslår. Dette unntaket foreslås lovfestet. Mindretallet kan ikke se at hensynet til den enkelte dommers personlige frihet skulle være til hinder for at medlemskap registreres. Særlig gjelder dette i den grad medlemslister er tilgjengelige i prinsippet. Utslagsgivende for mindretallet er at den åpenhet som ligger i registrering vil være av betydning for folks alminnelige tillit til dommerne og til domstolene, og representere et særlig grunnlag for at parter/prosessfullmektiger på forhånd skal kunne ta stilling til mulig inhabilitet hos en dommer i en konkret sak - eventuelt sammenholdt med andre opplysninger om vedkommende. Denne åpenheten bør utstrekkes til å omfatte medlemskap, og ikke bare verv o l. Videre bør registreringen gjelde alle medlemskap, d v s uavhengig av medlemstallet i det enkelte forbund.

Det finnes religiøse foreninger som har rammer rundt sin virksomhet som i stor grad kan minne om det hemmelighold og særlige forpliktelser m v som preger brorskapsforbund. Mindretallet ser imidlertid tilslutning til religiøse foreninger som et særlig personlig anliggende, som en dommer bør kunne slippe å registrere. Mindretallet vil ikke se bort fra at det kan foreligge en inhabilitetssituasjon dersom dommeren og f eks en av partene i en retts sak er medlemmer av samme religiøse forening av den type det her er tale om, og forutsetter da at dommeren oppfylder sin opplysningsplikt etter domstolloven § 113. Kravet om registrering vil ikke omfatte foreninger for etniske og kulturelle minoriteter i sin alminnelighet, men bare de foreninger som utgjør brorskapsforbund - på samme måte som brorskapsforbund ellers.

9.7.8.8 Annen juridisk virksomhet

Med uttrykket «annen (juridisk) virksomhet» siktes det til en restkategori av sidegjøremål, hvor disse fortrinnsvis er av juridisk art. *Spørreundersøkelsen* gir en oversikt over hva slags gjøremål det dreier seg om og forekomsten av slike gjøremål.

Spørreundersøkelsen viser at hele 67,8 % av dommerne (ordinære dommere: 76,9 %) hadde ett eller flere sidegjøremål innenfor denne kategorien. Fordelingen av gjøremål var følgende: Settedommer - 17,9 % (22,3 %), tilkalt dommer - 35,6 % (47,5 %), voldgift - 19,1 % (23,9 %), mekling i arbeidstvister m v - 2,1 % (2,1 %), forfatterskap - 8,7 % (9,4 %), undervisning - 21,6 % (21 %), sensur - 16,8 % (17,8 %), rettshjelp - 1,2 % (1,0 %), familierådgivning - 1,2 % (1,0 %) og annen juridisk virksomhet - 8,3 % (8,4 %). Den gjennomsnittlige årsinntekt pr dommer var følgende: Settedommer/tilkalt dommer - kr 14 800 (kr 14 500) og annen virksomhet kr 45.400 (kr 49 600). For så vidt gjelder funksjonene som settedommer og tilkalt dommer, kan det være grunn til å presisere at disse

funksjonene nærmest må betraktes som en del av den ordinære dommerstillingen.

Forbud/godkjenning

Kommisjonen mener at det er lite som taler for at det bør innføres forbud mot at dommere påtar seg oppdrag, engasjementer m v innenfor restkategorien «Annen (juridisk) virksomhet». For det første kan denne kategorien av sidegjøremål i liten grad ses å være i konflikt med de funksjoner som tilligger dommerstillingen. I stor utstrekning dreier det seg om gjøremål som er kvalifisert samfunnsnyttige, og som det er direkte ønskelig at dommere påtar seg, f eks faglig forfatterskap og undervisning. Dels gjelder det gjøremål som dommere mer eller mindre er pålagt å utføre, så som settedommeroppdrag og oppdrag som tilkalte dommere. Noe annet er at det, når det spesifikt gjelder bruk av tilkalte dommere og settedommere, kan være grunn til å vurdere disse ordningene nærmere ut ifra andre relasjoner, se "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8. For det andre mener kommisjonen at det her gjennomgående vil være tilstrekkelig med de generelle godkjenningsordninger som kommisjonen går inn for, de eksisterende habilitetsregler i domstoloven og kommisjonens forslag til registreringsordning. - I dette ligger også at kommisjonen ikke ser noe behov for en særskilt godkjenningsordning for de sidegjøremål det her gjelder, bortsett fra voldgiftsoppdrag - se nedenfor.

Registrering

Registrering av «annen juridisk virksomhet» vil i noen grad være begrunnet i hensynet til folks alminnelige tillit til domstolene, men kanskje særlig i hensynet til å måle den arbeidsbelastning som sidegjøremål representerer i forhold til evnen/muligheten for å utføre dommerarbeidet tilfredsstillende. For habilitetshensynet vil registrering i alminnelighet spille liten rolle.

Det foreligger ikke særlig tungtveiende hensyn til fordel for registrering, og det praktiske behovet synes heller ikke å være så framtreddende som ved de sidegjøremål som tidligere er omtalt. Kommisjonen er allikevel kommet til at registrering som hovedregel bør finne sted. Begrunnelsen er først og fremst hensynet til å kunne gi en mest mulig samlet oversikt over dommers sidegjøremål, og hensynet til kontroll med at dommere ikke påtar seg sidegjøremål som arbeidsmessig kan gå utover utførelsen av dommerarbeidet. Høyesteretts registreringsordning omfatter f eks også denne type virksomhet.

Etter kommisjonens oppfatning vil det imidlertid føre for langt å registrere alle slike sidegjøremål. Enkelte sidegjøremål kan være så vidt ubetydelige av karakter eller omfang at det kan virke unødvendig og urasjonelt å registrere dem. Eksempler er i første rekke foredrag og enkeltstående forelesninger. Derimot bør oppdrag som gjelder en forelesningsserie eller mer omfattende eksamenssensur registreres.

Særskilt om voldgift

Et spørsmål som kommisjonen finner grunn til å drøfte særskilt, er om dommers adgang til å påta seg voldgiftsoppdrag bør reguleres ved forbud eller en godkjenningsordning.

Voldgift er en form for privat rettshåndhevelse, basert på en nærmere avtale mellom partene i en eksisterende eller mulig framtidig rettsvist. Hvis

ikke partene har avtalt noe annet, skal tvisten avgjøres av en nemnd på tre personer (voldgiftsrett), der hver av partene selv velger ett medlem, og de to oppnevnte medlemmene velger et tredje medlem som leder. Voldgift er regulert i tvistemålsloven kapittel 32. Av lovens § 464 framgår det at en voldgiftsavgjørelse har samme virkning som en rettskraftig dom, hvis ikke partene i voldgiftsavtalen har tatt forbehold om å bringe avgjørelsen inn for en ny voldgiftsrett til overprøving. Er voldgiftsavgjørelsen ugyldig etter lovens §§ 467 og 468, f eks fordi et av voldgiftsrettens medlemmer var inhabilt etter domstolloven § 106, kan partene bringe avgjørelsen inn for de alminnelige domstoler og få den opphevet ved dom. En voldgiftsavgjørelse fullbyrdes etter de samme regler som gjelder for fullbyrdelse av dommer, jf tvangsfullbyrdelsesloven § 4-1.

Rettslig konfliktløsning innenfor samfunnsområder som bygge- og anleggsvirksomhet generelt og petroleumsvirksomhet spesielt, skjer i stor grad i form av voldgift. Det samme gjelder innenfor enkelte andre områder, f eks forsikring og sjøfart. Årsaken til at bruk av voldgift velges framfor å la domstolene avgjøre rettstvister, er i første rekke behovet for raske avgjørelser, behovet for å redusere kostnadene ved tvisteløsning og behovet for fagkyndighet.

Spørreundersøkelsen viser at det er ganske vanlig at dommere oppnevnes som dommere i voldgiftstvister. Som nevnt ovenfor opplyste 19,1 % av dommerne (ordinære dommere: 23,9 %) at de hadde hatt voldgiftsoppdrag i 1996. Erfaring viser at voldgiftsoppdrag kan være arbeidskrevende, i den forstand at de kan hemme eller sinke utførelsen av det arbeid som ligger til dommerstillingen. Kommisjonen kan imidlertid ikke se at det av den grunn er påkrevd med *særskilte* restriksjoner; det anses i denne forbindelse tilstrekkelig med den alminnelige regel som kommisjonen foreslår om godkjenning av arbeidstyngende sidegjøremål, se punkt 9.7.6. Heller ikke habilitetshensyn tilsier særskilte restriksjoner, d v s utover den alminnelige regel som foreslås i tilknytning til inhabiliserende sidegjøremål, se punkt 9.7.7.

Et mulig forbud mot/krav om godkjenning av at dommere påtar seg voldgiftsoppdrag, må derfor hvile på et annet grunnlag enn hensynet til arbeidsbelastningen for dommerstillingen og mulig inhabiliserende effekt.

Bruken av voldgift er ganske omfattende, men etter det kommisjonen har kunnet bringe på det rene, foreligger det ingen oversikt som viser det samlede omfang av voldgift. Virkningen av voldgift er at samfunnets egen institusjon for løsning av rettslige konflikter - domstolene - fratras muligheten for, eller gis reduserte muligheter for, å skape rettsenhet, foreta rettsavklaring og påvirke rettsutviklingen på sentrale rettsområder. I tillegg kommer at det gjennomgående er lite offentlighet omkring voldgiftsavgjørelser, noe som gjerne er hensikten - sett fra partenes side. I et slikt perspektiv kan det fortone seg som negativt at nettopp dommere ved de alminnelige domstoler spiller en vesentlig rolle i forbindelse med voldgift. På den annen side kan dommerdeltakelse sies å representerer en betryggelse, idet slik deltakelse tilfører behandlingen av voldgiftssaker dommerfaglig innsikt og autoritet. Voldgift har dessuten i mange sammenhenger vist seg å være en effektiv ordning for løsning av rettstvister - rask og kostnadsbesparende. Voldgiftsoppdrag kan også tilføre dommere vesentlig innsikt. Internasjonale voldgiftsoppdrag står i en egen stilling; her vil det kunne være av særlig betydning at norske dommere deltar.

Etter dette er kommisjonen kommet til at det ikke er grunnlag for å innføre noe alminnelig forbud mot at dommere påtar seg voldgiftsoppdrag. Av

hensyn til den alminnelige tillit til domstolene og til dommerne vil kommisjonen imidlertid framheve betydningen av at dommere framstår som mest mulig uavhengige og upartiske, også når de opptrer i dommerfunksjoner utenom sin ordinære dommerstilling. Når en dommer oppnevnes av den ene av partene i en voldgiftstvist, kan dette gi inntrykk utad at dommeren utad framstår som interesserepresentant for vedkommende part, noe kommisjonen anser uheldig, og ikke bare i habilitetssammenheng. Kommisjonen mener at det er grunnlag for å avskjære dommere fra å påta seg voldgiftsoppdrag av denne karakter, og vil foreslå at det lovfestes et forbud. Et slikt forbud vil ikke være til hinder for at partene i fellesskap blir enige om å oppnevne en bestemt dommer som medlem av voldgiftsretten.

For øvrig mener kommisjonen at voldgiftsoppdrag er av en så pass særegen karakter at de bør undergis godkjenning, d v s at en dommer bare kan påta seg voldgiftsoppdrag når hun/han har innhentet godkjenning på forhånd.

Å foreta en nærmere vurdering av om det er ønskelig å kanalisere flere rettstvister til domstolene gjennom en sterkere regulering av voldgiftsinstituttet, faller utenfor kommisjonens mandat. Kommisjonen er heller sammensatt med sikte på å foreta en slik vurdering.

9.7.8.9 Valg/oppnevninger som foretas av Stortinget eller av Kongen i statsråd

Kommisjonen er kommet til at valg som foretas av Stortinget, bør unntas fra alle krav om godkjenning, uavhengig av hva slags sidegjøremål det dreier seg om. Det vil stemme dårlig overens med Stortingets konstitusjonelle stilling at Stortingets personvalg i de tilfelle det gjelder, skal være betinget av et forvaltningsorgans godkjenning. Stortinget må her kunne stå helt fritt.

Kommisjonen mener at det bør gjøres et tilsvarende, generelt unntak for oppnevninger som foretas av Kongen i statsråd. Begrunnelsen er først og fremst at slike oppnevninger i særlig grad uttrykker det samfunnsmessige behov for dommerdeltakelse, og denne vurderingen bør tilligge oppnevningensmyndigheten - ikke det organ som godkjenner dommeres sidegjøremål (Domstoladministrasjonen etter flertallets forslag og Tilsynsutvalget for dommere etter mindretallets forslag, se nærmere punkt 9.7.9). Men det vil etter kommisjonens oppfatning være nyttig - som et ledd i den forberedende behandling - at godkjenningsorganets *uttalelse* innhentes og inngår i beslutningsgrunnlaget, før saken legges fram i statsråd. Innhenting av uttalelse bør imidlertid kunne unnlates når det gjelder oppnevninger til granskningskommisjoner, fordi det i disse tilfellene i alminnelighet vil haste meget med å få oppnevnt kommisjonen.

Kommisjonen vil foreslå at de ordninger som her er skissert, blir lovfestet.

9.7.9 Nærmere om opplegget for godkjenning av sidegjøremål

9.7.9.1 Godkjenningsmyndighet

Når det gjelder spørsmålet om *hvem* som bør ha myndighet til å godkjenne søknader om sidegjøremål, foreligger det etter kommisjonen følgende alternativer:

- Tilsynsutvalget, se kapittel 10
- Den sentrale domstoladministrasjon
- Domstolleder

Kommisjonen er kommet til at myndigheten til å samtykke i søknader om sidegjøremål bør sentraliseres, bl a for å sikre en mest mulig ensartet praksis. Sentraliseringen har også sammenheng med at det er behov for å finne en særlig løsning for domstollederens søknader. Dette medfører at det ikke anses aktuelt å legge myndighet direkte til domstolleder. Derimot bør det være åpning for at godkjenningssmyndighet, eventuelt for visse typer av søknader, kan delegeres til domstolleder, f eks hvis det viser seg mindre rasjonelt å sentralisere godkjenningssmyndigheten helt på grunn av søknadsmengden.

Å opprette et *eget* organ for behandling av godkjenningssaker anses unødvendig og lite rasjonelt. De alternativer som man blir stående igjen med, vil da etter kommisjonens oppfatning være henholdsvis den sentrale domstoladministrasjon og Tilsynsutvalget.

Det *flertall* som i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 går inn for at domstolene skal administreres av en ny *Domstoladministrasjon*, foreslår at myndigheten til å avgjøre søknader om sidegjøremål (godkjenningssmyndigheten) skal legges til det nye organet. Dette innebærer at det i utgangspunktet vil være Domstoladministrasjonens styre som har myndigheten, men det vil muligens være upraktisk å la styret håndtere alle godkjenningssaker. Styret bør derfor kunne delegerer myndighet i slike saker, se ovenfor.

Flertallets forslag har sammenheng med at avgjørelse av slike søknader må anses å være en naturlig oppgave for et organ som har en rekke andre forvaltningsoppgaver som gjelder domstolene og dommerne. Av spesiell betydning i denne forbindelse er at flertallet i punkt 9.7.10.3 foreslår at ansvaret for ordningen med registrering av sidegjøremål legges til Domstoladministrasjonen. Å samle både godkjenningssmyndigheten og registreringsmyndigheten på en og samme hånd, framstår for flertallet som en rasjonell og hensiktsmessig løsning. Etter flertallets forslag vil Domstoladministrasjonen derfor få det samlede ansvar for saker som gjelder dommeres sidegjøremål. Behandling av godkjenningssøknader reiser ikke spesifikke rettssikkerhetsproblemer som gjør det aktuelt å legge godkjenningssmyndigheten til Tilsynsutvalget. Etter flertallets syn vil det kunne være uheldig om Tilsynsutvalget både skal avgjøre godkjenningssøknader og ta stilling til overtredelser av de regler som gjelder for dommeres sidegjøremål. Etter de regler som flertallet foreslår for disiplinærordningen, vil Domstoladministrasjonen ha full adgang til å bringe alle saker inn for Tilsynsutvalget hvor det foreligger mistanke om brudd på reglene om dommeres sidegjøremål.

Mindretallet - som er identisk med det mindretall som i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 går inn for at den sentrale domstoladministrasjon fortsatt skal ligge i Justisdepartementet - mener at den beste løsning er å legge behandlingen av godkjenningssaker til *Tilsynsutvalget*. Godkjenning av sidegjøremål er en form for kontroll med dommere som etter mindretallets syn naturlig kan kombineres med den kontroll som Tilsynsutvalget fører gjennom sin disiplinære virksomhet. Å legge godkjenningssmyndighet i godkjenningssaker til Tilsynsutvalget kan bidra til å gi beslutningene om dommeres sidegjøremål den nødvendige autoritet, og derigjennom bli et element som fremmer den alminnelige tillit til domstolene og til dommerne.

Det er viktig at godkjenningssaker kan behandles raskt. Utvalgsbehandling kan være et visst hinder for effektiviteten i saksbehandlingen, men heller ikke mindretallet ser dette som noe alvorlig ankepunkt. For det første forutsetter mindretallet at utvalgets sekretariat forbereder godkjenningssakene for utvalget, og eventuelt får delegert avgjørelsesmyndighet i kurante

saker etter retningslinjer som utvalget trekker opp. For det annet vil utvalgets egen saksbehandling kunne skje i form av telefonmøter o l, eller ved at sakene med sekretariatets innstilling sendes i sirkulasjon blant medlemmene, eller ved andre framgangsmåter som kan rasjonaliserere saksbehandlingen.

9.7.9.2 Saksbehandlingen. Klage

En søknad om godkjenning må bl a inneholde opplysninger om hva sidegjøremålet gjelder, tidspunkt/varighet, om det er inntektsbringende og virkninger for arbeidet i dommerstillingen med hensyn til inhabilisering og arbeidsbyrde. Kommisjonen finner imidlertid ikke grunn til å vurdere nærmere hva en søknad skal inneholde, og forutsetter at bestemmelser om dette fastsettes i forskrift.

Behandling av godkjenningssaker vil omfattes av de alminnelige bestemmelser i forvaltningsloven. For å sikre en betryggende saksbehandling vil kommisjonen foreslå at det lovfestes uttrykkelig at forvaltningslovens regler om enkeltvedtak skal gjelde ved behandlingen av disse sakene. Dette innebærer bl a at avgjørelsesorganet har plikt til å begrunne vedtaket dersom den går ut på at godkjenning nektes. Kommisjonen finner ikke grunn til å lovfeste særlige unntak fra forvaltningsloven, bortsett fra når det gjelder klage.

Kommisjonen ser ikke noe behov for at det skal være adgang til å påklage vedtak om godkjenning. I praksis vil det si at en dommer ikke kan bringe avgjørelsesorganets vedtak om å nekte godkjenning inn for et annet forvaltningsorgan til overprøving. Kommisjonen viser særlig til den uavhengige stilling som avgjørelsesorganet er tiltenkt, både etter flertallets og mindretallets forslag, og at avgjørelsene treffes på høyt forvaltningsnivå etter en kvalifisert saksbehandling. Det er derimot ikke grunn til å avskjære klageadgangen når avgjørelser om godkjenning treffes etter delegert myndighet.

Etter dette vil kommisjonen foreslå at vedtak som treffes av Domstoladministrasjonen (etter flertallets forslag) eller av Tilsynsutvalget (etter mindretallets forslag) ikke skal kunne påklages, mens det skal være adgang til å påklage vedtak som treffes etter delegert myndighet, f eks av domstolleder. Kommisjonen forutsetter at nærmere bestemmelser om delegering av myndighet og om klage fastsettes i forskrift.

9.7.10 Nærmere om opplegget for registrering av sidegjøremål

9.7.10.1 Registrering av opplysninger om det enkelte sidegjøremål. Registreringens varighet

Dersom et register over dommeres sidegjøremål skal kunne fungere etter hensikten, synes det vanskelig å komme utenom at registeret normalt må inneholde følgende opplysninger:

- Dommerens tittel, navn og domstolstilknytning
- Hva gjøremålet består i
- Hvem som eventuelt er oppdragsgiver
- Tidspunktet for/varigheten av gjøremålet
- Om det gis godtgjøring for gjøremålet

Opplysninger om dommerens tittel m v og hva gjøremålet består i er selvsagte, siden de er nødvendige for å kunne identifisere dommer og sidegjøremål i tilstrekkelig grad. Identitetshensynet tilsier at det også registreres hvem som er oppdragsgiver, der det er aktuelt.

Dommere - og oppdragsgivere - vil i noen tilfelle kunne ha interesse av at oppdragsgivers identitet er ukjent, i det minste mens oppdraget utføres. Dette gjelder særlig i forbindelse med voldgift og andre meklingsoppdrag. Kommisjonen mener at de hensyn som hele registreringsordningen hviler på, må veie tyngst, og de tilsier at oppdragsgivers navn også i disse tilfelle bør registreres. Et tilleggsmoment er at det ofte vil være nokså allment kjent at det har oppstått en tvist mellom to eller flere parter som skal løses ved voldgift eller mekling, slik at det for partene har mindre betydning om oppdragsgivers - i praksis partenes - navn blir registrert.

Det ovenstående passer ikke for *investeringer* som skal registreres. For investeringer bør det være tilstrekkelig at vedkommende selskaps navn og adresse oppgis. Inhabilitet vil i alminnelighet inntre når vedkommende dommer får en sak hvor et selskap som hun/han har foretatt investering i, og som er registrert, er part i saken. Det vil derfor ikke være noe spesielt behov for å registrere den enkelte investerings eksakte størrelse. Dette må også ses i sammenheng med at hensynet til vedkommende dommer kan tilsi at hun/han bør slippe å oppgi størrelsen på investeringen. Hvis det unntaksvis skulle være tvil om det registrerte minimum vil være inhabiliserende, vil en part i en konkret sak kunne be dommeren om å gi nærmere opplysninger om hvor stor investeringen er.

Når det gjelder tidspunkt/varighet, vil det være nødvendig at den registeransvarlige får melding om når et gjøremål er avsluttet, dersom det ikke på forhånd er klart hvor lenge gjøremålet vil vare. Melding må også gis i de tilfelle hvor varigheten blir forlenget utover det som er bestemt på forhånd.

Et tvilsomt spørsmål er knyttet til *godtgjøring* for sidegjøremål, forutsatt at opplysninger om dette blir gjenstand for offentlig innsyn. Det kontroversielle ligger ikke i at det skal registreres *om* det gis godtgjøring, men i registrering av *størrelsen* av den godtgjøring som gis. Oppslagene i mediene i de senere år kan tyde på at interessen for registeret i sterk grad vil bli konsentrert om nettopp dommernes inntekter av sidegjøremål. Etter Høyesteretts midlertidige regler om sidegjøremål kreves det f.eks ikke at dommerne skal oppgi størrelsen av inntektene. I den registreringsordning som er fastsatt for danske dommere, skal den enkelte dommer innberette inntektens størrelse til registreringsmyndigheten, men inntektens størrelse er unntatt fra offentlighet.

Å kreve at dommerens inntekter fra sidegjøremål skal registreres, mener kommisjonen vil være for inngripende overfor den dommer det gjelder, sett på bakgrunn at kommisjonen vil foreslå at det skal være offentlighet knyttet til disse inntektene. Riktignok er skattelikningen offentlig, men offentlighet knyttet til inntekter av sidegjøremål vil gi en helt annen detaljert oversikt over disse inntektene enn skattelikningen gjør. Liknende krav om offentlighet gjelder ikke for andre profesjonsgrupper.

Kommisjonen antar at registrering av konkrete inntektsopplysninger vil ha liten betydning for habilitetsaspektet ved registreringsordningen, og kommisjonen kan vanskelig se at den alminnelige tillit til domstolene og dommerne vil bli skadelidende ved at inntektene fra sidegjøremål unntas fra offentlighet. Det avgjørende må etter kommisjonens oppfatning være *at* sidegjøremål registreres, og ikke hvor store inntekter dommeren har av sidegjøremål. Derimot kan det være aktuelt å registrere at sidegjøremålet er innteksbringende, uten å si noe om beløp, siden dette kan representere et uttrykk for at dommeren har en særlig interesse i sidegjøremålet. Kommisjonen vil foreslå at dette lovfestes.

Et spørsmål av en noe annen karakter er *hvor lenge* registeret skal inneholde opplysninger om sidegjøremål. Hovedpoenget må selvsagt være at registeret skal være mest mulig oppdatert med hensyn til aktuelle sidegjøremål, d v s de gjøremål som vedkommende dommer for tiden har. Det kan imidlertid utvilsomt også være av interesse å ha visse *historiske* data om sidegjøremål, ikke minst sett ut fra habilitetshensynet. Kommisjonen vil derfor foreslå at registrerte opplysninger ikke blir slettet før det er gått en viss tid etter at dommeren har avsluttet sidegjøremålet. Kommisjonen er kommet til at tre år kan være passende. Et lengre tidsperspektiv enn dette anses ikke aktuelt, da kan det være mer nærliggende å korte det noe inn. Registeret bør skille mellom de tidsaktuelle data og de historiske. - Sletting av registrerte opplysninger om investeringer foreslås fastsatt i forskrift.

Når kommisjonen trekker fram behovet for at registeret skal inneholde historiske data om sidegjøremål, melder spørsmålet seg om registeret også bør inneholde slike data om dommerens *tidligere stilling/yrke* i et tilsvarende tidsrom, nærmere bestemt i tre år etter tiltredelse som dommer. I første rekke habilitetshensynet kan tilsi at en slik ordning innføres. Kommisjonen kan ikke se at det foreligger særlige motforestillinger her, og vil foreslå at tilstrekkelig identifiserende data om dommerens tidligere stilling/yrke registreres.

9.7.10.2 Frivillig eller obligatorisk registrering ? Offentlighet

Etter kommisjonens oppfatning vil det enkleste og mest rasjonelle være at en registreringsordning bygger på *innberetning* fra den enkelte dommer om sidegjøremål som hun/han har, og at dommere skal ha *plikt* til å innberette.

Alternativet til innberetningsplikt for dommere er å pålegge oppdragsgiver o l å melde fra om sidegjøremål til den registeransvarlige. Kommisjonen har liten tro på at en slik ordning vil fungere særlig godt. Det kan f eks være meget vanskelig å nå ut til alle potensielle oppdragsgivere med nærmere informasjon om meldeplikten. En del oppdragsgivere vil sannsynligvis også ignorere å melde fra om oppdrag - selv om de er orientert om meldeplikten. Når det spesielt gjelder godkjenningsspliktige sidegjøremål, kan et alternativ være å pålegge det organ som har godkjenningssmyndigheten å innberette sidegjøremålet. Men også i disse tilfellene mener kommisjonen at den beste løsning vil være at vedkommende dommer selv innberetter. For det første vil man da få en rasjonell ordning som innebærer at dommeren i alle tilfelle er den som skal sørge for at sidegjøremålene innberettes. For det andre kan det tenkes at dommeren - etter at godkjenning er gitt - allikevel avstår fra å påta seg sidegjøremålet.

En registreringsordning som er basert på innberetning fra dommeren, kan tenkes utformet som en *frivillig* ordning - eventuelt ledsaget av sterke oppfordringer om å gi mest mulig fullstendige opplysninger om de sidegjøremål som omfattes av ordningen. Det er grunn til å anta at dommere bare i et meget begrenset antall tilfelle vil unnlate å melde fra om sidegjøremål, slik at det i realiteten vil kunne bli liten forskjell mellom en pliktig og en frivillig ordning. Kommisjonen vil likevel foreslå at pliktordningen legges til grunn, idet den framstår som den enkleste, ryddigste og mest rasjonelle løsningen.

I tråd med den målsetting som er skissert for registeret, synes det å ha mest for seg å la innberetning skje *fortløpende*, d v s at en dommer må sørge for å rapportere sidegjøremålene etter hvert som hun/han får dem. På denne måten er man i størst mulig grad sikret at registeret til enhver tid er ajour, og at de registrerte opplysninger dermed er til å stole på. For at systemet ikke

skal bli for rigid, bør det være tilstrekkelig at dommeren rapporterer sidegjøremålet *innen en måned* etter at hun/han har tatt det på seg. Hvis ikke gjøremålets varighet er registrert tidligere, bør dommeren innenfor en tilsvarende frist etter at sidegjøremålet er avsluttet, pålegges å melde fra om gjøremålets opphør.

Når det gjelder *investeringer*, er det først og fremst de mer langsiktige investeringer som er interessante i registreringssammenheng. Bakgrunnen for dette er hensynet til å skape forutberegnelighet i tilknytning til dommerens habilitet. Kortsiktige investeringer blir derfor mindre betydningsfulle. Dette tilsier at det ikke er påkrevd med noen form for løpende registrering, også fordi det vil være vanskelig å gjennomføre i praksis. Man bør derfor kunne nøye seg med periodiske registreringer. Kommisjonen tar ikke stilling for hvor lange disse periodene bør være, eller når registrerte opplysninger om investeringer skal slettes, men finner det mest hensiktsmessig at dette - i likhet med fastsetting av nedre grense for investeringer som skal registreres - blir nærmere vurdert og fastsatt i forskrift.

I det som er utviklet i det foregående, er det i flere sammenhenger forutsatt, direkte og indirekte, at registeret skal være gjenstand for *alminnelig innsyn*. Et hovedmål med å opprette et register for sidegjøremål vil være at det skal være offentlig tilgjengelig. Habilitetshensynet kommer her sterkt inn i bildet. Ordningens legitimitet tilsier imidlertid at ikke bare parter og advokater bør gis tilgang til registeret for å kontrollere mulig inhabilitet hos en dommer, men at alle og enhver skal kunne gjøre seg kjent med de opplysninger som registeret inneholder.

Hvorvidt registreringen er basert på innberetning fra dommerne eller fra oppdragsgiverne, kan ikke ha noen betydning for offentlighetsspørsmålet, og heller ikke om innberetningen skal være frivillig eller obligatorisk. I denne forbindelse kan det være grunn til å peke på at de eksisterende registre for så vel høyesterettsdommere som stortingsrepresentanter er offentlige, selv om de begge bygger på frivillighet. Etter den nye danske ordningen skal opplysninger om dommeres sidegjøremål være offentlig, med unntak for størrelsen av den godtgjøring som dommeren mottar for sidegjøremålet.

Rettslig sett er en systematisk oversikt over identifiserbare dommeres sidegjøremål å anse som et *personregister* i lovens forstand, jf personregisterloven § 1 annet ledd. Det følger av § 7 tredje ledd i denne loven at utenforstående - d v s andre enn den person det er registrert opplysninger om - ikke har anledning til å gjøre seg kjent med de konkrete opplysninger som registeret inneholder om den enkelte dommer. Siden kommisjonen går inn for at registreringsordningen for dommeres sidegjøremål skal lovfestes, inkludert en alminnelig innsynsrett for alle og enhver, vil de særskilte lovbestemmelser om denne ordningen gå foran de alminnelige regler i personregisterloven.

9.7.10.3 Registreringsmyndighet m v

Kommisjonen foreslår at den sentrale domstoladministrasjonen skal være den registeransvarlige myndighet. Bakgrunnen for forslaget er at registreringsordningen bør organiseres på nasjonalt nivå for å sikre at man får et mest mulig enhetlig system, og at det nasjonale ansvar bør påhvile den institusjon som i det daglige har ansvaret for administrasjonen av domstolene. Konsekvensen av forslaget er at den sentrale domstoladministrasjonen får ansvaret for hele registreringsordningen, både for selve føringen av registeret og for at ordnin-

gen administreres på en måte som gir brukerne - i første rekke advokater, parter, forskere, medier - lett tilgang til registeret.

Kommisjonen finner ikke grunn til å komme inn på mer detaljerte spørsmål om opplegget for registreringsordningen - teknologiske løsninger, rutiner for avgivelse av informasjon m.v. Det er her tale om spørsmål av en art som det i utgangspunktet er mest hensiktsmessig at den sentrale domstoladministrasjonen selv finner en løsning på, innenfor rammen av forskriftsbestemmelser.

Siden kommisjonen har delt seg i et flertall og et mindretall med hensyn til organiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen, se nærmere "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6, vil dette etter flertallets forslag innebære at den nye Domstoladministrasjonen får ansvaret for registeret over dommeres sidegjøremål, mens Justisdepartementet får ansvaret etter mindretallets forslag.

9.7.10.4 Særskilt om forholdet til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Etter artikkel 8 nr 1 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen har alle «rett til respekt for sitt privatliv». Offentlig myndighet kan bare foreta inngrep i denne rettigheten når det er fastsatt i lov og «er nødvendig i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, offentlig trygghet eller landets økonomiske velferd, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, eller for å beskytte andres rettigheter og friheter», jf artikkel 8 nr 2. Den europeiske menneskerettighetsdomstolens praksis viser at offentlige innskrenkninger av rettigheten bare godtas dersom det foreligger et presserende samfunnsbehov («pressing social need»), og innskrenkningen har et legitimt formål («legitimate aim»), og innskrenkningen står i et rimelig forhold til det legitime formålet.

Etter Menneskerettighetsdomstolens praksis er det på det rene at oppbevaring og utlevering av personopplysninger etter omstendighetene vil kunne anses som et inngrep i retten til privatliv. Dette reiser spørsmålet om et slikt offentlig tilgjengelig register over dommeres sidegjøremål som kommisjonen foreslår, vil være i strid med Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

Kommisjonen finner grunn til å presisere, at bakgrunnen for den registreringsordning som foreslås for norske dommere, er den særlige posisjon som dommerne har som representanter for samfunnets fremste institusjon for løsning av rettslige konflikter. For denne posisjonen er det av avgjørende betydning at de framstår som uavhengige og upartiske, og at de nyter alminnelig tillit i samfunnet. Et mer konkret formål med registreringsordningen er at den skal bidra til å skape større forutsigbarhet med hensyn til dommeres habilitet. Kommisjonen vil for øvrig peke på at forutsetningen er at hele ordningen skal lovfestes. I det alt vesentlige dreier det seg om registrering av opplysninger som er allment tilgjengelige andre steder, eller som på annen måte er alminnelig kjent. Et unntak er investeringer, men her er forutsetningen at dommeren bare skal oppgi om hun/har investeringer som overstiger en fastsatt grense. Registreringsordningen må videre ses i sammenheng med bestemmelsen i domstoloven § 113, som pålegger en dommer å informere om forhold som kan medføre inhabilitet etter lovens § 108. For kommisjonen har registrering dels også vært et alternativ til strengere former for rettslig regulering av sidegjøremål - forbud og krav om godkjenning.

Kommisjonen kan etter dette ikke se at registreringsordningen vil stride mot artikkel 8 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen.

9.7.11 Virkninger av overtredelse av reglene om sidegjøremål

Kommisjonen har i kapittel 10 foreslått at det innføres en disiplinærordning, som skal gjelde for ulike typer av pliktbrudd fra dommeres side. Disiplinærtiltak vil etter omstendighetene også kunne komme til anvendelse ved brudd på reglene om sidegjøremål, inkludert de som gjelder registrering. Brudd på reglene om godkjenning av sidegjøremål vil imidlertid lettere kunne føre til disiplinærtiltak enn overtredelse av de regler som gjelder for registrering, f.eks. at en dommer påtar seg sidegjøremål til tross for at hun/han har fått avslag på sin søknad om godkjenning, eller lar være å søke i tilfelle hvor sidegjøremål er betinget av godkjenning.

9.7.12 Oppsummering. Lovregulering

Det ligger i det som kommisjonen har foreslått om forbudsordninger, om godkjenningsordninger og om registreringsordning, at hovedelementene i kommisjonens forslag lovfestes.

Kommisjonen ser at det kan være behov for mer detaljerte bestemmelser enn hva som er naturlig å ta inn i en lovtekst, særlig for opplegg av registreringsordningen. Når det gjelder investeringer, har kommisjonen konkret foreslått at både nedre grense for registreringspliktige investeringer og tidspunktet for registrering vurderes nærmere og fastsettes i forskrift. Det er også flere andre steder forutsatt at mer detaljerte bestemmelser fastsettes i forskrift, både når det gjelder godkjenning og registrering av sidegjøremål.

Kommisjonen foreslår etter dette at Kongen får en generell hjemmel til å fastsette nærmere bestemmelser i forskrift. I tillegg til den ramme som lovforslaget gir, legger kommisjonen opp til at utformingen av forskrift skal skje innenfor rammen av de føringer som kommisjonen ellers gir i dette kapitlet.

De lovbestemmelser som kommisjonen foreslår, vil i det vesentlige dekke følgende områder:

Forbudsordninger:

- Videreføring av forbudet i domstoloven mot at dommere utøver advokatvirksomhet og av andre eksisterende lovforbud
- Forbud mot at dommere utøver rettshjelpsvirksomhet i domstolovens forstand
- Forbud mot at dommere påtar seg oppdrag som voldgiftsdommer, dersom oppdraget gis av en av partene i voldgiftstvisten
- Forbud mot permisjon for å overta dommerstilling, bortsett fra midlertidige dommerstillinger
- Forbud mot at dommere mottar lønn eller annen form for godtgjøring fra tidligere eller framtidig arbeidssted/arbeidsgiver.

Godkjenningsordninger:

- Sidegjøremål som kan hemme eller sinke utførelsen av de oppgaver som ligger til dommerstillingen
- Sidegjøremål som mer enn leilighetsvis kan føre til inhabilitet
- Sidegjøremål i forvaltningsorganer hvor man må regne med at organets

- avgjørelser kan bli gjenstand for overprøving i domstolene
- Sidegjøremål i private tvisteløsende organer
 - Sidegjøremål knyttet til privat og offentlig næringsvirksomhet
 - Voldgiftsoppdrag (som ikke er uttrykkelig forbudt)
 - Hvem som avgjør godkjenningssaker
 - Visse saksbehandlingsregler.

Registreringsordning:

- Hvilke sidegjøremål som er registreringspliktige (i hovedsak alle verv o l)
- Registrering av siste stilling/yrke før tilsetting som dommer
- Hva som skal registreres om det enkelte sidegjøremål
- Plikt for dommere til å innberette sidegjøremål
- Tidspunkt for når innberetningsplikt foreligger
- Hvor lenge opplysning om et sidegjøremål eller en investering skal stå i registeret
- Innsynsretten i registeret
- Hvem som er ansvarlig for føringen av registeret.

Kommisjonens lovforslag er tatt inn i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4 i lovkissen, se nærmere kapittel 14 i utredningen

Kapittel 10

Disiplinærtiltak og god dommerskikk

Kommisjonen foreslår at det opprettes en ny lovfestet klage- og disiplinærordning for dommere ved de alminnelige domstoler, som skal erstatte den ulovfestede disiplinærordningen som i dag administreres av Justisdepartementet. Nyordningen innebærer at det kan iverksettes disiplinærtiltak mot dommere som opptrer i strid med «god dommerskikk» i eller utenfor tjenesten. De aktuelle disiplinærtiltakene er «advarel» og - en mildere form - «kritikk». Disiplinærsaker behandles og avgjøres av et eget forvaltningsorgan, Tilsynsutvalget for dommere. Utvalget består av fem medlemmer - to representanter for allmennheten, to dommere og en advokat. De to representanter for allmennheten velges av Stortinget, de tre øvrige medlemmene oppnevnes av Regjeringen. Medlemmenes funksjonstid er fire år.

Parter, advokater, vitner og andre som føler seg berørt av en dommers kritikkverdige atferd kan, innen en fastsatt frist, klage dommeren inn for utvalget. Den samme rett har bl a den sentrale domstoladministrasjon, og utvalget kan også av eget tiltak ta opp en sak til behandling, f eks på grunnlag av henvendelser fra personer som ikke har formell klagerett. For Tilsynsutvalgets saksbehandling er utgangspunktet dels at forvaltningsloven gjelder tilsvarende, dels at det fastsettes egne regler. Utvalgets vedtak er ikke gjenstand for vanlig forvaltningsklage, men kan bringes inn for domstolene til overprøving av rettsanvendelsen, saksbehandlingen og det faktiske grunnlaget for vedtaket. Et mindretall foreslår at retten skal kunne foreta full overprøving av utvalgets vedtak. Kommisjonens forslag innebærer videre at utvalgets vedtak skal være offentlige, men i anonymisert form.

Kommisjonen legger vekt på at Tilsynsutvalget gjennom sin praksis i disiplinærsaker kan bidra til å utvikle normer for hva som skal anses som «god dommerskikk». Det forutsettes også at utvalget skal kunne uttale seg om dommeretiske spørsmål uten det har tilknytning til konkrete disiplinærsaker.

Kommisjonen foreslår i dette kapitlet ingen endringer i de gjeldende rettsregler om strafferettslig og sivilrettslig forfølgning av dommere. Forslag om styrket stillingsvern for midlertidige dommere er tatt inn i "Midlertidige dommere" i kapittel 8.

10.1 Innledning

10.1.1 Generelt

Dommere kan - som andre samfunnsborgere - svikte, både i utøvelsen av sine tjenestlige funksjoner og utenfor tjenesten. Kritikkverdige handlinger eller unnlater fra en dommers side kan lede til forskjellige reaksjoner fra samfunnets eller fra arbeidsgivers side, avhengig av hva atferden består i og hvor graverende den er. Etter gjeldende rett er utgangspunktet at dommere her ikke står i noen annen stilling enn det andre samfunnsborgere gjør. Dommere nyter i liten utstrekning godt av noen form for immunitet, d v s fritak for strafferettslig eller sivilrettslig forfølgning.

På den annen side innebærer domstolenes - og dommernes - uavhengighet at dommerne i enkelte sammenhenger står i en særstilling. Denne særstillingen er i første rekke knyttet til det spesielle stillingsvern som gjelder for dommere i egenskap av embetsmenn etter Grunnloven § 22 annet ledd.

Stillingsvernet består først og fremst i at dommere - i likhet med enkelte andre embetsmenn - ikke kan oppsies, men bare avskjediges, og at avskjed må skje ved dom. Det vanlige for både privat tilsatte og offentlig tilsatte er at avskjed skjer administrativt. Avskjedsgrunnene er derimot de samme for dommere som for andre embetsmenn og for statstjenestemenn. Stillingsvernet innebærer videre at en dommer ikke kan sies opp eller forflyttes til en annen stilling mot sin egen vilje. Som andre statstilsatte kan også en dommer suspenderes fra sin stilling, men vedtaket må treffes av Kongen.

Alle statstilsatte, embetsmenn som tjenestemenn, kan etter tjenestemannsloven ilegges en type mildere disiplinærtiltak, «ordensstraff», med mindre de ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet, som f eks militært personell. Ordensstraff kan bl a bestå i en skriftlig irettesettelse. Dommere som er utnevnt i statsråd, kan ikke ilegges ordensstraff, verken etter tjenestemannsloven eller annen lov. På den annen side er det alminnelig antatt at Justisdepartementet har en viss myndighet til å gi dommere kritikk i forbindelse med tjenestlige forhold, f eks ved sendrektighet med hensyn til å avsi dommer. Det er ellers noe uklart hva denne myndigheten nærmere består i. Noen formell klageordning for publikum er ikke etablert. Hvis f eks en part eller en advokat mener at en dommer har opptrådt kritikkverdig, kan hun/han ta forholdet opp med departementet, men departementet har ingen formell plikt til å behandle en slik klage. Å klage til Sivilombudsmannen er utelukket etter sivilombudsmannsloven § 4 c).

Praksis viser at dommere ytterst sjelden blir straffet, avskjediget fra sin stilling eller suspendert. Forekomsten av kritikk fra Justisdepartementets side har vært hyppigere, men det kan likevel konstateres at departementet bare i sjeldne tilfelle har funnet grunn til å reagere overfor dommere.

En nærmere beskrivelse av dommeres rettslige stilling er gitt i punkt 10.2.1.

I kommisjonens *mandat* heter det at «Kommisjonen skal vurdere behovet for en endret klage- og disiplinærordning overfor dommere. Det skal utredes hvordan en slik ordning eventuelt bør reguleres og organiseres, og hvilke reaksjoner som kan være aktuelle.» Kjernepunktet i mandatet er å vurdere behovet for en *ny* ordning med *mildere* reaksjoner overfor dommere, d v s andre tiltak enn ordinær straff, avskjed og suspensjon, og som kan erstatte den ordning som Justisdepartementet administrerer i dag. Den overordnede målsetting med en slik disiplinærordning vil være å bidra til at kritikkverdig atferd fra dommeres side så langt råd er kan unngås.

Den type reaksjoner det her er tale om, kan ha en viss karakter av straff, selv om tiltakene ikke representerer «straff» i straffelovens forstand. Det kan da være grunn til å spørre om det egentlig er noe behov for å ha regler om disiplinærtiltak i tillegg til ordinær straff, særlig fordi et forhold som kvalifiserer for disiplinærtiltak, ofte vil kunne kvalifisere for straff. Spørsmålet om innføring av et nytt disiplinærsystem aktualiserer dessuten en gjennomgang av de regler som gjelder for avskjed, forflytning, oppsigelse og suspensjon av dommere, for å se om disse reglene - eventuelt med visse omlegninger - alene eller sammen med straffelovgivningen, kan gjøre et særskilt disiplinærsystem overflødig.

Behovet for å ha et særskilt disiplinærsystem for dommere, enten det er basert på dagens disiplinærordning eller på en helt ny ordning, må vurderes opp mot *andre* tiltak, som *ikke* innebærer at det iverksettes sanksjoner mot en bestemt dommer. Spørsmålet blir m a o om målsettingen om å hindre kritikkverdig atferd hos dommere kan nås like bra eller bedre ved tiltak som f eks

større vektlegging av personlige egenskaper gjennom en forbedret utnevnesesprosess, opplæring i dommeretikk eller gjennom utvikling av profesjonsetiske regler for dommere (som ikke eksisterer i dag). Vektleggingen av det etiske elementet i dommerrollen kan også tenkes å resultere i at det opprettes et offentlig administrert etisk råd for dommere, som kan gi uttalelser i generelle og mer konkrete spørsmål om hva som er «god dommerskikk».

I stedet for, eller i tillegg til, å rette søkelyset spesifikt mot kritikkverdige dommeratferd kan man tenke seg at oppmerksomheten rettes mot kritikkverdige eller uheldige forhold i domstolene, dvs uten at problemene nødvendigvis kan tilbakeføres til en konkret dommer. Eksempel: En domstol - eller for den saks skyld domstolene - yter på ett eller flere områder generelt dårlig service overfor det rettssøkende publikum. Poenget vil være at slike forhold kan tas opp til behandling i et kompetent organ - f.eks et etisk råd - og slik at behandlingen munner ut i en uttalelse om hvordan servicen bør være. Avhengig av den autoritet som et slikt organ gis eller erverver seg, vil uttalelsene kunne føre til at de berørte domstoler endrer sine rutiner i den retning som organets uttalelser går.

Behovet for innføring av en ny disiplinærordning mv for dommere er drøftet i punkt 10.6.2.

Kommisjonen behandler i dette kapitlet bare spørsmålet om disiplinærtiltak mv mot dommere ved de *alminnelige* domstoler. Anvendelse av slike tiltak mot dommere ved *særdomstolene* behandles i "*Dommerne ved særdomstolene - stillingsvern, utnevnelser mv*" i kapittel 12.5.5. Hvis ikke annet er sagt eller framgår av sammenhengen, omfatter kapitlet bare *fagdommere*. Disiplinærtiltak mot *lekdommere* behandles i "*Disiplinærtiltak mv*" i kapittel 11.3.4.

10.1.2 Nærmere om problemstillinger knyttet til innføring av et nytt disiplinærsystem

Ved innføring av et eventuelt nytt disiplinærsystem må kommisjonen vurdere nærmere hvilke sanksjonsmidler som skal kunne anvendes, hvor graderte de skal være, og hvilke typer av atferd hos dommere som skal kunne utløse sanksjoner. Kommisjonen må videre ta stilling til hvem som skal kunne initiere en sak, bl.a. om disiplinærordningen skal være reservert for klager fra parter/advokater og andre berørte aktører i retten, eller om også andre personer/institusjoner skal ha initiativrett, og om disiplinærorganet skal kunne ta opp en sak av eget tiltak.

En rekke spørsmål er knyttet til den institusjonelle delen av et disiplinærsystem. Et viktig spørsmål her er hvem som skal ha avgjørelsesmyndigheten. Skal avgjørelsesmyndigheten tilligge de alminnelige domstoler, en særdomstol eller et administrativt organ, eller er også andre løsninger tenkelige? Dette vil avhenge av hvilke krav man stiller til det organ som skal ha avgjørelsesmyndigheten; disiplinærorganet. Basert på hvilken organisatorisk løsning man velger for disiplinærorganet, må kommisjonen drøfte dets sammensetning - antall medlemmer, hvilke kvalifikasjoner som organets medlemmer skal ha etc.

Innføring av et nytt disiplinærsystem reiser rettssikkerhetsmessige spørsmål. Konkret vil dette bl.a. si at kommisjonen må sørge for at saksbehandlingen blir tilfredsstillende, herunder at hensynet til kontradiksjon blir tilstrekkelig ivarettatt, og at adgangen til overprøving av disiplinærorganets avgjørelse blir nærmere vurdert. Samtidig må man sikre at systemet er egnet til å fange opp uønsket atferd hos dommere, ikke minst at forholdene legges

til rette for at parter og andre rettsaktører lett kan komme fram med sine klager.

Kommisjonen går i punkt 10.6.3 inn for at det etableres et nytt klage- og disiplinærsystem, som avviker sterkt fra den ordning man har i dag. Av den grunn blir det særlig aktuelt for kommisjonen å foreta nokså inngående drøftelser av problemstillinger som er knyttet til forutsetninger, rammer og innhold for det nye systemet, inkludert en drøftelse av hvilke prinsipielle og praktiske hensyn som gjør seg gjeldende. I dette inngår også en drøftelse av spørsmålet om og eventuelt i hvilken utstrekning det er forenlig med Grunnloven å ilegge dommere disiplinærtiltak.

Det er i det ovenstående fokusert på konkrete disiplinærsaker. Slike saker har et etisk fundament, idet den problemstilling som disiplinærorganet står overfor, er om dommerens atferd kan sies å representere brudd på «god dommerskikk». Et vesentlig spørsmål som kommisjonen tar opp, er om klage- og disiplinærsystemet skal gis en videre ramme ved at det i sterkere grad rettes et søkelys mot den etiske dimensjon i dommerarbeidet. Kommisjonen drøfter bl a om disiplinærorganet også skal kunne uttale seg om hva som er «god dommerskikk» uten at det har tilknytning til en konkret disiplinærsak, og om disiplinærorganet skal kunne initiere opplæringstiltak o l som gjelder dommeretiske spørsmål.

10.2 Gjeldende rett. Praksis

10.2.1 Generelt om dommeres rettsstilling

10.2.1.1 Innledning

Det spesielle ved dommeres rettsstilling - sammenliknet med de aller fleste andre statstilsattes rettsstilling - er at dommere har et sterkere stillingsvern, som først og fremst består i at dommere ikke kan sies opp, men bare avskjediges, og at avskjed må skje ved dom. Andre statstilsatte kan i alminnelighet sies opp, og så vel oppsigelse som avskjed kan skje administrativt. Avskjedsgrunnene er imidlertid de samme for dommere som for andre statstilsatte, det er den formelle framgangsmåten som er forskjellig. Andre sider av stillingsvernet er at dommere ikke kan forflyttes mot sin vilje, og at vedtak om suspensjon og om å reise tiltale i straffesaker bare kan treffes av Kongen i statsråd.

Det særegne stillingsvernet som dommere har, er av grunnleggende betydning for dommernes og domstolenes *uavhengighet*, se "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5.4. Stillingsvernet er et av kjennetegnene på rettsstaten, og er bl a sterkt framhevet i sentrale internasjonale dokumenter, ikke minst i FN's Basic Principles on the Independence of the Judiciary fra 1985, se nærmere punkt 10.5 og "*FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary*" i kapittel 4.2.3.

Stillingsvernet atskiller dommerne fra de fleste andre statstilsatte, men for øvrig er det viktig å peke på at likhetstrekkene er mange.

10.2.1.2 Nærmere om grunnlaget for dommeres rettsstilling

Det gjelder ingen særregler for dommeres rettsstilling som *privatpersoner*. I denne henseende innehar dommere samme rettslige posisjon som alle andre samfunnsborgere, både sivilrettslig og strafferettslig. Noe annet er at dommeres handlinger/unnlaterelser som privatpersoner kan virke inn på deres rettslige posisjon som dommere. I hvilken utstrekning det kan bli tilfelle, vil

avhenge av hva atferden gjelder og hvor graverende den er - sett i forhold til hvilken atferd som må kunne forventes av personer som bekler dommerstillinger. Forventninger om dommeratferd vil her ha sammenheng med folks tillit til dommere og til domstolene. En dommer som i sine private kontraktsforhold opptrer svikaktig, eller som dømmes for straffbare handlinger - særlig hvis det gjelder forbrytelser, f eks begår underslag som kasserer i det lokale idrettslaget - vil man lett få redusert tillit til. Dette vil igjen kunne få konsekvenser for vedkommendes rettslige posisjon som dommer. Dommeren kan bli risikere at det blir reist avskjedssak. Faste dommere anses som *embetsmenn* etter Grunnloven, jf domstoloven § 55 første ledd. Dette har i flere henseende betydning for dommerens rettslige stilling.

Som embetsmann må dommeren arbeidsrettslig anses som *statstilsatt*. Dette utløser en rekke forskjellige lovregler. For det første vil en dommer i stor utstrekning omfattes av lovregler som er felles for alle arbeidstakere, enten de er tilsatt i det private næringsliv eller i offentlig virksomhet, f eks sentrale lover som ferieloven og - med noen unntak - arbeidsmiljøloven. For det andre vil en dommer gå inn under de spesielle rettsregler som gjelder for statstilsatte. Disse reglene kommer dels i tillegg til de alminnelige regler som i utgangspunktet gjelder for alle arbeidstakere, dels i stedet for disse reglene. Særreglene for statstilsatte gjelder imidlertid ikke fullt ut for dommere. Den viktigste loven, nemlig tjenestemannsloven, inkluderer bare embetsmenn - og dermed dommere - i den utstrekning det uttrykkelig framgår av loven, se § 1 nr 1. F eks er faste dommere unntatt fra reglene om ordensstraff. Dommere omfattes også av tjenestetvistloven, men en del av lovens bestemmelser vil være uaktuelle for dommere, i og med at de ikke har lov til å streike - se nærmere nedenfor. For statstilsatte gjelder en del egne straffebestemmelser, som kan få betydning for dommere, se straffeloven kapittel 11 og kapittel 33. Noen av disse bestemmelsene gjelder mer eksplisitt for dommere, mens andre gjelder for statstilsatte i sin alminnelighet, inklusive dommere. For det tredje er det enkelte lovbestemmelser som bare gjelder for embetsmenn, inklusive dommere, eller for den gruppe «uavsettelige» embetsmenn som dommerne inngår i, eller for dommere alene. En lovbestemmelse som er felles for alle embetsmenn, er at de plikter å avlegge ed eller forsikring om «Lydighet og Troskab» overfor «Konstitutionen og Kongen», jf Grunnloven § 21 og loven om embetsed. Regelen i Grunnloven § 22 annet ledd om at embetsmenn bare kan avskjediges etter dom, gjelder utelukkende for de «uavsettelige» embetsmenn. Det stillingsvern som denne bestemmelsen representerer, er som tidligere nevnt en helt sentral rettssikkerhetsgaranti for dommernes uavhengighet. Ellers har domstoloven i tredje kapittel enkelte bestemmelser som bare gjelder dommere, f eks vilkår som kreves for å bli dommer, jf §§ 53 og 54.

Dommeres rettslige posisjon er ikke bare fastlagt gjennom lovbestemmelser. I tillegg spiller *avtaleverket* en vesentlig rolle, først og fremst de kollektive avtaler. De viktigste kollektive avtaler er Hovedtariffavtalen i staten og Hovedavtalen i staten.

Hovedtariffavtalen er en tariffavtale om generelle lønns- og arbeidsvilkår for tilsatte i staten, eller - mer presist - for de statstilsatte som går inn under tjenestetvistloven, jf lovens §§ 11 og 1. Avtalen er inngått mellom staten og hovedsammenslutningene på arbeidstakersiden, bl a Akademikernes fellesorganisasjon (AF). Medlemskap i Den norske Dommerforening innebærer samtidig medlemskap i Norges Juristforbund, og Juristforbundet var tidligere forpliktet av Hovedtariffavtalen som medlem av AF. Juristforbundet har senere trådt ut av AF. Sammen med flere andre fagforbund som brøt med AF, har for-

bundet dannet en ny organisasjon - Akademikerne. Den nye organisasjonen har nå fått fulle rettigheter og plikter som forhandlingsberettiget hovedsammenslutning etter tjenestetvistloven § 3. Med virkning fra 1 januar 1999 har Akademikerne trådt inn i Hovedtariffavtalen som selvstendig part.

En vesentlig del av Hovedtariffavtalen regulerer prosedyren m v for sentrale og lokale forhandlinger. Størstedelen er imidlertid viet det som kalles «Fellesbestemmelsene», som bl a har nærmere regler om arbeidstid, utbetaling av lønn, sykepermisjoner, gruppelebensforsikring, pensjonsforhold. Hovedtariffavtalen kommer til anvendelse overfor dommere - så langt avtalens bestemmelser passer. Det er således ikke gjort særlige unntak for dommere. Høyesterettsdommerne står i en viss særstilling, i og med at deres lønn fastsettes av Stortinget - se nærmere nedenfor. Hovedtariffavtalens bestemmelser om lønnsforhandlinger vil derfor være uaktuelle.

Hovedavtalen omfatter - i likhet med Hovedtariffavtalen - alle arbeidstakere i staten som går inn under tjenestetvistloven. Den er inngått mellom staten og alle hovedsammenslutningene for statstilsatte. Den nåværende avtale trådte i kraft 1 januar 1997 og varer fram til 31 desember 1999. Hovedavtalen er en «særavtale» etter tjenestetvistloven § 11. En særavtale er «tariffavtale om lønns- og arbeidsvilkår som ikke omfattes av en tariffavtale». Heller ikke når det gjelder Hovedavtalen er det gjort unntak for dommere. I utgangspunktet vil den også gjelde for høyesterettsdommere, idet det må antas at den særstilling som disse dommerne har, ikke virker inn på det område som Hovedavtalen regulerer. Virkeområdet for avtalen er «utøvelse av ledelse og samarbeid ved den enkelte virksomhet», jf § 2 i avtalen. Etter § 1 er formålet «å skape et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom partene, slik at dette kan bidra til et godt arbeidsmiljø, god ledelse, bedre resultatoppnåelse og et godt forhold til publikum». Informasjon, medbestemmelse og kompetanseutvikling er sentrale elementer i avtalen.

Grunnlaget for at de kollektive avtaler gjelder, er den individuelle *arbeidsavtale* som den enkelte dommer inngår med staten. En viktig funksjon ved arbeidsavtalen er nettopp at den stadfester eller forutsetter at de aktuelle kollektive avtaler skal gjelde for avtalepartene. Utover dette - og at den etablerer det alminnelige rettslige grunnlag for arbeidsforholdet - har arbeidsavtalen liten selvstendig betydning.

10.2.1.3 Begrensninger i den rettslige forfølgning m v av dommere

Norske dommere er - i motsetning til dommere i enkelte andre land og dommere i internasjonale domstoler - i meget liten grad beskyttet av immunitetsregler, d v s at de i utgangspunktet ikke er unntatt fra rettsforfølgning i egenskap av dommere. Det eksisterer imidlertid enkelte lovbestemmelser som kan være av en viss betydning.

Etter straffeloven § 253 nr 3 a) skal krav om mortifikasjon - d v s krav om at en «beskyldning blir erklært død og maktesløs», jf § 253 nr. 1 - avvises, dersom beskyldningen «er framkommet i en dom, kjennelse, rettslig beslutning eller annen dommerhandling». Bestemmelsen innebærer at beskyldninger fra dommere - i egenskap av sådanne - i realiteten *ikke* kan mortifiseres. Mortifikasjon er utelukket, både når beskyldningen framkommer i en dom eller annen skreven avgjørelse og når den framsettes muntlig, f eks overfor et vitne under hovedforhandlingen. Begrunnelsen for regelen i § 253 nr 3 a) er dels hensynet til at dommere skal kunne fungere uten å måtte engste seg for mortifikasjonskrav, dels hensynet til dommeres alminnelige anseelse og autoritet.

Den ovennevnte mortifikasjonsregelen er imidlertid ikke unntaksfri. Dette har sammenheng med at mortifikasjon ikke representerer noen form for straff. Dersom det samtidig med krav om mortifikasjon blir satt fram krav om straff for beskyldningen (æreskrenkelsen), kan et mortifikasjonskrav ikke avvises av retten, med mindre straffekravet blir avvist eller forkastet, jf § 253 nr 4. Dette har likevel liten praktisk betydning. Straff av dommere for æreskrenkelser etter straffeloven §§ 246 og 247 vil vanligvis ikke komme på tale, idet dommere lett vil kunne fritas for slik straff etter § 249 nr 3. Etter denne bestemmelsen er straff ikke anvendelig overfor «den som har vært pliktig eller nødsaget til å uttale sig eller som har uttalt sig i berettiget varetagelse av eget eller andres tarv, dersom det godtgjøres at han i enhver henseende har vist tilbørlig aktsomhet».

Oppsummert innebærer dette at det skal mye til for at dommere risikerer å få sine utsagn mortifisert eller å bli straffedømt for dem. Saker mot dommere om æreskrenkelse/mortifikasjon forekommer da også sjelden eller aldri i praksis.

En prosessuell særregel som innskrenker adgangen til rettslig forfølgning av dommere, framgår av tvistemålsloven § 436, jf § 435. Etter denne bestemmelsen kan det ikke reises erstatningssøksmål mot en dommer i forbindelse med en rettslig avgjørelse som hun/han har avsagt, med mindre denne avgjørelsen er opphevet eller endret eller dommeren er kjent skyldig for et straffbart forhold som knytter seg til avgjørelsen. Ved søksmål mot dommere etter § 435 er også instansrekkefølgen en annen enn den vanlige, jf § 438. Søksmål mot en herreds- eller byrettsdommer skal reises for lagmannsretten, mens søksmål mot dommere i lagmannsrett og Høyesterett reises for Høyesterett, se for øvrig nedenfor om høyesterettsdommere og Riksretten. Høyesterett har overfor Justisdepartementet fremmet forslag om at saker mot dommere i lagmannsretten skal fremmes for en sideordnet lagmannsrett som førsteinstans. § 438 representerer en innskrenkning i overprøvingsadgangen, men åpner samtidig for at saken kan bringes direkte inn for den høyere rett.

Dommere står videre i en viss særstilling, når det gjelder spørsmålet om å føre dem som *vitner* i rettssaker. En dommer kan ikke føres som vitne for å gjøre rede for hvordan en dom hun/han har avsagt skal forstås. Dette er fastslått i flere høyesterettsdommer, se bl a Rt 1979 s 1341 og Rt 1980 s 1679. I senere dommer har begrunnelsen vært at slik vitneførsel ikke er forenlig med tvistemålsloven § 189 nr 1, som åpner for avskjæring av bevis som ikke vedkommer saken. Det synes derimot ikke å være noe til hinder for at dommeren kan forklare seg om det faktiske hendelsesforløp i et rettsmøte. Dersom det reises søksmål mot en dommer om rettergangsstraff eller erstatningsansvar uten særskilt søksmål eller tiltale etter tvistemålsloven §§ 200 og 201, må dommeren antakelig ha rett til å forklare seg for retten i videre utstrekning enn om hun/han føres som vitne, jf Rt 1997 s 611, se også tvistemålsloven § 215. Noen forklaringsplikt vil dommeren derimot ikke ha i slike tilfelle.

10.2.1.4 Særstilling for høyesterettsdommere

Rettsstillingen for faste dommere i byretten/herredsretten og i lagmannsretten er i alle vesentlige forhold likeartet, og dekkes av det som framgår av punktene 10.2.1.2 og 10.2.1.3. Rettsstillingen for dommere i Høyesterett avviker en del fra den som dommere i de lavere domstoler har. Det viktigste er at saker om straffbare handlinger begått av høyesterettsdommerne som sådanne skal føres for Riksretten og avgjøres av denne, jf Grunnloven §

86. Høyesterettsdommere kan heller ikke fjernes fra stillingen på annen måte enn ved straffedom. I tillegg kan nevnes at høyesterettsdommere ikke er gitt den samme mulighet som andre faste dommere til å fortsette i stillingen utover den lovbestemte aldersgrense, jf lov av 21 desember 1956 nr 1 § 3. I lovens forarbeider er det vist til at Høyesteretts konstitusjonelle stilling etter Grunnloven er til hinder for at loven kunne gis tilsvarende anvendelse for høyesterettsdommere. De sistnevnte har ellers en gunstigere pensjonsordning enn andre faste dommere, jf lov av 21 mai 1982 nr 25 om tillegg til loven om Statens Pensjonskasse. Denne ordningen innebærer bl a at en høyesterettsdommer som fratrer etter fylte 67 år, har krav på at tjenestetiden ved beregningen av statspensjonen forhøyes med inntil 15 år. I lovens forarbeider er hensynet til rekruttering av framstående privatpraktiserende jurister nevnt som en viktig årsak til at særordningen ble innført.

Mens de øvrige dommeres lønnsforhold fastsettes etter ordinære forhandlinger mellom staten og organisasjonene, fastsettes høyesterettsdommernes lønnsforhold av Stortinget etter forslag fra Stortingets presidentskap. Inntil 1962 ble høyesterettsdommernes lønn fastsatt av Stortinget etter forslag fra Regjeringen, d v s på den samme måte som gjaldt for lønnsreguleringer for de øvrige embetsmenn. Lønnen har også senere vært fastsatt av Stortinget, men da på grunnlag av innstilling fra Stortingets presidentskap og uten forslag fra Regjeringen. Bakgrunnen for den nye ordningen var «domstolenes stilling i konstitusjonen som øverste organ for den dømmende makt, med derav følgende krav om uavhengighet i forhold til Regjeringen», jf Innstilling S nr 194 (1990-91).

I den utstrekning det foreligger avvik i rettsstillingen for høyesterettsdommere sammenliknet med dommere ved de lavere domstoler, vil dette bli omtalt nærmere i det følgende.

10.2.1.5 Midlertidige dommere

Rettsstillingen for de midlertidige dommere er i enkelte sammenhenger en vesentlig annen enn for faste dommere, i alle fall i formell henseende. Med midlertidige dommere siktes det til fagdommere som er tilsatt for et bestemt tidsrom, eller som er engasjert for en bestemt sak, og som plikter å fratruke når det tidsrom hun/han er tilsatt for, er utløpet, eller oppdraget vedrørende den sak som hun/han er engasjert for, er fullført, se nærmere "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8.2. Av spesiell betydning er at midlertidige dommere i utgangspunktet ikke nyter godt av det samme stillingsvern som faste dommere har etter Grunnloven § 22 annet ledd.

Dommerfullmektigene er også en type midlertidige dommere, i og med at de er tilsatt for et bestemt tidsrom. I tillegg er deres rettsstilling preget av at de «paa dommerens vegne utfører hans forretninger», jf domstoloven § 23 (uthevet her). En dommerfullmektig kan bare lede en hovedforhandling eller avsi dom etter fullmakt, eller i uforutsette forfallstilfelle.

Det vises for øvrig til punkt 10.2.11, hvor det gis en samlet framstilling av de midlertidige dommeres - herunder dommerfullmektigenes - rettsstilling.

10.2.2 Straff

10.2.2.1 Når kan dommere ilegges straff?

Dommere kan som nevnt rettsforfølges og straffes, både for handlinger/ unnlatelser de begår som privatpersoner og i egenskap av dommere. Den følgende framstilling er konsentrert om dommere i sistnevnte egenskap.

Som påvist ovenfor er dommere i svært liten grad beskyttet av immunitetsregler. Den alminnelige straffelovgivningen får anvendelse på dommers straffbare handlinger, enten de er begått i egenskap av dommer eller som privatperson. En del særlige bestemmelser som gjelder for offentlige tjenestemenn som svikter i sin stillingsutøvelse - f eks ved å bryte sin taushetsplikt, jf § 121 - gjelder tilsvarende for dommere, så langt bestemmelsene passer. De nærmere bestemmelser er gitt i straffeloven kapittel 11 (forbrytelser i den offentlige tjeneste) og 33 (forseelser i den offentlige tjeneste). Enkelte av disse bestemmelsene gjelder mer eksplisitt for dommere, se f eks § 110 om dommer som «handler mod bedre Vidende».

Hvilken straff en dommer kan risikere, vil særlig avhenge av hva lovovertrедelsen gjelder og hvor graverende dommerens atferd er. De mest aktuelle reaksjoner vil være fengsel eller bøter, men straffeloven § 29 nr 1 er en generell bestemmelse som åpner for at en dommer kan fradømmes sin stilling, dersom hun/han ved den straffbare handling har vist seg «uskikket eller uverdige» til stillingen. Det er forutsatt at slikt rettighetstap bare kan skje i særlige tilfelle, jf § 15, og et tilleggsvilkår etter § 29 er at allmenne hensyn gjør rettighetstapet nødvendig. Det er for øvrig ikke noe vilkår at dommeren må ha forbrutt seg mot noen av de spesielle straffebestemmelsene som gjelder for offentlige tjenestemenn etter straffeloven kapittel 11 eller kapittel 33. En dommer kan fradømmes stillingen også ved brudd på andre straffebestemmelser, og uavhengig av om lovovertrедelsen er skjedd i egenskap av dommer eller som privatperson.

Nærmere bestemmelser om straff for *høyesterettsdommere* i forbindelse med deres tjenestehandlinger er gitt i loven om straff for handlinger som påtales ved Riksretten (ansvarlighetsloven). Av denne loven framgår det bl a at høyesterettsdommere kan dømmes til å fratse sin stilling, jf lovens § 3. Straffeloven er ellers i stor grad gitt anvendelse i riksrettssaker, jf ansvarlighetsloven §§ 1 og 2.

10.2.2.2 Særskilt om rettergangsstraff

En særegen form for straff av dommere er såkalt «rettergangsstraff», jf domstolloven § 200. Rettergangsstraff er ordinær straff, og ikke noen form for ordensstraff, se punkt 10.2.6. Etter § 200 kan bl a «offentlig tjenestemann» - som også her inkluderer dommere, se ovenfor om straffeloven kapittel 11 og 33 - ilegges bot ved «ved forsømmelig eller annet utilbørlig forhold under rettergang». Rettergangsstraff kan idømmes i tilknytning til enhver sak som domstolene får til behandling, d v s både sivile saker og straffesaker. Dommeren kan bare idømmes bot, ikke fengselsstraff. Subsidiær fengselsstraff - d v s for det tilfelle at boten ikke betales - kan imidlertid fastsettes etter de vanlige regler, jf straffeloven § 28. Det er ellers ikke noe til hinder for at dommeren samtidig bøtlegges også for overtrедelse av andre straffebestemmelser enn § 200.

Det *særegne* ved rettergangsstraffen er at boten kan ilegges av høyere domstol av eget tiltak og uten særskilt tiltale fra påtalemyndighetens side, jf

domstoloven §§ 213 annet ledd og 210 første ledd. Denne ordningen bryter med det alminnelige anklageprinsipp som ellers gjelder i norsk straffeprosess, jf straffeprosessloven "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7. Men spørsmålet om dommeren ved den lavere domstol har utvist klanderverdig atferd kan bare behandles av den høyere domstol i samband med overprøving av den sak som underrettsdommerens forseelse er knyttet til. En avgjørelse om rettergangsstraff kan overprøves gjennom kjæremål - ikke anke, som er den vanlige overprøvningsmåte ved idømmelse av straff, jf § 217 første ledd.

Det spesielle formålet med rettergangsstraffen vil dels være å gi adgang til reaksjon overfor kritikkverdig dommeratferd som ellers ikke er straffbar, dels åpne for rask reaksjon overfor slik dommeratferd som er straffbar etter andre bestemmelser.

10.2.2.3 Prosessuelle bestemmelser

Det følger av Grunnloven § 96 og straffeprosessloven at straff i utgangspunktet bare kan ilegges ved dom. Dette gjelder også for dommere. Dersom det er aktuelt med tap av stilling som straff, følger det allerede av Grunnloven § 22 annet ledd at dette bare kan skje ved dom.

Straffesaker mot dommere føres for de alminnelige domstoler. Med unntak for høyesterettsdommere følger straffesaker mot dommere de vanlige prosessreglene i straffeprosessloven. Spørsmålet om å reise tiltale må imidlertid avgjøres av Kongen i statsråd, jf straffeprosessloven § 64 første ledd.

Straffesaker mot *høyesterettsdommere* følger de regler som er fastsatt i loven om rettergangsmåten i riksrettssaker. Disse reglene er basert på de samme grunnleggende prinsipper som gjelder etter straffeprosessloven, bl a at forhandlingene er muntlige (§ 2), at bevisførselen skjer umiddelbart for Riksretten (§ 9) og at den anklagede har rett til å forklare seg for retten (§ 8). Odelstinget - ikke Kongen, som for andre dommere - avgjør spørsmålet om det skal reises tiltale for Riksrett, jf Grunnloven § 86 og rettergangsloven av 1932 § 10. Gjelder det straffesak mot en høyesterettsdommer som privatperson, vil derimot straffeprosesslovens regler komme til anvendelse på samme måte som for andre dommere.

Straffesaker mot dommere forekommer meget sjelden, både ordinære straffesaker og saker om rettergangsstraff etter domstoloven § 200. Etter det kommisjonen har kunnet bringe på det rene, er bare én dommer i tidsrommet 1970 - 1997 dømt for straffbart forhold som gjaldt utøvelse av stillingen. I noen tilfelle er dommere i det samme tidsrommet dømt for straffbare handlinger uten tilknytning til utøvelsen av stillingen. I hovedsak refererer disse dommene seg til tidsrommet før vedkommende tiltrådte dommerstillingen.

Situasjonen var en helt annen i det forrige århundre. Publiserte høyesterettsdommer fra tidsrommet 1810 - 1880 viser domfellelse av ca 40 dommere. I åtte tilfelle ble vedkommende dommer fradømt stillingen. De fleste domfellelser gjaldt skjodesløshet i utøvelse av stillingen, sendrektig saksbehandling, ulovlige sportler (flesteparten av dommerne ble den gang lønnet av sportler) og underslag.

Det har ikke vært reist sak mot noen høyesterettsdommer for Riksretten.

10.2.3 Avskjed

10.2.3.1 Avskjedsgrunnene. Oppsigelse

Som tidligere nevnt kan en dommer bli fradømt sin stilling som straff etter straffeloven, se særlig lovens § 29 nr 1. Dette er ikke den eneste måte en dommer kan bli fjernet fra sin stilling på. Alternativet er *sivil avskjed*. Grunnloven § 22 åpner for at en dommer kan fjernes fra embetet i en sivil sak. Forutsetningen er at det må skje ved *dom*.

Grunnloven fastsetter ikke nærmere bestemmelser om hvilke materielle vilkår som må foreligge for at en dommer skal kunne avskjediges. Grunnloven sier heller ikke noe om at slike vilkår - avskjedsgrunner - kan fastsettes i ordinær lov, men det er uomtvistet at Grunnlovens taushet ikke står i veien for dette, forutsatt at det tas rimelig hensyn til betydningen av dommernes uavhengige stilling. Lovbestemmelser som fastsetter materielle vilkår for avskjed, finnes i straffelovens ikrafttredelseslov § 10 og i tjenestemannsloven § 15 og § 10 nr 2. Bestemmelsene i de to lovene er noe forskjellig utformet, men det antas at sistnevnte lov representerer en presisering og utfylling av førstnevnte - og ikke noe kvalitativt nytt eller annerledes. Straffelovens ikrafttredelseslov § 10 er av den grunn antakelig blitt overflødig ved bestemmelsene i tjenestemannsloven. Det framgår av denne bestemmelsen at en embets- eller tjenestemann som «vedvarende viser sig ude af Stand til forsvarlig at røgte sin Tjeneste, eller hvor ellers nogen af de Tjenestens indehavelse nødvendige eller gyldig foreskrevne betingelser ikke findes at være tilstede, kan Afskedigelse ved Dom finde sted».

Hovedbestemmelsen i tjenestemannsloven er § 15, som gjelder både for embetsmenn - herunder dommere - og for tjenestemenn. Med tjenestemenn forstås «enhver arbeidstaker i statens tjeneste som ikke er embetsmann», jf § 1 nr 2 annet ledd. Etter § 15 første ledd kan en dommer avskjediges når hun/han

«a. har vist grov uforstand i tjenesten eller grovt har krenket sine tjenesteplikter eller trass i skriftlig advarsel eller irettesettelse gjentatt har krenket sine tjenesteplikter, b. ved utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdlig til sin stilling eller bryter ned den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen.»

Det framgår uttrykkelig av § 15 annet ledd at avskjed etter denne bestemmelse ikke representerer noen begrensning i adgangen til å fradømme en dommer stillingen som straff etter straffelovgivningens regler.

Tjenestemannsloven § 10 nr 2, jf nr 3, åpner for at en dommer kan avskjediges når hun/han

«a. på grunn av sykdom er varig uskikket til forsvarlig å utføre sin tjeneste, b. ikke lenger har de kvalifikasjoner som er nødvendig eller foreskrevet for stillingen, eller av andre grunner er varig uskikket for stillingen.»

Avgjørelser som dommeren treffer etter at avskjedsgrunnen har inntrådt, men før dommeren blir avskjediget fra stillingen, vil være gyldige. Poenget er at vedkommende *er* dommer inntil hun/han blir fjernet fra stillingen. Avskjeden får således ikke tilbakevirkende kraft.

Utgangspunktet etter Grunnloven § 22 annet ledd er altså at en dommer bare kan fjernes fra sin stilling etter dom. Men uavsettelige embetsmenn, herunder dommere, kan uten hinder av denne bestemmelsen fratas sine funk-

sjoner, når det skjer som ledd i omorganisering eller nedleggelse av embetet. Vilkåret må i så fall være at vedkommende dommer beholder sin lønn, ellers vil det foreligge en avskjedssituasjon hvor Grunnlovens regel om domskrav utløses, se Henning Jakhelln: Embetsmenn eller tjenestemenn, Institutt for offentlig retts skriftserie nr 2/1989 (s 10 med videre henvisninger). Omorganiseringen/nedleggelsen må dessuten framstå som nødvendig og reell ut fra samfunnsmessige behov og forutsetninger; den må ikke representere forsøk på å ramme en bestemt dommer som man av andre grunner ønsker å kvitte seg med. Noen *alminnelig* adgang til å fjerne en dommer fra stillingen ved å la henne/ham beholde lønnen, foreligger ikke - enten det skjer som ledd i en omorganisering eller i en annen sammenheng. For øvrig må dommere i stor grad finne seg i endringer i de dømmende oppgaver og å bli tillagt nye dømmende oppgaver. Adgangen til å pålegge dommere nye forvaltningsoppgaver er derimot atskillig mer begrenset.

Et annet unntak fra domskravet framgår av Grunnloven § 22 tredje ledd. Her fastslås det at «Alle embedsmænd» - d v s at også dommere innbefattes - kan avskjediges «uden forudgaaende Dom», når de har oppnådd lovbestemt aldersgrense. Aldersgrensen for dommere er den alminnelige - 70 år, jf lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn (aldersgrenseloven) § 2. En dommer har da både plikt - og rett - til å gå av. Justisdepartementet kan imidlertid samtykke i at en dommer får anledning til å fortsette i tjenesten utover fylte 70 år. Slik tillatelse kan første gang gis for inntil to år, senere bare for ett år om gangen, men ikke utover fylte 75 år. I praksis forekommer en slik forlengelse av tjenesten utover den lovbestemte aldersgrense meget sjelden. Loven fastsetter et uttrykkelig forbud mot at *høyesterettsdommere* fortsetter sin tjeneste etter fylte 70 år. Noe annet er den ordning med *ekstraordinære dommere* i lagmannsretten, som er instituert i domstolloven § 10 annet ledd, selv om disse dommerne i praksis er pensjonerte lagdommere (noen er pensjonerte by- eller herredsrettsdommere og en er pensjonert høyesterettsdommer), se nærmere "*Oppnevning som ekstraordinær lagdommer*" i kapittel 8.2.4.

Grunnloven § 22 annet ledd medfører at en dommer *ikke* kan *oppsies*. En dommer kan heller ikke for egen del formelt si opp sin stilling eller si fra seg deler av stillingen, f.eks at dommeren ikke lenger vil ta straffesaker. Hvis dommeren selv ønsker å fratse stillingen, må hun/han søke om avskjed i nåde. Avskjeden innvilges av Justisdepartementet, men for høyesterettsdommere må den gis av Kongen i statsråd, jf kgl res av 17 juni 1966. Avskjeden er en formsak, idet Regjeringen ikke vil kunne nekte en dommer avskjed. Dette må likevel modifiseres noe. Dommeren må finne seg i å fortsette i stillingen i rimelig tid framover inntil etterfølgeren er utnevnt eller funksjonen kan bli skjøttet på annen måte.

En virkning av at dommere ikke kan si opp sine stillinger, er at de heller ikke har noen alminnelig streikerett. Og motsatt - staten kan ikke gå til lock-out overfor dommere.

Hvis en dommer søker en ny dommerstilling, som hun/han blir utnevnt i og tiltrer, gis det i praksis ingen formell avskjed fra den tidligere stilling. Dette bygger på en forutsetning om at ingen kan ha mer enn ett embete på én gang. Hvis en dommer går over i en statsstilling som ikke er et embete, vil det imidlertid være nødvendig med en formell avskjed.

Forholdene kan ligge slik an at det anses berettiget å løse en embetsmann fra embetet uten å gå veien om avskjed ved dom, nemlig der embetsmannen av eget tiltak legger ned sine embetsfunksjoner eller de vesentlige deler av disse. Høyesterett gir en antydning om dette i en dom inntatt i Rt 1983 s 1004,

se særlig s 1011. Denne dommen gjaldt imidlertid ikke en dommer, men en annen uavsettelig embetsmann. Det er derfor usikkert om resultatet av dommen kan anvendes tilsvarende på en dommer som legger ned sine embetsfunksjoner, helt eller delvis.

Grunnloven § 22 tredje ledd siste punktum fastsetter uttrykkelig at dommere ikke kan utnevnes på *åremål*. Konsekvensen av dette er at det ikke kan opprettes tidsbegrensede, fast organiserte embetsstillinger for dommere, og med den virkning at dommeren må fratre ved åremålsperiodens utløp.

Et særlig spørsmål er om stillingsvernet i Grunnloven også gjelder funksjonen som *domstolleder*, dvs om en domstolleder kan fratras selve lederfunksjonen administrativt, eller om denne funksjonen er beskyttet på samme måte som den rent dømmende funksjon. Egentlig reiser denne problemstillingen to spørsmål. Det ene spørsmålet er om domstolleder kan fratras selve lederfunksjonen, men beholde stillingen som dommer, og det andre er om fratakelsen av lederfunksjonen i så fall kan skje administrativt eller om det må skje ved dom.

Funksjonene som *domstolleder* og som *dommer* er meget nært knyttet til hverandre, fordi enhver domstolleder må oppfylle de alminnelige vilkår og forutsetninger for å være dommer, lovbestemte som ulovbestemte, og fordi domstolleder i alminnelighet vil tjenestegjøre aktivt som dommer. Den problemstilling man her står overfor, er om denne tilknytningen er til hinder for at domstolleder kan fratras lederfunksjonen *alene*, så fremt de lovbestemte avskjedsgrunner foreligger i forbindelse med domstolleders utøvelse av lederfunksjonen. Bakgrunnen for dette er at en domstolleder kan ha fungert godt som dommer, men kan samtidig ha vanskjøttet lederfunksjonen. En domstolleder kan altså vise seg å være kvalifisert som dommer, men ukvalifisert som domstolleder. - Spørsmålet om domstolleder kan fratras lederfunksjon og fortsette som dommer, er ikke avklart, og kommisjonen nøyer seg med å reise spørsmålet. Kommisjonen tar følgelig heller ikke standpunkt til om domstolleder eventuelt må fratras lederfunksjonen ved dom, eller om det kan skje administrativt. Etter kommisjonen oppfatning kan det være naturlig å drøfte de spørsmål som reises her, i forbindelse med den utredning av domstolleders stilling og funksjoner som omtales i "*Hensynet til faglig kvalitet og personlige egenskaper*" i kapittel 7.5.1.3.

10.2.3.2 Noen prosessuelle spørsmål

Straffesak mot en dommer kan kombineres med krav om sivil avskjed, se straffeprosessloven § 3 annet ledd og straffelovens ikrafttredelseslov § 10 tredje ledd. Dette innebærer at man i en straffesak eventuelt kan velge løsningen med sivil avskjed framfor å kreve at dommeren skal fjernes fra stillingen som straff, se særlig straffeloven § 29 nr 1. Staten må også kunne prosedere på begge alternativer samtidig, prinsipalt og subsidiært. Det kan være «lettere» å få fjernet en dommer ved sivil avskjed enn ved straffedom, bl a fordi den førstnevnte løsning vil kunne framstå som mindre infamerende for dommeren, og fordi det rettslige grunnlaget et stykke på vei vil være et annet - bl a gjelder verken straffelovens krav om subjektiv skyld eller krav om at allmenne hensyn må foreligge. På den annen side vil selve det materielle grunnlaget for å fjerne dommeren i stor utstrekning være det samme, enten det fra statens side prosederes på en strafferettslig eller sivilrettslig reaksjon overfor vedkommende dommer.

Twistemålslovens alminnelige regler gjelder i utgangspunktet for saker om sivil avskjed av dommere. Lovens kapittel 30 har enkelte særbestemmelser om bl a søksmål om «forpliktelser i den offentlige tjeneste», jf § 435 nr 2, som må antas også å omfatte avskjedssaker mot dommere. Etter § 438 gjelder bestemmelsene i lovens kapittel 22, 23 og 24 om hovedforhandling, saksforberedelse m v «så langt de passer» i slike saker. Det siste innebærer bl a at visse tilpasninger vil være nødvendig når Høyesterett opptrer som førsteinstans, jf kjennelse inntatt i Rt 1989 s 604.

Som nevnt ovenfor kan tiltale mot en (fast) dommer bare besluttes av Kongen i statsråd. I harmoni med dette er det antatt at også spørsmålet om å reise sivil avskjedssak mot en dommer må avgjøres av Kongen i statsråd.

Regulære avskjedssaker mot dommere har så godt som ikke forekommet i praksis. I de - meget få - tilfelle hvor det har vært på tale å avskjedige en dommer, har saken blitt løst i minnelighet. Saken har som regel endt med at vedkommende dommer selv har søkt om avskjed. Situasjonen har ikke alltid vært slik. I det forrige århundre, nærmere bestemt i tidsrommet 1810 - 1880, ble som tidligere nevnt åtte dommere fradømt stillingen, riktignok ved straffedom.

10.2.4 Suspensjon

Kongen kan ikke avskjedige en dommer, men Kongen har myndighet til å suspendere. Det følger uttrykkelig av Grunnloven § 22 annet ledd. Suspensjon vil si at dommeren umiddelbart og inntil videre må fratre stillingen.

Suspensjon er betinget av at det må foreligge tungtveiende grunner. Dette framgår ikke direkte av Grunnloven, men ligger implisitt i denne. Bakgrunnen er hensynet til dommernes uavhengighet. Kravet om tungtveiende grunner må ses i sammenheng med Grunnlovens krav om at en suspendert dommer skal «strax tiltales for domstolene». Disse to vilkårene for suspensjon representerer en ikke uvesentlig del av dommeres stillingsvern.

Tjenestemannsloven §§ 16 og 17 har nærmere regler om suspensjon av så vel embetsmenn som tjenestemenn. Det er ikke - verken i Grunnloven eller tjenestemannsloven - fastsatt særlige regler om suspensjon av dommere. De alminnelige regler i tjenestemannsloven §§ 16 og 17 vil derfor i utgangspunktet gjelde også for dommere, idet det neppe kan sies å foreligge motstrid mellom disse og bestemmelsen i Grunnloven § 22 annet ledd. Grunnloven har således ikke vært ansett å være til hinder for at de nærmere vilkår for suspensjon fastsettes i lov. Etter tjenestemannsloven § 16 kan suspensjon finne sted, «når tjenestens tarv krever det» så fremt «det er grunn til å anta at vedkommende har gjort seg skyldig i atferd som kan begrunne avskjed etter § 10». Suspensjon forutsetter altså at statens behov, med grunnlag i en bred samfunnsmessig vurdering, tilsier at vedkommende dommer umiddelbart, og inntil videre, fjernes fra stillingen, forutsatt at det dreier seg om atferd som kan lede til avskjed. Avskjed må her innebære enten sivil avskjed eller tap av stilling ved straffedom, jf straffeloven § 29 nr 1. Grunnlovens uttrykk «tiltale» er antatt å omfatte begge disse formene for stillingsopphør.

Suspensjonen kan - og skal - oppheves, når grunnen til suspensjonen ikke lenger foreligger. Dette gjelder også før det er avsagt dom som frifinner dommeren, jf tjenestemannsloven § 16 nr 1 annet og tredje punktum. Etter § 16 nr 2 skal suspensjonen uansett opphøre etter seks måneder, hvis det ikke innen den tid er truffet vedtak om avskjed, jf Grunnlovens uttrykk «strax». Men her er det viktige unntak, bl a hvis det allerede er reist «tiltale». Unntakene

innebærer at suspensjonen kan forlenges med inntil seks måneder om gangen inntil det foreligger endelig avgjørelse i avskjedssaken. For øvrig vil vedkommende dommer også selv kunne gå til rettssak for å få prøvd gyldigheten av suspensjonen.

Vedtak om suspensjon treffes som nevnt av Kongen i statsråd. Dette følger både av Grunnloven § 22 annet ledd og av tjenestemannsloven § 17 nr 1. Der som suspensjonsspørsmålet krever «særlig rask avgjørelse», kan avgjørelse treffes av «foresatt tjenestemyndighet». Det siste medfører at avgjørelsen kan treffes av Justisdepartementet, men forutsetningen er da at avgjørelsen umiddelbart bringes inn for Kongen til endelig avgjørelse. Myndighet til å vedta oppheving av suspensjon vil generelt kunne delegeres til Justisdepartementet, se § 17 nr 2, jf § 16 nr 1 og 2.

Det er antatt at også *høyesterettsdommere* kan suspenderes av Kongen i statsråd, selv om det er Odelstinget som avgjør om tiltale skal reises for Riksrett. Kongens myndighet kan ikke delegeres, da spørsmålet om suspensjon av en høyesterettsdommer betraktes som en sak av viktighet etter Grunnloven § 28. Slike saker skal behandles av Kongen i statsråd.

Den dommer som blir suspendert får beholde lønnen, inntil spørsmålet om avskjed er endelig

avgjort, jf tjenestemannsloven § 16 nr 5, d v s ved rettskraftig dom.

Etter det kommisjonen har kunnet bringe på det rene, har det ikke forekommet suspensjon av dommere i løpet av de siste femti år. I enkelte tilfelle er suspensjon avverget som følge av at dommeren er blitt sykepermittert.

10.2.5 Forflytning

Grunnloven § 22 annet ledd fastsetter et klart forbud mot at uavsettelige embetsmenn - og dermed dommere - kan pålegges å overta et annet embete, d v s mot sin egen vilje, selv ikke ved nedleggelse av det embete som dommeren innehar. Flytteforbudet er absolutt i den forstand at en dommer heller ikke kan *dømmes* til å påta seg et annet embete.

Et praktisk spørsmål av rettslig interesse er om - og eventuelt i hvilken utstrekning - en dommer kan *samtykke* i en forflytning. At en dommer må kunne samtykke i å overta en konkret stilling, ligger for så vidt allerede i bestemmelsens ordlyd. Den aktuelle problemstilling gjelder derfor følgende forhold: Kan en dommer gi et helt *generelt* samtykke til forflytning en eller annen gang i framtiden? Det er antatt at «uavsettelige» embetsmenn i utgangspunktet må kunne gi slikt samtykke uavhengig av flytteforbudet, så fremt det gjelder overføring til en tilsvarende eller høyere stilling, se Stabel-utvalget, s 13. (Om Stabel-utvalget, se nærmere punkt 10.3.2.) Utvalget uttaler seg ikke eksplisitt om dommere, men det er antakelig mer tvilsomt om en så vidtgående rett til å fraskrive seg stillingsvernet gjelder for dommere. Årsaken er den spesielle betydning som uavhengighetsprinsippet har. Dette prinsippet er først og fremst begrunnet i hensynet til *domstolenes* uavhengighet, og ikke primært ment som en isolert rettighet for den enkelte dommer. En tilsvarende vurdering gjør seg gjeldende i forbindelse med dommeres adgang til å fraskrive seg retten til å kreve avskjed ved dom.

10.2.6 Ordensstraff

10.2.6.1 Om hva ordensstraff innebærer

Ordensstraff vil i alminnelighet være betegnelsen på sanksjonsmidler som anvendes overfor arbeidstakere i forbindelse med uregelmessigheter i tjenesten, men hvor uregelmessighetene ikke er av en slik karakter at de kvalifiserer for strengere tiltak som avskjed, oppsigelse eller suspensjon. Begrepet «ordensstraff» kan for øvrig være noe misvisende, idet det kan lede tanken mot en bestemt type straff i straffelovgivningens - og i Grunnlovens - forstand. For statstilsatte er ordensstraff et «mildere» reaksjonsmiddel, hjemlet i tjenestemannsloven, som kan ilegges embetsmenn og tjenestemenn administrativt ved visse mindre alvorlige tilfelle av kritikkverdig atferd. Ordensstraff anses ikke som noen form for straff, slik denne er definert i straffelovgivningen, jf også Grunnloven § 96.

Bakgrunnen for ordningen er behovet for å ha et hensiktsmessig administrativt reaksjonsmiddel som ikke er så infamerende og inngripende for den det gjelder, som en regulær oppsigelse/avskjed eller en ordinær straffereaksjon. I Ot prp nr 44 (1976-77) Om lov om statens tjenestemenn er dette uttrykt slik (s 23): «Selv om det er behov for særlige straffebestemmelser her, kan en regulær straffeforfølgning i mange tilfelle fremtre som en *for* håndfast reaksjon på en tjenestlig forgåelse, mens det på den annen side ikke vil være riktig å la forholdet passere uten reaksjoner.» I denne proposisjonen presiseres det også at det ikke er som arbeidsgiver at staten finner at det er behov for regler om ordensstraff, «det er forvaltningens offentlige funksjoner som krever dem».

Etter tjenestemannsloven § 10 nr 1 kan ordensstraff ilegges for

«a. overtredelse av tjenesteplikter eller unnlattelse av å oppfylle tjenesteplikter, b. utilbørlig atferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen.»

Ordensstraff kan gis på tre forskjellige måter, jf § 10 nr 2:

- skriftlig irettesettelse
- tap av ansiennitet fra én måned til to år
- plassering i lavere stilling, varig eller for kortere tid.

En tjenestlig tilrettevisning er derimot ikke ordensstraff, jf § 10 nr 2 tredje ledd, og må oppfattes som en mildere form for kritikk enn en regulær skriftlig irettesettelse.

Myndigheten til å ilegge ordensstraff er tillagt tilsettingsorganet, med mindre annet er bestemt, jf lovens § 17 nr 3. Saksbehandlingen skjer etter reglene i forvaltningsloven. De særskilte regler som gjelder for enkeltvedtak kommer til anvendelse, idet vedtak om ordensstraff anses som enkeltvedtak, jf forvaltningsloven § 2 annet ledd. Tjenestemannsloven har enkelte bestemmelser som tar sikte på å styrke rettssikkerheten for en embets/tjenestemann som det reises sak om ordensstraff mot. Vedkommende har bl a rett til å forklare seg muntlig for avgjørelsesorganet (§ 18), og klage/søksmål innebærer som hovedregel at en ordensstraff ikke kan iverksettes før klagen er avgjort/rettskraftig dom/kjennelse foreligger (§ 19). Søksmålsadgangen forutsetter at muligheten for forvaltningsklage er utnyttet, idet gjenstanden for søksmålet er klageinstansens vedtak. Søksmålet - og rettens prøving - kan for øvrig bare omfatte lovligheten av vedtaket. Tvistemålsloven og domstolloven gjelder tilsvarende.

Det føres ingen sentral statistikk som viser hvor ofte ordensstraff anvendes, overfor hvem, for hvilke forgåelser, og med hvilke reaksjonsmidler. Tjenestemannslovens regler om ordensstraff gjelder bare for statstilsatte som «ikke ved lov er underlagt annen disiplinærmyndighet», se punkt 10.4.

10.2.6.2 Kan dommere ilegges ordensstraff etter tjenestemannsloven?

Det framgår uttrykkelig av tjenestemannsloven § 10 nr 1 at bestemmelsene om ordensstraff ikke får anvendelse på «embetsmann som er (...) dommer» (uthevet her). Faste dommere omfattes derfor ikke av bestemmelsene, siden de anses som embetsmenn. Etter tjenestemannsloven § 1 nr. 2 anses i denne loven også som embetsmann den person som blir «konstituert av Kongen i et embete». Dommere som er konstituert av Kongen i statsråd, er dermed unntatt fra bestemmelsene om ordensstraff. Andre midlertidige dommere, inklusive dommerfullmektiger, vil derimot omfattes av lovens bestemmelser.

Etter det kommisjonen har kunnet bringe på det rene, har det i praksis ikke forekommet tilfelle hvor midlertidige dommere er blitt ilagt ordensstraff.

10.2.7 Dommeres erstatningsansvar

Dommeres handlinger eller unnlatelser ved utøvelse av de tjenestlige funksjoner kan kvalifisere for erstatningsansvar. Det foreligger bare i liten utstrekning lovregler om erstatning som spesielt gjelder for dommere. I utgangspunktet vil derfor de samme regler gjelde for dem som for andre statstilsatte. Dette innebærer bl a at de ordinære vilkår for ileggelse av erstatningsansvar må være til stede. I hovedsak vil det si at det må foreligge ansvarsgrunnlag (i praksis subjektiv skyld hos vedkommende dommer), at skadelidte må ha lidt et økonomisk tap, og at det må foreligge årsakssammenheng mellom tapet og den erstatningsbetingende handling/unnlattelse. Etter omstendighetene vil staten som arbeidsgiver kunne gjøres erstatningsansvarlig i stedet for eller i tillegg til dommeren, jf skadeserstatningsloven § 2-1.

Domstolloven har to særregler om erstatningsansvar som har betydning for dommere - §§ 200 og 201. Det er i § 200 fastsatt at bl a offentlige tjenestmenn, inkludert dommere, kan risikere å bli ilagt erstatningsansvar når det foreligger slike forhold som kan kvalifisere for rettergangsstraff. Ifølge rettspraksis skal det mye til før en dommer blir ilagt erstatningsansvar etter § 200. Høyesterett har lagt til grunn at det må dreie seg om «et kvalifisert klanderverdig forhold» (uthevet her), se Rt 1990 s 210, Rt 1990 s 102 og Rt 1997 s 611. I § 200 er det videre fastsatt at staten «indestaar for det erstatningsansvar, som ilægges en offentlig tjenestemand.» Bestemmelsen antas å ha liten selvstendig betydning ved siden av reglene om arbeidsgiveransvar i skadeserstatningsloven § 2-1. I en dom inntatt i RG 1976 s 525 ble staten gjort ansvarlig etter skadeserstatningsloven i forbindelse med utvist uaktsomhet hos en skifteforvalter (i dette tilfellet en herredsrettsdommer).

I motsetning til § 200 er § 201 en ren spesialbestemmelse for dommere. Den skyldige dommer kan bli pålagt å dekke - helt eller delvis - de økede omkostninger som er forårsaket av «aapenbare feil» i rettslige avgjørelser. De skadelidte som eventuelt vil kunne ha krav på erstatning etter § 201 - og § 200 - vil i første rekke være sakens parter og staten.

Det særegne ved både § 200 og 201 er at erstatningsspørsmålet kan avgjøres av høyere domstol og av eget tiltak, forutsatt at det skjer i forbindelse med behandlingen av den sak som dommerens erstatningsbetingende forhold

er knyttet til, jf §§ 213 og 210. Adgangen til å ta opp erstatningsspørsmålet av eget tiltak er imidlertid begrenset til å omfatte erstatning til det offentlige (i alle saker) og til siktede i en straffesak.

Begrunnelsen for erstatningsreglene i §§ 200 og 201 er i hovedsak de samme som ved idømmelse av rettergangsbot etter § 200, særlig hensynet til rask avgjørelse.

Et annet konkret lovbestemt forhold som kan lede til erstatningsansvar for en dommer, framgår av loven om ansvar og garanti for statens oppkrevere og regnskapsførere m v. En embetsmann eller tjenestemann som forestår innkreving m v av penger for staten eller som er regnskapsansvarlig overfor staten i forbindelse med forvaltning m v av penger, kan bli erstatningsansvarlig for tap som embetsmannen har påført staten fordi hun/han «ikke har opptrådt forsvarlig», jf lovens § 1. Denne bestemmelsen har vært anvendt overfor tilsatte i postverket og i skatteetaten, men aldri overfor tilsatte ved domstolene, herunder dommere/domstolledere, etter det kommisjonen har kunnet bringe på det rene. Det kan også reises erstatningssak mot en dommer (domstolleder) i medhold av loven om statens revisionsvæsen § 8, se nærmere punkt 10.2.9.2.

Det gjelder visse særregler av *prosessuell* karakter for saker om erstatningskrav mot dommere, d v s utover de regler som gjelder i tilknytning til erstatning etter domstoloven §§ 200 og 201. Hvis det gjelder et erstatningskrav som er knyttet direkte til avgjørelser av domstolene, følger det av tvistemålsloven § 436 at et slikt erstatningssøksmål ikke kan reises mot en dommer, så lenge avgjørelsen «ikke er opphevet eller forandret eller tjenestemannen ved dom er kjent skyldig i straffbart forhold ved avgjørelsen». Bestemmelsen er også til hinder for at slikt søksmål reises mot staten. Bakgrunnen for søksmålsbegrensningen i § 436 er at overprøving av rettslige avgjørelser skal skje ved bruk av rettsmidler - anke eller kjæremål - og ikke ved søksmål mot vedkommende dommer - eller mot staten - om lovligheten av avgjørelsen.

Også i erstatningsrettslig henseende står *høyesterettsdommerne* i en særstilling. Til tross for ordlyden i tvistemålsloven § 438 - som forutsetter at søksmål mot en høyesterettsdommer i anledning av et erstatningskrav generelt kan reises for Høyesterett - synes det å være alminnelig antatt at erstatningskrav som er knyttet til høyesterettsdommeres tjenestehandlinger, bare kan fremmes for Riksretten. Det er videre antatt at det ikke kan reises separat erstatningssak for Riksretten; erstatningsspørsmålet kan bare behandles i forbindelse med behandling av straffesak mot vedkommende dommer. Og idømmelse av erstatningsansvar forutsetter at dommeren blir straffedømt, jf § 7 i ansvarlighetsloven.

Saker om erstatningskrav mot dommere forekommer sjelden. I de tilfelle hvor slike saker er behandlet av Høyesterett, synes de utelukkende å gjelde ansvar etter domstoloven §§ 200 og 201. Fra mellomkrigstiden finnes det noen få eksempler på at dommere er ilagt erstatning etter disse bestemmelsene, se bl a Rt 1932 s 939 og Rt 1937 s 330. Kommisjonen kjenner ikke til eksempler på at dommere er idømt erstatningsansvar etter krigen.

10.2.8 Justisdepartementets tilsyns- og disiplinærmyndighet

10.2.8.1 Innholdet

I kraft av den myndighet som Kongen har etter Grunnloven § 22 til å suspendere en dommer og beslutte at det skal reises avskjedssak mot henne/ham,

er det alminnelig antatt at Regjeringen har rett og plikt til å føre *tilsyn* med dommerne når det gjelder forhold av betydning for deres utøvelse av de funksjoner som er lagt til stillingen. Det er videre lagt til grunn at Regjeringen kan reagere med visse, mildere forføyninger overfor kritikkverdig atferd fra dommere. Tilsyns- og disiplinærmyndigheten utøves av Justisdepartementet på vegne av Regjeringen, siden dette departementet er domstolenes fagdepartement. Videre kan det pekes på at alle embetsmenn, dommere inklusive, i sin embetsed eller embetsforsikring ikke bare skal sverge eller erklære sin «Lydighet og Troskab» overfor konstitusjonen, men også overfor Kongen, jf Grunnloven § 21. Det siste stemmer dårlig overens med prinsippet om dommers uavhengighet av den utøvende makt, og Grunnloven må på dette punktet forstås med den begrensning som ligger i dette prinsippet.

Tilsyns- og disiplinærmyndigheten er nærmere omtalt i "*Utnevnelse av dommere*" i kapittel 7 i Schei-utvalgets Innstilling om domstolenes rekruttering og dommers utdanning av 9 desember 1970, se punkt 10.3.1. Den beskrivelse som Schei-utvalget gir av hvordan Justisdepartementet den gang oppfattet og utøvde sin myndighet, synes i stor grad å være dekkende for situasjonen også etter 1970 og fram til i dag. Kommisjonen finner det derfor praktisk å gjengi hoveddelen av denne beskrivelsen, jf s 69 første spalte:

«Noen løpende kontroll med dommers disiplinære forhold blir som nevnt ikke ført. Det foreligger heller ingen skrevne bestemmelser om Justisdepartementets disiplinær- og tilsynsmyndighet. Klanderverdig opptreden fra en dommers side under utøvelse av rent dømmende virksomhet, f.eks. utilbørlig uttrykksmåte i dom eller kritikkverdig eksaminasjon av parter eller vitner under en rettssak, vil bare i ekstreme tilfelle lede til at administrasjonen undersøker forholdet. Det samme gjelder også dommers opptreden utenfor retten. Departementet vil ha begrensede muligheter for å ta slike forhold opp til undersøkelse, med mindre det foreligger innberetning fra en offentlig myndighet over et bestemt forhold, konkret klage fra annet hold, eller departementet blir oppmerksom på forholdet under rutinemessig kontroll.

Det er ikke gitt skriftlige retningslinjer for behandling av klager på dommere. Etter fast praksis blir imidlertid enhver sak av denne art forelagt for vedkommende dommer til uttalelse, før departementet tar standpunkt. I de meget få tilfelle hvor departementet har funnet en klage berettiget, har det i alminnelighet bare vært spørsmål om å uttale departementets beklagelse over det inntrufne forhold, eventuelt etterfulgt av skjerpet kontroll en tid fremover. Saker der det har vært overveiet sterkere reaksjoner enn dette, forekommer meget sjelden.

I noen få, alvorligere tilfelle som forekom rundt århundreskiftet og de nærmeste tiår framover, utvirket departementet kgl. resolusjon om avskjedssak mot vedkommende dommer. Ellers har departementet som nevnt i enkelte tilfelle gjort dommere oppmerksom på at avskjedssak vil bli innledet, med mindre han innen en bestemt frist innleverte sin avskjedssøknad. Ved økonomiske misligheter har det også vært krevet at forholdet straks ble ordnet.

Departementet har ellers, ved siden av det alminnelige reaksjonsmiddel «beklagelse over det inntrufne forhold», i enkelte tilfelle tildelt dommere advarsel og irettesetting, med anmerkning på vedkommende dommers kartotek kort.

Justisdepartementet har vært meget tilbakeholdende i utøvelse av kontrollvirksomhet overfor dommere, hvor slik kontrollmyndighet ikke har uttrykkelig hjemmel i lov eller instruks. Særlig har departementet vært forsiktig når det gjelder tilsyn og reaksjoner i samband med

uhøvisk opptreden fra dommeres side i deres dømmende virksomhet.»

Siden det verken i Grunnloven eller i lov eller i medhold av lov er fastsatt nærmere regler for hvordan Regjeringen/Justisdepartementet skal utføre tilsynet med dommerne, må den praktiske gjennomføring i utgangspunktet være et spørsmål om hva som anses hensiktsmessig. Vanligvis vil tilsynet skje i form av krav til domstolene om innrapporteringer om saksavvikling m v og gjennomgang av innkomne rapporter, og ved sentraladministrasjonens egne inspeksjoner.

Tjenestemannsloven har ikke medført endringer i det reaksjonssystem som ble praktisert overfor dommere opp til 1970. Det framgår uttrykkelig av denne loven at en tilrettevisning - som må anses å innbefatte den type «beklagnelse over det inntrufne forhold» som er nevnt ovenfor i sitatet fra Schei-utvalgets innstilling - ikke er å anse som ordensstraff. Dommere må derfor kunne gis tilrettevisning, uhindret av forbudet mot ordensstraff. Grunnlovens bestemmelser om stillingsvernet i § 22 annet ledd har således ikke vært ansett som noe hinder for å gi dommere tilrettevisninger. Det samme gjelder adgangen til å gi en dommer advarsel. At det er adgang til å gi advarsel, synes klart forutsatt gjennom den uttrykkelige bestemmelsen i straffeloven § 324 og den alminnelig fortolkning av begrepet «offentlig tjenestemann» i denne bestemmelsen til også å omfatte dommere.

Med bakgrunn i det som er uttalt foran om gyldigheten i dag av Schei-utvalgets beskrivelse av det formelle grunnlaget for Justisdepartementets tilsyns- og disiplinærmyndighet, kan det konstateres at det fortsatt *ikke* er fastsatt (skrevne)

- retningslinjer for parters, prosessfullmektigers, vitners eller andres klager over dommeres kritikkverdige atferd
- særskilte rutiner for rapportering fra domstolledere og/eller fra høyere domstol om dommeres kritikkverdige atferd
- (andre) retningslinjer for en departemental tilsynsordning, hvor siktemålet er å lokalisere mulig kritikkverdig atferd
- nærmere regler om hva Justisdepartementets disiplinærmyndighet består i, og hvordan den skal utøves.

10.2.8.2 Nærmere om praktiseringen

For å få et inntrykk av hvordan Justisdepartementet har utøvet sin tilsynsmyndighet, foretok Schei-utvalget en gjennomgang av Justisdepartementets personalsaker i tidsrommet 1920 - 1970, med unntak av saker som hadde sammenheng med landssvikoppgjøret etter siste verdenskrig. Utvalget uttalte i denne forbindelse følgende (s 68, første spalte), jf også det ovennevnte sitat fra s 69 i innstillingen:

«Såvidt utvalget har kunnet se, har det i samme tidsrom (1920-1970) vært tre tilfelle av misligheter av alvorligere karakter. Et av disse gjaldt underslag, et annet graverende personlig forhold utenfor tjenesten. I begge disse tilfelle ble vedkommende dommer foreholdt at de straks måtte innlevere sine avskjedssøknader, hvis de ville unngå at det ble reist avskjedssak mot dem. Begge etterkom anmodningen og ble deretter gitt avskjed fra sine embeter. Det tredje tilfellet gjaldt lån av embetskassen, og uriktig regnskapsførsel i den forbindelse. Forholdet ble på det sterkeste påtalt, og anmerkning om saken ble gjort på dommerens kartotek kort. - To dommere mistet i samme periode sine em-

beter på grunn av økonomisk uvederheftighet (dstl. § 53), uten at det var noe å legge dem personlig til last.»

Om praksis *etter* 1970 med hensyn til straff, avskjed og suspensjon, vises til punkt 10.2.2, 10.2.3 og 10.2.4. Kommisjonen har ved undersøkelser i Justisdepartementets arkiv og ved samtaler med nåværende og tidligere embets- og tjenestemenn som har hatt sentral befatning med personalsaker i Justisdepartementet, også forsøkt å danne seg et bilde av praksis vedrørende *andre* reaksjoner overfor kritikkverdig dommeratferd. Det materiale som er kommet ut av disse undersøkelsene er usikkert, og gir ikke noe statistisk pålitelig bilde av omfanget av kritikkverdig atferd fra dommeres side og administrative reaksjoner på denne atferden. Bl a på grunn av de manglende rutiner for registrering og oppfølging av kritikkverdig atferd er det sannsynlig at det har forekommet tilfelle av slik atferd som ikke er blitt registrert eller fulgt opp. I de tilfelle hvor registrering er foretatt, er det av og til vanskelig å se om departementet har reagert, og - hvor det har skjedd - hva reaksjonen nærmere har bestått i. Enkelte saker er løst i minnelighet.

Med forbehold om det som er uttalt ovenfor om hva departementets reaksjoner overfor vedkommende dommer har bestått i, viser kommisjonens undersøkelser at det i løpet av de siste 25 år foreligger fem tilfelle hvor dommer er gitt tilrettevisning eller liknende. Bakgrunnen har bl a vært sen saksforberedelse og uavsagte dommer. I ett tilfelle skyldtes tilrettevisningen dommerens passivitet overfor streik blant personalet ved domstolen. I noen tilfelle har det vært gitt advarsel eller antydning at advarsel ville bli gitt dersom dommeren ikke forbedret seg. Saker som departementet har engasjert seg i, men som ikke synes å ha ledet til tiltak av disiplinær karakter, har bl a omfattet sen saksavvikling, klager fra lokale advokater over dårlige samarbeidsforhold m v, klager fra domstolens personale på dårlige samarbeidsforhold internt i vedkommende domstol, personlige problemer hos dommere i form av f eks rusproblemer. Sen saksavvikling utgjør forholdsvis de fleste tilfelle av angivelig kritikkverdig atferd. Det forekommer også klager over dommere som opptrer på en utilbørlig måte i rettsmøter.

Klager fra advokater, parter eller andre mot dommere forelegges rutinemessig vedkommende dommer til uttalelse. I en del tilfelle har departementet innkalt vedkommende dommer til møte. Siktemålet med slike møter synes i alminnelighet å ha vært rettet inn mot å avklare de faktiske forhold, og eventuelt finne fram til en praktisk og betryggende løsning i minnelighet. Flere saker er blitt avsluttet etter at vedkommende dommer på tilfredsstillende måte tilbakeviste påstander om kritikkverdig atferd. Det er også eksempler på saker som er blitt avsluttet uten å være forelagt for vedkommende dommer, f eks fordi saken hørte inn under høyere domstol som regulær ankesak og ikke var noen personalsak.

10.2.9 Andre organers tilsyns- og disiplinærmyndighet m v

10.2.9.1 Stortinget

Stortinget har i liten utstrekning direkte - utøvende - tilsyns- eller disiplinærfunksjoner overfor dommere. Et unntak er riksrettssaker mot høyesterettsdommere, hvor Odelstinget er anklager og hvor flertallet av Riksrettens medlemmer tilhører Lagtinget, jf Grunnloven §§ 86 og 87.

På den annen side har Stortinget flere viktige funksjoner av mer *indirekte* betydning. For det første er det Stortinget som gjennom Grunnlov og lov ved-

tar hvilke rammebetingelser som skal gjelde for dommere, f eks med hensyn til utnevning og stillingsvern. For det andre er Riksrevisjonen et organ for Stortinget, jf Grunnloven § 75 k., og et av Riksrevisjonens anliggende er kontrollen med domstolenes økonomi, se punkt 10.2.9.2. Dette innebærer tilsyn med den enkelte domstol og med den person som er ansvarlig for domstolens økonomi - domstollederen. Også Sivilombudsmannen er ifølge Grunnloven § 75 bokstav l et organ for Stortinget, men domstolene og dommerne er i utgangspunktet unntatt fra ombudsmannens myndighetsområde, se nærmere punkt 10.2.9.3. For det tredje vil Stortingets alminnelige konstitusjonelle kontroll med forvaltningen, både gjennom Riksrevisjonen og på annen måte, f eks ved kontroll av Regjeringens protokoller vedrørende dommerutnevninger, jf Grunnloven § 75 f., kunne representere en viss kontroll med at Regjeringen ikke begår overtramp i forhold til domstolene og dommerne og deres uavhengighet. Her er altså tilsynet eller kontrollen ikke rettet mot dommerne, men mot forvaltningens administrasjon av domstolene. Et liknende og minst like viktig kontrollaspekt - prinsipielt sett - er representert ved Stortingets parlamentariske kontroll med Regjeringen.

10.2.9.2 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen utøver tilsyn med domstolene i samband med revisjon av domstolenes regnskaper, jf loven om statens revisjonsvesen, og på lik linje med andre institusjoner m v som er regnskapspliktige overfor staten.

Etter lovens § 4 kan Riksrevisjonen ilegge en person - som etter loven er å anse som «regnskapspliktig», f eks en domstolleder - en tvangsmulkt. Forutsetningen er at den regnskapspliktige «ikke har avlagt regnskapene i de bestemte former eller ikke har sendt inn regnskaper eller besvarelser til antegnelser til fastsatt tid». Som nevnt i punkt 10.2.7 har Riksrevisjonen etter lovens § 8 hjemmel til å reise erstatningssak mot en regnskapspliktig, f eks hvis en desisjon ikke blir vedtatt.

De ovennevnte bestemmelser om tvangsmulkt og erstatningssøkmål er imidlertid «sovende bestemmelser», i den forstand at de ikke lenger brukes i praksis. Dette gjelder også i forhold til domstolene og domstollederne. Ordningen i staten er nå generelt den at i mindre alvorlige saker tas problemene opp med lederen for vedkommende regnskapsenhet, og søkes løst gjennom drøftelser med denne. Hvis saken er av alvorligere karakter, drøftes den med vedkommende statsråd og legges eventuelt fram for Stortinget.

Det vises for øvrig til "[Riksrevisjonens kontroll med domstoladministrasjonen og domstolene](#)" i kapittel 6.2.5 hvor det gis en nærmere beskrivelse av hvordan Riksrevisjonen gjennomfører sin kontrollfunksjon overfor domstolene.

Riksrevisjonen arbeider for tiden med en revisjon av loven om statens revisjonsvesen.

10.2.9.3 Sivilombudsmannen

Stortingets ombudsmann for forvaltningen (Sivilombudsmannen) skal føre tilsyn med den offentlige forvaltning og alle «som virker i dens tjeneste», med sikte på at det ikke øves urett mot noen, jf sivilombudsmannsloven av 22 juni 1962 nr 8 §§ 3 og 4. Domstolenes virksomhet er uttrykkelig unntatt fra Sivilombudsmannens arbeidsområde, jf sivilombudsmannsloven § 4 c). Dette gjelder all virksomhet ved domstolene, også den forvaltningsmessige. Ombudsmannen er derfor avskåret fra å kunne behandle saker som gjelder

klager over kritikkverdig atferd fra dommeres side. Derimot er situasjonen annerledes, dersom det gjelder en disiplinærsak som er behandlet av Justisdepartementet. Den virksomhet som Justisdepartementet her utfører, er «offentlig forvaltning» som hører inn under ombudsmannens arbeidsområde, jf lovens § 1 første punktum. Konsekvensen av dette er f.eks. at vedkommende dommer kan ta opp med ombudsmannen forhold knyttet til departementets saksbehandling og avgjørelse. Ombudsmannen kan ikke omgjøre departementets vedtak, eller oppheve dette, men kan gi uttrykk for sin oppfatning overfor Justisdepartementet og eventuelt henstille til departementet om å omgjøre sin avgjørelse.

Situasjonen er en annen i Sverige, hvor Justitiekansleren og Justitieombudsmannen fører tilsyn med domstolene på vegne av henholdsvis regjeringen og Riksdagen. Også i Norge hadde man i en kort periode i første halvdel av forrige århundre et særskilt organ som på vegne av Regjeringen førte kontroll med domstolene - med unntak av Høyesterett. I 1821 sørget kong Karl Johan for å opprette et embete som *generalprokurør*, uten hjemmel i lov eller vedtak av Stortinget. Generalprokurørens virkeområde omfattet alle embets- og tjenestemenn, ikke bare dommerne. Ordningen var meget upopulær. Den ble opphevet i 1846, men stillingen som generalprokurør hadde da stått ubesatt i en årrekke. Den første - og eneste - som innehadde denne stillingen, var Christian Magnus Falsen.

10.2.9.4 Andre administrative tilsynsorganer

Også andre forvaltningsorganer enn Justisdepartementet fører tilsyn med domstolene. Det kanskje viktigste av disse er Arbeidstilsynet, men kommisjonen finner ikke grunn til gå nærmere inn på dette organet eller andre tilsynsorganer.

10.2.10 Domstolenes egen disiplinærmyndighet m v

10.2.10.1 Høyere domstol

Det er i punkt 10.2.2.2 og punkt 10.2.7 redegjort for reglene i domstoloven om rettergangsstraff og erstatning. I begge tilfelle er utgangspunktet at høyere domstol - av eget tiltak og uten særskilt søksmål/tiltale - kan ilegge dommer ved lavere domstol både rettergangsbot og erstatningsansvar. Sentralt i denne sammenheng er at straffansvar/erstatningsansvar kan idømmes av domstolen av eget tiltak.

Utover dette har ikke høyere domstol noen eksklusiv, formell disiplinærmyndighet overfor dommere i lavere domstoler. Riktignok ser man fra tid til annen at den høyere domstol ved overprøving av lavere domstolers avgjørelser framkommer med direkte kritikk, uten at rettergangsstraff er aktuelt, men dette er likevel ikke uttrykk for noe disiplinærtiltak i egentlig forstand. Forskjellen er kanskje ikke særlig stor i realiteten; vedkommende dommer vil antakelig lett kunne oppfatte kritikken som en irettesettelse.

Eksempler: 1) I en sak som gjaldt straffutmåling i forbindelse med bot for deltakelse i ulovlig demonstrasjon, nedla aktor påstand om at byrettens formann skulle dømmes til å betale erstatning til staten for meromkostninger ved anke, jf domstoloven § 201, jf Rt 1982 s 1012. Påstanden ble ikke tatt under behandling, da byrettens formann ikke var gitt anledning til å uttale seg. Høyesterett beklaget imidlertid at byretten hadde fastsatt en straff som vedkommende byrettsdommer måtte ha vært fullt klar over stod i åpenbart misfor-

hold til tidligere avgjørelser av Høyesterett i liknende saker. 2) En soren-skriver forela for Høyesteretts kjæremålsutvalg spørsmålet om han var inhabil i en sak, jf domstolloven § 117. Kjæremålsutvalget kom til at sorenskriveren var inhabil, og med følgende tilføyelse i premissene for kjennelsen: «Utvalget finner grunn til å bemerke at sorenskriver C i avslutningen av sitt brev av 6 april har uttrykt seg på en upassende måte, sml domstolloven § 198 annet ledd, jf første ledd og § 200» (kjennelse av 24 april 1992).

10.2.10.2 Domstolleder

Det framgår av domstolloven § 19 at herreds- og byrettene skal ha en leder der retten har flere enn en dommer. Etter § 21 må «avgjørelser som ikke gjelder de enkelte rettssaker, treffes av domstolens leder, når ikke annet er bestemt». Lagmannsrettene skal ha en førstelagmann som leder, jf § 10. Førstelagmannens funksjon er etter loven den samme som den domstolleder i herreds- og byretten har, jf § 13. Etter §§ 13 og 21 er henholdsvis lederen for lagmannsretten og for herreds- eller byretten disse domstolers administrative ledere, jf Ot prp nr 25 (1994-95) s 30. Høyesterett skal ha en formann - høyesterettsjustitiarius - «som leder rettens forretninger», jf §§ 3 og 7. Etter § 9 skal Høyesterett også ha en første rettskriver - direktør - som leder for Høyesteretts kontor. Høyesteretts forretningsorden - bl a regler om tid/sted for rettsmøter, fordeling av saker mellom avdelingene i Høyesterett - fastsettes av den samlede rett, jf § 7 første ledd og § 6 annet ledd.

Verken domstolloven eller lovverket for øvrig har særskilte bestemmelser om domstolleders disiplinærmyndighet. Det må imidlertid kunne legges til grunn at domstolleder - i alle rettsinstanser - i rent *administrativ* henseende har en arbeidsgiverfunksjon overfor de øvrige dommere ved domstolen, faste så vel som midlertidige, enten denne myndighetene anses forankret i de ovennevnte bestemmelser i domstolloven eller på et mer ulovfestet grunnlag. I kraft av den styringsrett som dette gir domstolleder, vil hun/han bl a kunne påtale manglende overholdelse av arbeidstid, ha et avgjørende ord når dommernes ferie skal bestemmes - innenfor de rammer som ferieloven setter - og eventuelt påtale avvik fra domstolleders beslutninger, fastsette praktiske rutiner for kontorpersonalets bistand til dommerne og påtale manglende overholdelse av slike rutiner, påtale dårlige dommerholdninger overfor det øvrige personale. Med påtale siktes det her til konstatering av at regelverk/administrative beslutninger ikke etterfølges. Det ligger i sakens natur at påtalen også vil inneholde et moment av kritikk. Domstolleders arbeidsgiverfunksjon gir henne/ham videre adgang til å komme med henstillinger til vedkommende dommer, d v s klare anmodninger om for framtiden å følge gjeldende rutiner m v.

Domstolleder må etter dette antas å ha myndighet til å gi en type uformelle tilrettevisninger. Noen disiplinærmyndighet utover dette synes imidlertid domstolleder ikke å ha. For øvrig vil domstolleder ha både rett og plikt til å innrapportere til Justisdepartementet mer alvorlige eller gjentatte brudd på administrative rutiner m v.

Uavhengighetsprinsippet vil være til hinder for at domstolleder «blander seg opp i » de øvrige dommeres *dømmende* virksomhet. Men det kan være vanskelig å trekke klare grenser mellom hva som er inngripen i dommernes dømmende virksomhet, og hva som omfattes av domstolleders styringsrett i administrativ henseende. Gråsonene er utvilsomt til stede. Det er ikke noe i veien for at domstolleder veileder dommere, f eks også ved å overvære en

hovedforhandling og senere gjennomgå dommerens opptreden med henne/ham. Domstolleder må videre kunne formidle til vedkommende dommer motatte, kritiske opplysninger om dommerens atferd overfor aktører i retten og drøfte disse med henne/ham. Også dette vil være en form for veiledning, som vil være en naturlig del av domstolleders lederfunksjon. Domstolleder må imidlertid kunne gå lenger enn dette, uten at det anses som inngrep i den dømmende virksomhet. Domstolleder må f.eks. kunne gi uttrykk for at en dommers beholdning av restansesaker er større enn det som er akseptabelt, og vil også kunne gi en dommer beskjed om å påskynde skriving av en dom, når skrivingen i urimelig grad har trukket i langdrag, og dette ikke har sin forklaring i sykdom el.l. Om det foreligger klage fra noen av aktørene i retten eller ikke, kan ikke være avgjørende - domstolleder må kunne gripe inn både etter klage og av eget tiltak. Her vil det utvilsomt foreligge et moment av tilrettevisning i domstolleders opptreden. I spesielle tilfelle kan det antakelig sies å ligge innenfor domstolleders myndighet å ta en dommer av saken, dvs. gi en sak som er tildelt dommer A til dommer B, f.eks. hvis det viser seg at dommer A ikke evner å beramme en sak. I tilfelle av mer graverende karakter vil domstolleder ha både rett og plikt til å innrapportere vedkommende dommer til Justisdepartementet.

Å gripe inn i en dommers dømmende myndighet vil si å gripe inn i den faglige autonomi hun/han har i kraft av uavhengighetsprinsippet. En dommer har neppe den samme grad av faglig autonomi overfor domstolleder i *andre* saker, f.eks. ved behandling av tinglysningssaker i førsteinstansen. Domstolleders myndighet til f.eks. å gi uformelle tilrettevisninger vil være noe mer omfattende her enn i samband med den rent dømmende virksomhet. Men spørsmålet er usikkert for tinglysningens vedkommende. Arbeidet med tinglysningssaker kan ikke lenger sies å være av rent forvaltningsmessig karakter, i og med at nekting av å tinglyse et dokument nå kan bringes inn for høyere domstol (påkjæres), jf. tinglysningssloven § 9.

Det må anses tvilsomt om Justisdepartementets disiplinærmyndighet kan delegeres, enten det gjelder delegasjon til høyere domstol eller til domstolleder. Slik delegasjon synes heller ikke å ha forekommet i praksis.

Kommisjonen viser for øvrig til forslaget om utredning av domstolleders stilling og funksjoner, jf. "*Hensynet til faglig kvalitet og personlige egenskaper*" i kapittel 7.5.1.3.

10.2.11 Midlertidige dommers rettsstilling og disiplinære situasjon

Kommisjonen vil under dette punktet først redegjøre for rettsstillingen m.v. for andre midlertidige dommere enn dommerfullmektiger, og dernest for de sistnevnte.

Det kan innledningsvis konstateres at det lovverk og avtaleverk som gjelder for faste dommere - med et visst unntak for høyesterettsdommerne - i stor grad gjelder tilsvarende for midlertidige dommere, selv om det er enkelte viktige forskjeller som gjør at midlertidige dommere står i en annen rettslig stilling i flere henseende.

Det er viktig å ha for øyet at uavhengighetsprinsippet i utgangspunktet gjelder for alle dommere, også de midlertidige. En annen sak er at deres arbeidsrettslige stilling gjør at vernet om deres uavhengighet er klart mer begrenset, i alle fall formelt sett.

Strafferettslig befinner midlertidige dommere seg i samme stilling som faste dommere. Midlertidige dommere kan f.eks. fradømmes sin stilling som

straff etter straffeloven § 29 nr 1. Reglene om rettergangsstraff i domstoloven §§ 200 og 201 gjelder også tilsvarende.

Midlertidige dommere kan - i motsetning til faste dommere - *avskjediges administrativt*. De kan dessuten oppsies, og vil også selv kunne si opp sin stilling. Vedtak om oppsigelse/avskjed av en midlertidig dommer kan påklages etter forvaltningslovens regler og i samsvar med de særlige regler som framgår av tjenestemannsloven § 19. Klageinstansens vedtak kan bringes inn for de ordinære domstoler til prøving av vedtakets lovlighet. En klage har som hovedregel oppsettende virkning, d v s at underinstansens vedtak ikke kan iverksettes før klagefristen er ute eller klagen er avgjort, jf § 19 nr 3 a). Dersom dommeren går til søksmål, får også søksmålet som hovedregel oppsettende virkning. Konsekvensen av dette er at en oppsigelse ikke kan iverksettes før det foreligger en rettskraftig rettsavgjørelse om at oppsigelsen tas til følge, jf § 19 nr 3 c) og d). Det samme gjelder for avskjed etter § 10 nr 3. Retten kan imidlertid unntaksvis bestemme at avskjeden skal iverksettes umiddelbart. Vilkåret er at arbeidsgiver krever det, og retten finner at det vil virke «urimelig» å gi søksmålet oppsettende virkning. Hvis avskjeden er foretatt med bakgrunn i § 15, gjelder andre regler. I slike tilfelle har søksmålet aldri oppsettende virkning, med mindre retten bestemmer det særskilt. - Søksmål behandles av vedkommende byrett/herredsrett etter reglene i arbeidsmiljøloven §§ 61 B og 61 C, jf tjenestemannsloven § 19 nr 4.

At midlertidige dommere kan avskjediges administrativt og også kan oppsies, gjelder ikke unntaksfritt. En dommer som er konstituert av Kongen i statsråd, antas som tidligere nevnt å ha det samme stillingsvern som faste dommere, i den forstand at hun/han bare kan avskjediges ved dom så lenge konstitusjonen varer. Det er for øvrig grunn til å tro at det i praksis skal meget til før Regjeringen/Justisdepartementet går til det skritt å avskjedige eller si opp en midlertidig dommer som ikke er konstituert i statsråd, slik at også disse midlertidige dommerne i realiteten vil ha henimot det samme vern som faste dommere har.

Midlertidige dommere kan suspenderes i medhold av tjenestemannsloven § 16 «når det er grunn til å anta at de har gjort seg skyldig i en atferd som kan føre til avskjed etter § 15». Den samme regel gjelder for faste dommere. I motsetning til hva som gjelder for faste dommere - og antakelig også for midlertidige dommere som er konstituert av Kongen i statsråd - er det ikke noe vilkår at suspensjon må skje ved vedtak av Kongen i statsråd. Tjenestemannsloven § 19 gjelder tilsvarende for adgangen til å påklage et suspensjonsvedtak og bringe vedtaket inn for domstolene til overprøving.

Bestemmelsen i Grunnloven § 22 annet ledd om at en dommer ikke kan forflyttes mot sin vilje, gjelder ikke for midlertidige dommere. Også her må det kunne legges til grunn at dommere som er konstituert av Kongen i statsråd befinner seg i samme situasjon som faste dommere, avhengig av forutsetningene for konstitusjonen. For øvrig vil spørsmålet om midlertidige dommere kan forflyttes/overføres til annen stilling, i utgangspunktet være betinget av hva som er sagt eller forutsatt i den individuelle arbeidsavtalen.

Tjenestemannslovens bestemmelser om ordensstraff antas å gjelde for alle midlertidige dommere, med mindre de er konstituert i statsråd, se nærmere om dette punkt 10.2.6. For adgangen til klage og domstolsprøving av vedtak om ordensstraff gjelder i hovedsak de samme regler som ved oppsigelse/avskjed, jf tjenestemannsloven § 19. Myndigheten til å ilegge ordensstraff er etter tjenestemannsloven § 17 nr 3 tillagt tilsettingsmyndigheten. I praksis vil dette si at disiplinærmyndigheten her tilligger Justisdepartementet. Etter det

kommisjonen har kunnet bringe på det rene, er ingen midlertidige dommere gitt ordensstraff etter tjenestemannslovens bestemmelser. Hva årsaken kan være, er usikkert. Det kan skyldes at atferd som kvalifiserer for ordensstraff ikke forekommer, eller at slik atferd ikke blir fanget opp av Justisdepartementet, eller at departementet vegrer seg mot å ilegge ordensstraff, til tross for at kritikkverdig atferd kan konstateres. En kombinasjon av disse årsaksforklaringene er også tenkelig.

Høyere domstoler har ikke disiplinærmyndighet i større utstrekning overfor midlertidige dommere enn de har overfor faste dommere. Heller ikke her er det fastsatt særskilte bestemmelser som gjelder midlertidige dommere.

Sett i sammenlikning med de faste dommere, må det antas at domstolleder ikke har noen annen eller utvidet disiplinærmyndighet overfor midlertidige dommere. Den myndighet som Justisdepartementet har til å gi ordensstraff etter tjenestemannsloven, kan neppe delegeres til domstolleder. Tjenestemannsloven forutsetter at denne myndigheten skal tilligge «tilsettingsorganet», og i mangel av særskilt lovbestemmelse synes det naturlig at hensynet til uavhengighetsprinsippet tilsier at domstolsleder ikke skal kunne delegeres slik myndighet. Domstolleder er heller ikke gitt noen særskilt styringsrett i forhold til midlertidige dommere som eventuelt kan begrunne en viss disiplinærmyndighet. Konsekvensen av dette vil være at den form for disiplinærmyndighet som domstolleder har, er den samme som hun/har overfor de faste dommerne.

Dommerfullmektiger er «dommere» i lovens forstand, jf domstoloven § 52, og de er ikraft av sin utdanning fagdommere, jf lovens § 55 tredje ledd. De er tilsatt for et bestemt, avgrenset tidsrom ved herreds- eller byretten og er i den forstand å anse som midlertidige dommere, se "*Dommerfullmektiger*" i kapittel 8.2.3.

Det særegne ved dommerfullmektigenes rettsstilling er for det første at de etter loven tilsettes av Justisdepartementet *eller* vedkommende domstolleder, jf lovens § 55 tredje ledd. Tilsettingsmyndigheten tilligger altså Justisdepartementet, men departementet kan delegeres sin myndighet til domstolleder. Det siste er gjort, slik at i praksis er det domstolleder som tilsetter dommerfullmektiger. Departementet avgjør imidlertid om et embete har behov for en dommerfullmektigstilling, jf § 23 første ledd. For det annet følger det av § 23 annet ledd at dommerfullmektigen »*paa dommerens vegne* utfører hans forretninger» (uthevet her). Ansvaret for at dommerfullmektigen skjøtter sitt arbeid påhviler domstolleder. Domstolleder er dessuten gitt myndighet til å gi dommerfullmektigen fullmakt til å lede hovedforhandlinger og avsi dom.

Spørsmålet er om, og eventuelt i hvilken utstrekning, de nevnte særtrekk ved dommerfullmektigstillingen er av betydning for dommerfullmektigenes disiplinærordning. Langt på vei vil dommerfullmektigenes rettsstilling være den samme som for andre midlertidige dommere. I dette ligger også at de samme disiplinærtiltak kan anvendes overfor dommerfullmektiger som overfor de «ordinære» midlertidige dommere.

Domstolleder må i kraft av sin tilsettingsmyndighet og det forhold at dommerfullmektigen opptrer på hennes /hans vegne, i noen grad ha en *utvidet* styringsrett i relasjon til dommerfullmektigen. Domstolleder vil f eks kunne gi uformelle tilrettevisninger, både i rent administrativt henseende og i faglig henseende - inkludert dommerfullmektigenes dømmende virksomhet. Adgangen til å styre den dømmende virksomhet må således kunne innebære at domstolleder lettere enn for andre midlertidige dommere kan ta fra dommerfullmektigen en sak, f eks hvis hun/han ser at saken er mer komplisert enn antatt

fra først av. Samtidig er det viktig å understreke den selvstendighet og uavhengighet som også dommerfullmektiger har i sin dømmende funksjon, og som danner en grense for domstolleders inngripen.

Det følger av tjenestemannsloven § 17 at «tilsettingsorganet» innehar myndigheten til å si opp, avskjedige, suspendere en dommerfullmektig eller ilegge henne/ham en ordensstraff. Gir dette *domstolleder* myndighet til å avgjøre om slike disiplinærtiltak skal ilegges, i og med at det er domstolleder som tilsetter? Justisdepartementet har verken i tilknytning til delegasjonen av tilsettingsmyndigheten eller på annen måte uttalt noe om delegasjon av disiplinærmyndigheten. Så lenge det ikke er tilfelle, synes de beste grunner å tale for at disiplinærmyndigheten - utover det å gi mer uformelle tilrettevisninger - tilligger Justisdepartementet. I de tilfelle som er omtalt i tjenestemannsloven § 17 nr 4 første ledd, må imidlertid domstolleder kunne suspendere dommerfullmektigen, d v s når «saken krever særlig rask avgjørelse», og med omgående rapportering til Justisdepartementet om den foreløpige suspensjonen.

10.3 Offentlige utredninger

Det er særlig to tidligere offentlige utredninger som er av betydning for kommisjonens arbeid, når det gjelder disiplinærtiltak m v. Den ene er en innstilling om Domstolenes rekruttering og dommeres utdanning m v, avgitt 9 desember 1970 (Schei-utvalgets innstilling). Den andre er en innstilling om Avskjedigelse m v av embetsmenn, avgitt 30 august 1971 (Stabel-utvalgets innstilling).

10.3.1 Schei-utvalgets innstilling

Ved kongelig resolusjon av 20 januar 1967 ble det nedsatt et eget utvalg som fikk som mandat å utrede og vurdere spørsmål om domstolenes rekruttering og dommernes utdanning og deltakelse i domstolsforvaltningen. Utvalget, som ble ledet av sivilombudsmannen, høyesterettsdommer Andreas Schei, er heretter kalt Schei-utvalget. I sin innstilling fremmet utvalget bl a forslag om innføring av et nytt disiplinærsystem til erstatning for den beskjedne og noe uklare disiplinærmyndighet som Justisdepartementet hadde - og fortsatt har. Utvalgets forslag ble ikke realisert, men det har etter kommisjonens oppfatning utvilsomt elementer i seg som fortsatt kan være av betydelig interesse.

Schei-utvalget fremmet for det første forslag til en ny § 55 c) i domstolloven. Etter denne bestemmelse skulle det opprettes et eget disiplinærråd. Rådet skulle ha som oppgave «å prøve om en dommer har opptrådt utilbørlig eller uhøvisk i eller utenfor sin embetsførsel». Med «dommer» siktet utvalget til alle kategorier av fagdommere, faste som midlertidige. Etter § 55 c) annet ledd hadde Kongen hjemmel til å gi nærmere bestemmelser ved forskrift om disiplinærrådets sammensetning, saksbehandling m.v.

Schei-utvalget drøftet om disiplinærorganet burde opprettes som domstol - noe i likhet med Den særlige Klageret i Danmark - men kom til at det ikke var behov for det. Hovedbegrunnelsen var den begrensede myndighet som disiplinærorganet var tiltenkt; det ble ansett tilstrekkelig at organets myndighet bare skulle omfatte kritikk av vedkommende dommer. Utvalget mente at det ikke var tale om iverksetting av noe sanksjonsmiddel i egentlig forstand, og da var det heller ikke nødvendig at myndigheten ble lagt til domstolene.

Utvalgets valg av løsningsmodell må videre ses på bakgrunn av at utvalget mente at hele det øvrige lovbestemte sanksjonsapparat overfor dommere - som i det alt vesentlige var det samme den gang som i dag, og som også den gang var lagt til domstolene - burde bestå. Dette gjaldt f.eks. både Grunnlovens bestemmelse om ordinær domstolsbehandling av saker om å fjerne en dommer fra sin stilling og bestemmelsene om rettergangsbot m.v. i domstolloven §§ 200 og 201.

Schei-utvalget utformet også et fullstendig forslag til forskrift. Forslaget inneholdt nærmere regler om disiplinærrådets sammensetning og funksjonstid, dets kompetanse og saksbehandlingsregler.

Etter forslaget skulle rådet bestå av tre medlemmer, med høyesterettsjustitiarius som leder. De øvrige medlemmer skulle oppnevnes av Den norske Dommerforening for en periode på fire år. Justitiarius og et av rådets medlemmer skulle samtidig være medlemmer av et eget innstillingsråd for dommere, som Schei-utvalget tok initiativet til.

Retten til å bringe saker inn for disiplinærrådet hadde enhver som mente at hun/han hadde vært utsatt for utilbørlig eller uhøvisk opptreden fra en dommer. I tillegg kunne Justisdepartementet, og også vedkommende dommer selv, bringe inn en sak for rådet. Schei-utvalget foreslo dessuten at rådet av eget tiltak skulle kunne ta opp en sak. Frist for å reise sak skulle normalt være en måned etter at det påklagede forhold hadde funnet sted. Under ingen omstendighet kunne en sak prøves for rådet hvis den ble fremmet senere enn et år etter dette tidspunktet. For prøving av sak etter krav fra vedkommende dommer selv skulle det imidlertid ikke gjelde noen frist.

Når det nærmere gjelder forslaget til saksbehandlingsregler, kan bli nevnes at vedkommende dommer i utgangspunktet hadde rett til å uttale seg skriftlig før rådet traff sin avgjørelse, og at saksbehandlingen innen rådet kunne være muntlig eller skriftlig.

Hvis rådet ved sin behandling av saken kom til at dommeren hadde opptrådt utilbørlig eller uhøvisk, skulle dette komme til uttrykk i rådets avgjørelse. Rådet kunne i tillegg - dersom rådet fant grunn til det - foreta en nærmere gradering av sin kritikk ved å «beklage» eller «misbillige» eller «påtale» det forhold som saken gjaldt. Var forholdet så graverende at det etter rådets mening kunne bli spørsmål om suspensjon eller avskjed, forutsatte utvalget at rådet sendte saken over til Justisdepartementet som rette vedkommende - uten noen innstilling fra rådets side. Forskriften påla rådet å begrunne sin avgjørelse, uavhengig av hvilket utfall rådets prøvelse fikk. Både vedkommende dommer selv og klageren skulle underrettes om avgjørelsen.

Utvalget fant at det ikke forelå behov for å instituere noen særskilt ordning for overprøving av rådets avgjørelser, men begrunnet ikke dette nærmere.

10.3.2 Stabel-utvalgets innstilling

Regjeringen oppnevnte ved kgl. res. av 29. april 1966 et utvalg til å utrede spørsmålet om det burde gis nye lovregler om vilkårene for å suspendere, avskjedige eller forflytte embetsmenn. Utvalgets mandat omfattet også spørsmålet om Grunnloven § 22 burde revideres. Utvalget, som ble ledet av høyesterettsdommer Carl Stabel, er heretter kalt Stabel-utvalget.

Etter å ha gitt en meget bred redegjørelse for de «avsettelige» og de «uavsettelige» embetsmenns rettslige stilling, foreslo utvalget bl.a. at skillet mellom de «avsettelige» og de «uavsettelige» embetsmenn burde oppheves, idet utvalget mente at det ikke lenger var grunn til å ha embetsmenn som var

«uavsettelige». Alle embetsmenn burde kunne avsettes administrativt, men med ett unntak; dommerne burde fortsatt være «uavsettelige». Unntaket ble begrunnet ut fra konstitusjonelle hensyn (s 27):

«I motsetning til andre statstilsatte er dommere i sin virksomhet i enhver henseende uavhengige av administrasjonen, og det er et konstitusjonelt prinsipp at de skal være det. (...) Det ville således formelt harmonere dårlig med det konstitusjonelle forhold mellom regjeringen og domstolene å la regjeringen få myndighet til å avskjedige dommere. Avskjedssaker mot dommere bør som hittil behandles og avgjøres av domstolene uten noe forutgående avskjedsvedtak av regjeringen.»

Utvalget foreslo videre at flytteforbudet i Grunnloven § 22 ble opphevet for alle embetsmenn, men slik at dette forbudet ble opprettholdt for dommere. Utvalget forankret opprettholdelse av forbudet mot forflytning i «prinsipielle grunner» (s 40), uten å gå nærmere inn på hva disse grunnene refererte seg til. Det må antas at grunnlaget var de samme konstitusjonelle hensyn som utvalget la til grunn for sitt syn på spørsmålet om hvem som skulle kunne avskjedige dommere. Etter utvalgets oppfatning burde imidlertid ikke flytteforbudet for dommere være absolutt. Dommere måtte finne seg i å bli forflyttet hvis et embete ble nedlagt, men bare på det vilkår at dommeren fikk en tilsvarende eller en høyere dommerstilling i stedet, og foreslo at Grunnloven fikk en uttrykkelig tilføyelse om dette. Utvalget mente for øvrig at Kongen også i framtiden burde ha adgang til å suspendere en dommer, og slik at det i tilfelle straks enten ble reist straffesak mot dommeren eller sivilt søksmål om avskjed.

For øvrig kom utvalget til at stillingsvernet for dommere i Grunnloven § 22 fortsatt burde være forbeholdt «*embetsdommere*», altså utnevnte (faste) dommere. Dersom stillingsvernet skulle utvides til å gjelde fagdommere generelt, mente utvalget at det «ville gjøre det umulig å gjøre bruk av dommerfullmektiger og hjelpedommere i samsvar med grunnfestet praksis i Norge. Det kan muligens være grunn til å overveie om den gjeldende praksis for så vidt bør opprettholdes, men flertallet anser dette spørsmålet for å ligge utenfor utvalgets mandat.» (s 41).

Det kan etter dette konstateres at Stabel-utvalget ikke foreslo noen realitetsendringer i Grunnloven § 22 som gjaldt dommere, bortsett fra en mindre oppmykning av flytteforbudet. Den del av endringsforslaget som gjaldt dommere, var dermed hovedsaklig av rent redaksjonell karakter - for å tydeliggjøre at stillingsvernet bare skulle omfatte utnevnte dommere og hva dette vernet nærmere besto i.

Forslaget til ny § 22 annet ledd i Grunnloven lød slik:

«Udnævnte Embedsdommere kunne ei mod deres Vilje forflyttes med mindre deres Embede skal nedlægges, og i saa Fald ikkun til et ligeverdigt eller høiere Dommerembede. De kunne ikkun avskjediges ved Dom i Henhold til Bestemmelser givne i Lov. Dog kunne de uden foregaaende Dom afskediges når de have naaet en ved Lov fastsat Aldersgrænse. De kunne suspenderes av Kongen i henhold til Bestemmelser givne i Lov, og skulle da strax tiltales for Domstolene eller søges afskediget ved civilt Søgmaal.»

Både dette forslaget og utvalgets øvrige forslag til endringer i embetsmenns stillingsvern etter Grunnloven § 22 ble forkastet av Stortinget i 1980. Forslagene er ikke tatt opp igjen senere.

10.4 Disiplinærordninger og etikksystemer for noen andre stillings/yrkesgrupper

10.4.1 Lovbestemte, offentlig administrerte disiplinærordninger

10.4.1.1 Generelt om disiplinærordninger

Som påpekt i punkt 10.2.6 gjelder ikke tjenestemannslovens regler om ordensstraff for alle statstilsatte. For noen grupper av statstilsatte er det med hjemmel i lov fastsatt egne, offentlig administrerte disiplinærordninger. Dette gjelder bl a for militært personell og for tilsatte i Sivilforsvaret, jf henholdsvis den militære disiplinærloven og sivilforsvarsloven. Også for yrkes- og persongrupper utenom de statstilsatte er det fastsatt regler om disiplinærtiltak, men det foreligger ingen generelle lovbestemmelser om dette. Arbeidsmiljøloven, som er den alminnelige lov om arbeidsforhold for privat tilsatte og tilsatte i kommuner og fylkeskommuner, har således ikke bestemmelser om disiplinærtiltak. De særlige lovbestemmelser som eksisterer er i stor grad knyttet til utøvelse av bestemte yrker, så som lege, advokat, revisor, og det er disiplinærtiltak overfor yrkesutøvere som den videre beskrivelse vil bli konsentrert om. Det kan for øvrig nevnes at den nye opplæringsloven har egne regler om disiplinærtiltak overfor skoleelever, både overfor grunnskoleelever og elever i den videregående skole, bl a om bortvisning, jf lovens §§ 2-10 og 3-8. Også studenter ved universiteter og høyskoler kan risikere å bli ilagt disiplinærtiltak, f eks å bli fratatt retten til å gå opp til eksamen i ett år, jf universitetsloven § 42.

Reglene om disiplinærtiltak overfor yrkesutøvere er forbundet med yrkesutøvelsen, slik at f eks disiplinærsystemet for leger gjelder for alle leger - enten de er tilsatt i offentlig eller privat virksomhet eller er selvstendig næringsdrivende.

Utøvere av yrker som det er knyttet lovbestemte disiplinærordninger til, er i alminnelighet avhengig av offentlig godkjenning eller autorisasjon. Dette gjelder både for advokater, leger, psykologer og andre grupper av helsepersonell og for revisorer. En type disiplinærtiltak overfor disse yrkesutøverne er at autorisasjonen eller godkjenningen trekkes tilbake. Andre tiltaksformer er en form for kritikk samt advarsel. Militært personell kan risikere særlig vidtgående tiltak, som f eks arrest.

Forhold som utløser disiplinærtiltak, er vanligvis brudd på lover og regler gitt i medhold av lov og brudd på mer yrkesetiske standarder - «god legeskikk», «god advokatskikk» o l. Avgjørelsesmyndigheten i disiplinærsaker tilhører ofte et ordinært organ i det statlige forvaltningshierarkiet, men særskilte disiplinærorganer forekommer også. For advokater er det f eks etablert hele tre forskjellige organer - Advokatbevillingsnemnden, Disiplinærnemnden og Tilsynsrådet - som alle har myndighet til å ilegge en advokat en eller annen form for disiplinærtiltak, se nærmere punkt 10.4.1.2. Avgjørelsesorganet har ofte, men ikke alltid, en tilsynsfunksjon overfor vedkommende gruppe av yrkesutøvere. Det er primært i kraft av denne tilsyns-

funksjonen at disiplinærsaker initieres; det er sjelden at det forekommer formaliserte klageordninger. Et unntak her er den klageordning som gjelder for advokater, og som er nedfelt i Advokatforskriften, gitt med hjemmel i domstoloven.

I alminnelighet gjelder forvaltningslovens saksbehandlingsregler, med en del unntak eller modifikasjoner. Ved behandling av disiplinærsaker mot militært personell gjelder forvaltningsloven ikke, men for disse er det fastsatt egne regler som tar sikte på å verne om deres rettssikkerhet. Avgjørelser kan stort sett påklages til høyere forvaltningsorgan, og vil eventuelt også kunne bringes inn for de ordinære domstoler til rettslig overprøving.

Kommisjonen har funnet grunn til å foreta en mer detaljert redegjørelse for disiplinærordningen for advokater, særlig fordi disse - ved siden av dommerne - utgjør den sentrale yrkesgruppe ved behandling av rettssaker, jf pkt 10.4.1.2.

10.4.1.2 Særskilt om disiplinærordningen for advokater

Innledning

Det offentligrettslige tilsyns- og disiplinærsystemet for advokater er forankret i domstoloven kapittel 11. Det er i medhold av dette kapitlet utarbeidet en omfattende forskrift om dette systemet - advokatforskriften. Systemet representerer en sammensmelting og videreutvikling av det to-sporede systemet som eksisterte tidligere - et offentligrettslig disiplinærsystem i domstoloven og et profesjonsinternt etikksystem som var utformet og administrert av Den Norske Advokatforening. Den nye ordningen trådte i kraft 1 januar 1997.

Tilsyns- og disiplinærsystemet er basert på tre sentrale organer, som i loven er kalt «Disiplinærnemnden», «Tilsynsrådet» og «Advokatbevillingsnemnden». Disiplinærnemnden behandler klager på advokater, Tilsynsrådet fører løpende tilsyn og kontroll med advokater, men skal samtidig bli utstedende advokatbevillinger, autorisere advokatfullmektiger og gi tillatelse til å yte rettshjelpvirksomhet. Advokatbevillingsnemnden er et overordnet tilsynsorgan, som bli treffer avgjørelse om tilbakekall av advokatbevillinger m.v. og fungerer som klageorgan for enkelte avgjørelser som Tilsynsrådet treffer. Alle organene har en viss disiplinærmyndighet overfor advokater.

Utgiftene til alle tre organene dekkes av advokater som utøver virksomhet i eget navn. I tillegg deltar visse rettshjelpere som driver rettshjelpvirksomhet etter domstoloven § 218 annet ledd, i finansieringen av Advokatbevillingsnemnden og av Tilsynsrådet.

Domstollovens disiplinærsystem for advokater gjelder også for advokater som er ansatt i staten, kommunene eller fylkeskommunene. Konsekvensen av dette må være at tjenestemannslovens regler om ordensstraff ikke gjelder for de statlig tilsatte advokater, når det gjelder spørsmål om disiplinærtiltak som primært eller hovedsakelig er knyttet til virksomheten som advokat.

Disiplinærnemnden

Disiplinærnemnden anses som et fritt, selvstendig organ, selv om sekretariatsfunksjonen for nemnden ivaretas av Advokatforeningen, og selv om utgiftene til nemnden dekkes av årlige bidrag fra advokater som driver advokatvirksomhet i eget navn. Disiplinærnemnden består av fem medlemmer (med personlige varamedlemmer) - en dommer, to advokater samt to andre medlemmer, som ikke skal være advokat eller dommer. Det er imidlertid ikke noe til hinder

for at de to sistnevnte også er jurister, og i forarbeidene til lovendringene i domstolloven er det antydnet at det vil være en fordel at de er det. Medlemmene oppnevnes av Kongen for to år, med adgang til gjenoppnevning for nye to år.

Nemnden behandler og avgjør «klager over at advokater har opptrådt i strid med god advokatskikk, domstolloven eller annen lov, herunder om advokat har krevd for høyt salær», jf domstolloven § 227 første ledd. Hva som skal anses som «god advokatskikk», er det gitt detaljerte regler om i advokatforskriften kapittel 12. Disse reglene er utarbeidet av Advokatforeningen og utgjorde tidligere grunnlaget for det profesjonsinterne etikksystemet, men er altså nå stadfestet av Kongen og inngår som en integrert del av advokatforskriften, se ovenfor.

Dersom klagen gjelder en advokat som er medlem av Advokatforeningen, er hovedregelen at klagen først må bringes inn for et av Advokatforeningens *regionale* disiplinærutvalg og behandles av dette, før saken eventuelt kan behandles av Disiplinærnemnden. Overfor andre advokater fungerer nemnden som førsteinstans.

Nemnden plikter for øvrig å gi rapport til Tilsynsrådet om forhold som nemnden får kjennskap til i sin virksomhet, og som er underlagt Tilsynsrådets ansvarsområde - bl a mistanke om kritikkverdige forhold som gjelder advokaters behandling av betrodde midler. I de tilfelle der nemnden mener at advokatens forhold er så graverende at advokatbevillingen bør fratras henne/ham, kan den fremme forslag om dette overfor Advokatbevillingsnemnden, se nærmere nedenfor.

Når Disiplinærnemnden treffer sin avgjørelse, skal det klart framgå av avgjørelsen om den innebærer kritikk mot vedkommende advokat, og - i så fall - om denne kritikken representere en irettesettelse eller en advarsel. Dersom klagen gjelder advokatens salærkrav, kan nemnden i sin avgjørelse pålegge advokaten å tilbakebetale det overskytende av salær som er satt for høyt. Disiplinærnemnden har ikke myndighet til å ta advokatbevillingen fra en advokat, det kan bare Advokatbevillingsnemnden gjøre.

Forvaltningsloven gjelder bare for Disiplinærnemndens saksbehandling i de tilfelle det er uttrykkelig lovbestemt. De nærmere regler om saksbehandlingen er fastsatt i advokatforskriften. Det framgår av denne bl a at klage til disiplinærnemnden skal framsettes skriftlig og innen nærmere angitte frister. F eks må klager over avgjørelser som er truffet av Advokatforeningens regionale disiplinærorganer, fremmes for Disiplinærnemnden innen tre uker etter at parten ble kjent med avgjørelsen. Forvaltningslovens habilitetsregler gjelder i hovedsak tilsvarende. Det innebærer bl a at nemnden selv avgjør om noen av medlemmene er inhabile. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt, jf §§13 - 13 e. gjelder fullt ut. Disiplinærnemndens avgjørelser kan publiseres i anonymisert versjon.

Nemndens vedtak er ikke gjenstand for klage. I 1998 mottok Disiplinærnemnden 116 saker til behandling. Av disse og overliggende saker fra forrige år (52) avviste nemnden 29 saker og avgjorde 95. En sak bortfalt. 43 saker ble ikke ferdigbehandlet. De avgjorte saker resulterte i følgende disiplinærtiltak: Forholdet funnet i strid med «god advokatskikk» (irettesettelse eller advarsel): 29 saker, pålegg om tilbakebetaling av for høyt salær: 10 saker, salæret redusert eller bortfalt: 16 saker. Innberetning til Tilsynsrådet ble besluttet i 4 saker.

Pr 31 desember 1998 hadde Advokatforeningen 4754 medlemmer. Av disse var 455 passive (ikke-praktiserende) medlemmer.

Tilsynsrådet

Tilsynsrådet består av et styre og en egen administrasjon. Styret består av tre medlemmer med personlige varamedlemmer og oppnevnes av Kongen. Rådets leder skal være praktiserende advokat, og den ene av de to andre medlemmene skal være statsautorisert revisor. Det er ikke i lov eller forskrift stilt særskilte kvalifikasjonskrav til det tredje medlemmet, men det er forutsatt i lovproposisjonen at vedkommende er en person som nyter allmenn tillit. Medlemmenes funksjonsperiode er den samme som for Disiplinærnemndens medlemmer - to år med mulighet for gjenoppnevning i to år til. Tilsynsrådets administrasjon skal ha en egen leder, som er ansvarlig overfor Tilsynsrådets styre. I motsetning til det som er bestemt for Disiplinærnemnden, er utgangspunktet at forvaltningsloven gjelder for Tilsynsrådets saksbehandling.

Dersom Tilsynsrådet gjennom sin virksomhet blir kjent med at en advokat har opptrådt ulovlig, kan rådet gi advokaten en irettesettelse eller - i alvorlige tilfelle - en advarsel. Disse disiplinærtiltakene er således de samme som Disiplinærnemnden kan ta i bruk i forbindelse med klager på advokater. Men i motsetning til Disiplinærnemndens vedtak kan rådets vedtak påklages. Klageorgan er Advokatbevillingsnemnden. Finner Tilsynsrådet at advokatens forhold er så graverende at vedkommende bør fratras advokatbevillingen, eller forholdet kan gi grunn til strafferettslige tiltak, skal rådet melde fra om dette til Advokatbevillingsnemnden.

Tilsynsrådet ga 15 advokater advarsel i 1998, mens 10 fikk irettesettelse. 45 advokater ble samme år innberettet til Advokatbevillingsnemnden.

Advokatbevillingsnemnden

Advokatbevillingsnemnden består av tre medlemmer med personlige varamedlemmer - en dommer som leder samt lederne for henholdsvis Tilsynsrådet og Disiplinærnemnden. Medlemmenes funksjonsperiode er den samme som for medlemmene av de to andre rådene, d v s to år med adgang til gjenoppnevning. Lederen oppnevnes av Kongen. Sekretariatsfunksjonen for nemnden ivaretas av Tilsynsrådet.

Som tidligere nevnt avgjør Advokatbevillingsnemnden klager over Tilsynsrådets avgjørelser og saker om fratakelse av advokatbevilling eller bevilling som rettsjelder. Hvis nemnden kommer til at det ikke foreligger tilstrekkelig grunnlag for fratakelse av bevilling, kan nemnden i stedet gi vedkommende en irettesettelse eller en advarsel.

De nærmere vilkår for fratakelse av advokatbevilling framgår av domstolloven § 230. Det er her fastsatt en rekke alternative vilkår. Et av disse alternative vilkårene er at advokaten anses «uskikket eller uverdig» til å drive advokativ virksomhet. Et annet vilkår at advokaten gjør seg skyldig i forhold som gjør at hun/han «mister den tillit som er nødvendig i yrket.» - De nærmere regler om fratakelse av bevilling for rettsjelder framgår av lovens § 219 tredje ledd.

I 1998 mistet 6 advokater sin bevilling etter innberetning fra Tilsynsrådet. Ingen advokatbevillinger ble suspendert. Advokatbevillingsnemnden vedtok selv å gi irettesettelse til 29 advokater og advarsel til 14 advokater.

10.4.2 Profesjonsetiske regler

De yrkesutøvere som er underlagt lovbestemte, offentlig administrerte disiplinærordninger, har gjerne i tillegg interne yrkesetiske regler, fastsatt av den yrkesorganisasjon som de tilhører. Det gjelder f eks for revisorer og for leger/

tannleger. Disse yrkesetiske reglene har også innebygd et sanksjonssystem, som innebærer at et medlem av organisasjonen kan risikere en eller annen form for kritikk, eller til og med utestengning fra organisasjonen, ved brudd på de etiske regler. Avgjørelsesmyndigheten tilligger ofte et eget organ, oppnevnt av organisasjonen selv; sanksjonsordningen er således uttrykk for selvdømme. Det er ikke noe til hinder for at et organisasjonsmedlem som er ilagt disiplinærtiltak av sin egen organisasjon, også blir møtt med sanksjon for det samme forhold av det offentlig administrerte disiplinærsystemet, eller omvendt. I disse tilfellene har man egentlig et to-sporet disiplinærsystem; et som er offentlig administrert og et som er administrert av yrkesorganisasjonen.

Ikke alle yrkesgrupper med egne etiske regler har et individrettet sanksjonssystem. Pressen har sitt faglige utvalg (PFU), som behandler klager om pressetiske overtramp. PFU's avgjørelser går bare på om pressetikken er overtrådt eller ikke. Avgjørelsene inneholder ingen direkte kritikk av konkrete enkeltpersoner i form av irrettesettelse, advarsel o l.

10.5 Internasjonale og utenlandske ordninger

Kommisjonen vil i dette kapitlet sammenfatte de sentrale deler av redegjørelsen om disiplinærtiltak i "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4 - peke på generelle trekk og framheve viktige særtrekk. Hovedvekten er lagt på ordningene i de enkelte land og med konsentrasjon om disiplinærtiltak av mildere karakter.

Betydningen av dommeres uavhengighet er understreket både i internasjonale dokumenter og i de nasjonale systemer. En viktig faktor i denne forbindelse er sikring av et tilfredsstillende *stillingsvern* for dommere, bl a at dommere bare kan fjernes fra sin stilling etter nærmere bestemmelser fastsatt i lov. FNs Basic Principles forutsetter at en dommer bare kan fjernes fra stillingen på grunnlag av udyktighet, eller som følge av en atferd som ikke er forenlig med de krav som stilles til utøvelse av dommerstillingen. Liknende formuleringer går igjen i de nasjonale lovgivninger.

De internasjonale dokumenter gir ikke anvisning på at dommere bare skal kunne fjernes ved dom, men i den grad det skjer på annen måte, forutsetter f eks Basic Principles at avgjørelsen kan bringes inn for domstolene til overprøving. I en del land kan dommere fjernes etter vedtak av administrative organer. I Norden er dette tilfelle både i Island og i Sverige. De administrative ordninger varierer. I Island avsettes høyesterettsdommere av republikkens president, mens andre dommere avsettes av Justisministeren. Ifølge den svenske ordningen er avgjørelsesmyndigheten lagt til en egen nemnd, Statens anvarnsnämnd, som også har myndighet i forhold til andre statstilsatte enn dommere. Dommere ved de to høyeste domstolene kan imidlertid bare fjernes etter dom av Högsta domstolen. I de latinske land i Europa treffes avgjørelsen av domstolsrådet eller et mindre utvalg av dette. Typisk for disse organene er at flertallet av medlemmene er dommere. England har en spesiell ordning ved at Law Lords, Lords Justices og Appeal og High Court Judges - d v s dommerne ved de høyere domstoler - bare kan avskjediges etter vedtak av Underhuset og Overhuset. Andre dommere avskjediges av Lord Chancellor, det vil egentlig si administrativt. Dommere ved internasjonale domstoler kan i alminnelighet bare fjernes etter vedtak av dommerne i vedkommende domstol selv, enten enstemmig eller med kvalifisert flertall.

Det er ikke uvanlig at dommere er sikret også på annen måte enn i forbindelse med avsettelse. F eks forekommer det at dommere nyter godt av visse fritak mot rettsforfølgning, og at det er lovbestemt at de skal sikres tilfredsstillende lønns- og pensjonsordninger.

Når det gjelder *mildere typer av disiplinærtiltak*, er man gjennomgående mindre konkret om dette i internasjonale dokumenter. Men artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen er ikke til hinder for at en dommer kan ilegges disiplinære reaksjoner av denne karakter, forutsatt at den dommer det gjelder får anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes.

Det er i liten utstrekning fastsatt regler om disiplinærtiltak for dommere i internasjonale domstoler. Derimot er det svært vanlig at man har disiplinærsystemer av den karakter det her tale om i de enkelte land. Alle de nordiske land har slike systemer, med unntak av Finland og - delvis - Norge. I Island ble det i 1998 innført et helt nytt system, nedfelt i den nye domstolloven. Finnene vil utrede spørsmålet om innføring av et disiplinærsystem. For russiske dommers vedkommende er det uttrykkelig lovbestemt at de ikke kan ilegges disiplinærtiltak. Lord Chancellor har en viss disiplinærmyndighet i England, men har i praksis nesten aldri brukt denne myndigheten.

Former for mildere disiplinærtiltak: I de enkelte land er disiplinærtiltak i form av advarsel og kritikk meget vanlige. Det er også vanlig med mer vidtgående tiltak. Både i Danmark og Sverige kan dommere ilegges en bot. I Sverige kan en dommer dessuten risikere å få nedsatt sin lønn. I flere land kan en dommer mot sin vilje forflyttes til en annen dommerstilling, bl a i Frankrike og Tyskland. I Europa synes særlig Frankrike å ha et vidt spekter av disiplinærtiltak.

Materielle vilkår: I de enkelte land kreves det vanligvis at en dommer for å bli ilagt disiplinærtiltak må ha utvist tjenesteforsømmelse eller annen atferd som anses uforenlig med dommerstillingen. Også kritikkverdig atferd utenfor stillingen kan etter omstendighetene bli vektlagt. I Italia var slik atferd tidligere den viktigste årsaken til at dommere ble ilagt disiplinærtiltak.

Avgjørelsesmyndighet: Det kan ikke av internasjonale dokumenter leses noe krav om at avgjørelsesmyndigheten skal tilligge domstolene. Men dersom et disiplinærtiltak kan sies å ha en strafferettslig karakter, krever Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen at saken må behandles i samsvar med artikkel 6, d v s av et organ som etter konvensjonen kan betegnes som domstol. Europarådets Rekommandasjon nr R (94) 12 forutsetter at disiplinærsaker behandles av et særskilt organ, hvis avgjørelsesmyndigheten ikke er lagt til domstolene.

Variasjonen i løsninger som framgår av de ovennevnte dokumenter, gjenspeiles på mange måter i de løsninger som er valgt i de forskjellige land. I Danmark - som det eneste land i Norden - er avgjørelsesmyndigheten lagt til domstolene, nærmere bestemt en særdomstol - Den Særlige Klageret. Men i tillegg har domstolleder en viss disiplinærmyndighet, se nedenfor. Også Polen og Tyskland har egne domstoler for disiplinærsaker. Men det mest vanlige er at disiplinærsakene behandles og avgjøres av administrative organer, på grunnlag av saksbehandlingsregler som særlig tar sikte på at avgjørelse ikke kan treffes før vedkommende dommer er gitt anledning til å uttale seg. Disiplinærsaker mot svenske dommere behandles av Statens ansvarsnämnd. I Island er det tilsynsutvalget for dommere som har avgjørelsesmyndigheten. Dette organet består utelukkende av jurister, men det kreves bare at en av dem skal være fungerende dommer. I de latinske land i Europa er avgjørelsesorganet identisk med domstolsrådet i vedkommende land eller et mindre

utvalg av dette. Det innebærer at flertallet av organets medlemmer er dommere. I USA avgjøres disiplinærsaker mot føderale dommere av rene dommerorganer på regionalt eller nasjonalt nivå.

Det forekommer at domstolleder har en viss disiplinærmyndighet. Danmark har et slags to-sporet system, idet vedkommende domstolleder kan gi en dommer advarsel. Den Særlige Klageret har den samme myndighet, og loven åpner for at den som vil klage på en dommer, kan velge om hun/han vil gå til domstolen med klagen eller til domstolleder. Også i Island har domstolleder disiplinærmyndighet, men denne myndigheten går ikke lenger enn til å gi kritikk. Domstolledere i Nederland har den samme myndighet til å gi advarsel som domstolledere i Danmark har.

Klageordninger: Flere land har formaliserte klageordninger, som åpner for at private personer som har noe å utsette på en dommer, kan klage dommeren inn for det organ som behandler og avgjør disiplinærsaker. Både Danmark og Island har slike ordninger. I begge tilfelle er klageretten reservert for personer som føler seg krenket av dommerenes atferd. I USA kan derimot alle klage en dommer inn for disiplinærorganet, uavhengig av om de selv mener at de har vært utsatt for kritikkverdige atferd fra dommerens side.

Hvilke dommere omfattes av nasjonale disiplinærordninger: Det mest vanlige i de enkelte land synes å være at disiplinærsystemet omfatter alle dommere. Men i Sverige er dommerne ved de to høyeste domstolene unntatt. Det samme gjelder for USAs høyesterett; ingen av dommerne der inngår i det føderale disiplinærsystemet. De internasjonale dokumentene gjør ingen særlige unntak for bestemte kategorier av dommere, heller ikke for dommere ved de høyeste domstolene.

Profesjonsetiske regler: Skrevne, profesjonsetiske regler for dommere forekommer i meget liten utstrekning. USA representerer her et unntak med sin Code of Conduct for United States Judges.

10.6 Kommisjonens vurderinger og forslag

10.6.1 Straff, avskjed, forflytning m v

10.6.1.1 Generelt

Kommisjonen er kommet til at det ikke foreligger tilstrekkelig grunn til å foreslå endringer i de nåværende regler om straff, avskjed, forflytning, suspensjon og oppsigelse av dommere, se punkt 10.2.2 - 10.2.5, verken i materiell eller prosessuell henseende. Det samme gjelder de regler man har om dommers erstatningsansvar, jf punkt 10.2.7. Kommisjonen foreslår imidlertid en styrking av stillingsvernet for *midlertidige* dommere, se nærmere om dette "*Oppsummering*" i kapittel 8.4.5.

Bakgrunnen for dette standpunkt er bl a at kommisjonen mener at de nåværende regler i nødvendig grad ivaretar hensynet til dommernes uavhengighet og folks alminnelige tillit til domstolene, at de i praksis synes å ha fungert rimelig bra, og at de ikke bryter med de rammer som er fastlagt om dommers posisjon og rettsstilling i internasjonale konvensjoner m v, se nærmere "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4.2.

Den nedenstående analyse vil etter dette bli nokså generell og summarisk.

10.6.1.2 Straff

Utgangspunktet etter norsk rett må sies å være at dommere skal «stå til rette» for sine handlinger og unnlater, i og utenfor tjenesten. Dette antas også å være i godt samsvar med den alminnelige rettsoppfatning. Etter kommisjonens mening kan det vanskelig sies å foreligge grunner som tilsier at norske dommere i større utstrekning enn i dag skal unntas fra strafferettslig forfølgning. Å foreta en styrking av dommernes immunitet synes dermed lite realistisk. På den annen side synes det verken ønskelig eller påkrevd med nye, spesielle straffebestemmelser for dommere.

Kommisjonen vil derimot ikke se bort fra at det kan vise seg å være behov for endringer av mer redaksjonell art, og som i det vesentlige har karakter av tilpasninger til endrede forhold. Det vises i denne sammenheng til at Straffelovkommisjonen foretar en alminnelig gjennomgang av straffelovgivningen. Denne gjennomgangen inkluderer også en gjennomgang av straffebestemmelser som er av særlig betydning for dommere.

Konsekvensen av det ovenstående er bl a at kommisjonen ikke ser noe behov for - spesielt for dommeres vedkommende - å sløyfe regelen i straffeloven § 29 om tap av stilling ved straffedom, under henvisning til at dommere kan avskjediges ved sivil dom. Men en dommers forhold kan være så graverende, at det kan framstå som støtende for den alminnelige rettsbevissthet hvis det ikke reageres med straff i form av tap av stilling. En annen konsekvens er at kommisjonen heller ikke for dommere alene vil foreslå konkrete endringer i domstolloven kapittel 10 om rettergangsbot for «utilbørlig forhold», jf § 200, selv om disse reglene bryter med det vanlige anklageprinsipp og på flere måter gir dommeren dårligere prosessuelle rettigheter enn ved ordinær straffesaksbehandling. Kommisjonen viser bl a til at loven åpner for en rask, enkel og effektiv behandling av den type forgåelser det her dreier seg om, og at dommere i praksis meget sjelden blir ilagt rettergangsbot. Det er dessuten god grunn til å anta at den spesielle saksbehandlingen som loven legger opp til, bare vil bli anvendt i opplagte tilfelle av kritikkverdig dommeratferd.

Kommisjonen finner for øvrig ikke grunn til å foreslå endringer i de straffeprosessuelle regler. Dette gjelder også bestemmelsen i straffeprosessloven § 64 om at spørsmålet om å reise tiltale mot en dommer for straffbare handlinger i tjenesten alltid skal treffes av Kongen i statsråd.

10.6.1.3 Sivilrettslig forfølgning av dommere

Avskjed, forflytning

Bestemmelsen i Grunnloven § 22 annet ledd om at dommere ikke kan sies opp, men bare avskjediges, og at avskjed må skje ved dom, er av helt sentral betydning som vern for dommeres uavhengighet. Når det gjelder avskjedsgrunnene, kan det synes formålstjenlig å bringe bestemmelsene i tjenestemannsloven § 15 og straffelovens ikraftredelseslov § 10 i harmoni med hverandre, men det er ikke aktuelt for kommisjonen å gå nærmere inn på dette spørsmålet av hensyn til dommere alene. Spørsmålet bør eventuelt ses i en videre sammenheng.

Grunnlovens forbud mot at dommere flyttes til en annen stilling mot deres egen vilje, er også et ledd i dommerens spesielle stillingsvern, og bør opprettholdes. Som tidligere nevnt er dette ikke til hinder for at det i forbindelse med utnevnelser f eks tas forbehold om endringer i embetsdistriktet.

Stillingsvernet i Grunnloven gjelder som nevnt bare i begrenset omfang for *midlertidige* dommere. Dette er etter kommisjonens mening uheldig, og det er også tvilsomt om det reduserte stillingsvernet for denne kategorien dommere er i samsvar med bestemmelsene i den europeiske menneskerettighetskonvensjon; se "*Oppsummering*" i kapittel 8.4.5 om kommisjonens forslag om stillingsvern for midlertidige dommere.

Suspensjon

At dommere bør kunne suspenderes, er en naturlig konsekvens av at de kan avskjediges. Det kan imidlertid være et spørsmål om denne myndigheten bør ligge til *domstolene*. Problemstillingen vil være om hensynet til dommers uavhengighet tilsier at det er domstolene, ikke Kongen, som skal treffe avgjørelsen i suspensjonssaker.

Kommisjonen mener at de beste grunner taler for å bevare dagens ordning. Kongen har i dag sentrale personalfunksjoner i forhold til dommere, som kommisjonen går inn for å opprettholde; Kongen utnevner dommere og Kongen avgjør om tiltale skal reises mot en dommer og likeledes om det skal reises sivil avskjedssak. Når Kongen suspenderer en dommer, krever Grunnloven § 22 at det «strax» skal reises straffesak eller sivil sak mot dommeren med sikte på å fjerne henne/ham fra stillingen. Hvis ikke det gjøres, bortfaller suspensjonen. Vedkommende dommer vil eventuelt også selv kunne reise sak om suspensjonens lovlighet. Kommisjonen legger dessuten en viss vekt på at suspensjonssaker forekommer ytterst sjelden i praksis, og at det som utgangspunkt bør foreligge særlige forhold før det anses aktuelt å foreta endringer i Grunnloven.

Kommisjonen mener altså at dommers rettssikkerhet er tilstrekkelig sikret gjennom dagens ordning. Dette gjelder ikke bare med henblikk på å legge suspensjonsmyndigheten til domstolene, men også i forhold til å la et frittstående, kollegialt forvaltningsorgan avgjøre suspensjonssaker i tillegg til saker om «mildere» disiplinærtiltak, se nærmere punkt 10.6.3.4 og 10.6.3.6.

Oppsigelse

For en dommer har det liten praktisk betydning at hun/han ikke selv kan si opp sin stilling, i og med at det er helt kurant at den dommer som ønsker å slutte i stillingen, gis «avskjed i nåde». På den annen side medfører den manglende oppsigelsesrett at dommere heller ikke kan streike. Kommisjonen ser det imidlertid ikke som sin oppgave å skulle utrede spørsmålet om dommers streikerett.

Erstatning

Utgangspunktet etter norsk rett er at dommere «må stå til rette» for sine handlinger og unnlater, både strafferettslig - se ovenfor - og sivilrettslig. Slik bør det etter kommisjonens oppfatning fortsatt være. Å hindre rettslig forfølgning av erstatningskrav overfor dommere kan gi uheldige samfunnsmessige signaler. Det er grunn til å tro at det ikke vil bli forstått om dommere blir plassert i en erstatningsrettslig særstilling, både sett i forhold til andre samfunnsborgere i sin alminnlighet og i forhold til andre personer tilsatt i offentlig tjeneste. Noe stort spørsmål for dommere er dette ikke. Erstatningssaker mot dommere er meget sjeldne.

Kommisjonen vil for sin del ikke foreslå endringer i de særlige prosessuelle regler som gjelder for erstatningssaker mot dommere, jf tvistemålsloven kapittel 30, som bl a fastsetter at søksmål mot en dommer i herreds- eller byretten hører inn under lagmannsretten. Kommisjonen viser for øvrig til Høyesteretts forslag om at saker mot dommere i lagmannsretten bør føres for en sideordnet lagmannsrett som førsteinstans, slik at Høyesterett eventuelt kommer inn som ankeinstans på vanlig måte.

10.6.2 Om behovet for etablering av en særskilt disiplinærordning - generelle hensyn

10.6.2.1 Innledning

Kommisjonen har i punkt 10.6.1 gått inn for å opprettholde de alminnelige lovregler om straff, avskjed m v. Den sentrale problemstilling for kommisjonen blir om det *i tillegg til* de grunnleggende regler om straff m v er behov for å ha system med *mildere* disiplinærtiltak for dommere.

Det alternativet som kommisjonen ser for seg som det aktuelle, består i etablering av et eget, uavhengig organ som i størst mulig grad kan fange opp og synliggjøre kritikkverdig dommeratferd, bl a basert på klager fra aktørene i retten, og møte denne atferden med adekvate reaksjonsmidler, primært gjennom autoritativ kritikk. Tanken er videre at disiplinærorganet gjennom sine avgjørelser vil gi uttrykk for hva som anses som god/dårlig dommerskikk, og at dette kan gi en viktig holdningsskapende virkning for dommere i sin alminnelighet. Konsekvensen av et slikt disiplinærsystem er at det vil erstatte det disiplinærsystem som i dag forvaltes av Justisdepartementet.

Innvevd i spørsmålet om behovet for en ny disiplinærordning ligger - som tidligere nevnt - spørsmålet om dommers kritikkverdige atferd kan forhindres på *annen* måte enn gjennom nye eller andre sanksjoner rettet mot den enkelte dommer. Kan f eks en bedre utnevningssprosess - hvor man ikke minst er opptatt av å finne fram til de personer som har de rette *personlige* egenskaper - være et like velegnet tiltak som en ny disiplinærordning, eventuelt sett i sammenheng med opplæring i dommeretikk? Kan man tenke seg å få et etikkråd som gir uttalelser om god dommerskikk, men som ikke har kompetanse til å komme med konkrete sanksjoner overfor dommere som opptrer kritikkverdig? Og - bør søkelyset rettes mot utslag av krittikkverdig *domstolatferd*, i stedet for - eller i tillegg til - *dommers* problematferd?

Kommisjonen vil først se på om det er behov for å ha en særskilt disiplinærordning i tillegg til sanksjonsmidler som straff, avskjed og suspensjon. Kommisjonen vil dernest behandle mulige alternativer - eller tillegg - til en særskilt disiplinærordning. Men aller først vil kommisjonen se litt nærmere på forekomsten av kritikkverdig atferd hos dommere.

10.6.2.2 Forekomsten av kritikkverdig atferd blant dommere

Den tidligere gjennomgåelse av praksis i disiplinærsaker viser at vi mangler mer omfattende og pålitelig kunnskap om kritikkverdig atferd hos dommere, både når det gjelder typer av atferd og det totale omfanget. Hovedårsaken er at man ikke har noe egnet system for å fange opp problematferd, og det er ikke foretatt konkrete undersøkelser med sikte på avdekke slike forhold.

Kommisjonens høringer

Kommisjonen har holdt en rekke høringer, hvor et hovedsiktemål har vært å frambringe faktiske kunnskaper om de temaer som kommisjonen skal utrede, se "*Høringer*" i kapittel 1.3.3. I flere av høringene har spørsmålet om dommers kritikkverdige atferd vært sterkt framme, i første rekke i de tre høringene med henholdsvis advokater, pressefolk og representanter for den samiske befolkning. Kommisjonen vil i det følgende gi en kort oppsummering av en del sentrale punkter fra disse tre høringene.

Høringene viser at det forekommer dommeratferd som oppfattes som kritikkverdig, men de gir ikke noe særlig grunnlag for å kunne bestemme hvor stort omfanget er. Hva som oppfattes som kritikkverdig varierer nokså sterkt, og en del av kritikken mot dommerne er av en slik karakter at dommerne selv bare i begrenset utstrekning kan lastes. Det er her snarere tale om en slags systemkritikk.

Under *advokathøringen* mente enkelte av advokatene at dommere er for lite kritiske til offentlige myndigheter. Noen dommere har problemer med å markere den nødvendige distanse til statens interesser. Som andre eksempler på kritikkverdig atferd ble det trukket fram at noen dommere gir inntrykk av å ha tatt standpunkt på forhånd, utviser en nedlatende holdning overfor de øvrige aktører i retten, særlig overfor tiltalte, er sendrektige - både med hensyn til domsskriving og saksforberedelse - eller presser på for å få i stand forlik hvor grunnlaget er dårlig. Direkte krenkende atferd fra dommers side forekommer imidlertid i liten grad. Generelt synes forholdene å være bedre nå enn for 20-30 år siden.

Advokatene mente at årsakene til den kritikkverdige atferd kunne være forskjellige. Noe av forklaringen kan ligge i det stadig sterkere kravet om effektivitet som dommere blir møtt med, men også at det i forbindelse med dommerutnevnelser har vært lagt for lite vekt på den potensielle dommers personlige egenskaper. Det ble videre pekt på at dommere i for liten grad har vært opptatt av etiske spørsmål knyttet til dommerarbeidet. Blant advokatene var det delte meninger om innføring av en særskilt disiplinærordning, men alle mente at en slik ordning kan ha sine fortrinn, og ingen ville motsette seg den. Advokatene fant at det problematiske ved disiplinærordningen bl a ligger i at det kan bli tilfeldig hvilke dommere som blir brakt inn for disiplinærorganet, og at det kan være vanskelig å bevise den kritikkverdige atferd.

Også under *pressehøringen* ble det konstatert at kritikkverdig dommeratferd forekommer, bl a ved at dommere slurver med det formelle - f eks ved at inhabilitetsspørsmål tas opp for sent - og opptrer arrogant. I likhet med advokatene mente imidlertid representantene for pressen at forholdene hadde bedret seg i løpet av de siste 20-30 årene. Et generelt ankepunkt var at det er for lite åpenhet i domstolene. For ofte bestemmer dommeren at rettsmøtet skal holdes for lukkede dører, og pressen får også i for liten utstrekning tilgang til dokumenter. En årsaksforklaring til lukketheten i domstolene er den generelle skepsis som dommere utviser overfor pressen. Større åpenhet vil også føre til økt tillit til domstolene og til dommerne. For øvrig ble det pekt på at mediene inntil for ca ti år siden i liten utstrekning hadde vært opptatt av kritikkverdig dommeratferd og i det hele tatt av uheldige forhold i domstolene. I dag er dommere «godt stoff» på en helt annen måte enn tidligere. På samme måte som under advokathøringen ble det under pressehøringen uttrykt tvil om hensiktsmessigheten av å innføre en egen disiplinærordning for dommere. Bedre tilrettelagte forhold for pressen gjennom større åpenhet i doms-

tolene vil dempe behovet for en disiplinærordning; pressens tilstedeværelse i rettsmøter og omtale av kritikkverdig atferd vil kunne virke preventivt.

Samehøringen viste at samenes problemer i forhold til dommere i særlig grad består i kommunikasjons- og forståelsesproblemer. Dette kan bli medført at dommeren ikke får fram de relevante opplysninger i saken. For eksempel oppfattes taushet på en annen måte blant samer enn blant personer med en annen bakgrunn. Måten å ordlegge seg på når spørsmål skal besvares, kan også lett føre til misforståelser hos dommere som ikke er kjent med det spesifikt samiske. Dommeren må ofte gjenta spørsmålene, og kan på grunn av det lett bli utålmodig og oppfatte samene som lite samarbeidsvillige i retten. Viktige årsaker her er manglende innsikt hos dommerne når det gjelder samisk språk og kultur. Samene har også store vansker med å vinne fram med sin *rettskultur*. Praksis viser at den part som påberoper seg ikke-samiske rettsregler, vinner fram på bekostning av den som legger hovedvekten på samisk tradisjon og sedvane. Dette gjør seg ikke minst gjeldende innenfor reindriftsnæringen.

De problemer som er beskrevet ovenfor, fører til eller kan føre til at samenes respekt for domstolene reduseres. Sterkere vektlegging av innsikt i samisk språk og kultur ved utnevning av dommere vil være et positivt element i retning av å bedre forholdene, samt at det ellers skjer en generell heving av dommerens kompetanse når det gjelder kunnskap om og forståelse av samiske forhold. Videre vil det være fordelaktig om det kan etableres et eget sorenskriverembete for indre Finnmark, idet dette kan bidra til at samene lettere kan få sine saker og sine synspunkter fram for domstolene.

10.6.2.3 Behovet for en særskilt disiplinærordning ved siden av sanksjonsmidler som straff, avskjed m v

Den særlige posisjon som dommerne innehar som forvaltere av samfunnets maktapparat, stiller spesielle krav til dem. Det kan være vanskelig å opprettholde tilliten til dommerne, dersom det ikke reageres overfor dommere som opptrer kritikkverdig og på en måte som kan gi inntrykk av at de misbruker den tillit som vårt domstolsystem hviler på. Etter kommisjonens oppfatning er det derfor viktig å ta dommeres kritikkverdige atferd på alvor. Spørsmålet blir hvordan man best kan søke å forhindre slik atferd - eller snarere minimalisere omfanget. Å unngå helt at dommere forgår seg fra tid til annen, vil neppe være mulig.

Selv om det i mange tilfelle *kan* reageres strafferettslig overfor kritikkverdig atferd, ligger det nok i sakens natur at påtalemyndigheten vil være tilbakeholden med å reise straffesak mot en dommer for mindre forgåelser. Det kan da være lettere å reagere med en type mildere tiltak, som vil virke mindre inngripende for en dommer enn ordinær straff. Men hovedpoenget er at det må kunne gripes inn overfor dommeres kritikkverdige atferd med disiplinærtiltak, selv om straffbarhetsvilkårene ikke er til stede. Et moment i denne sammenheng er at en dommer ikke kan sies opp fra sin stilling. De eneste virkemidler eller reaksjonsmidler man har til disposisjon, er de mest drastiske - å straffe dommeren eller å avskjedige henne/ham. Og både straffetiltak og avskjed vil forutsette et sterkt klanderverdig forhold hos dommeren.

Sett i lys av dette vil et særskilt disiplinærsystem kunne fylle et formelt og reelt vakuum. Etter kommisjonens oppfatning kan man også stille spørsmål om ikke det mangelfulle system man har i dag for å fange opp kritikkverdig

atferd og møte den med hensiktsmessige reaksjoner, *kan* gi grobunn for at uheldige kulturer dannes og utvikles.

Det er ikke sikkert at et disiplinærorgan vil få særlig mange saker til behandling. Dette bør imidlertid ikke være avgjørende. For det første kan selve eksistensen av en velfungerende disiplinærordning virke positivt med hensyn til å gjøre dommerne mer bevisste på sin atferd. For det annet kan en slik ordning få en viktig funksjon utad, idet den viser vilje til å ta kritikkverdig dommeratferd på alvor.

Det vil være feilaktig å se på en disiplinærordning som utelukkende en type straffesanksjonert system overfor dommers forgåelser. Gjennom disiplinærorganets praksis vil det kunne utvikles mer generelle normer for akseptabel/ikke akseptabel dommeratferd, som kan representere viktige bidrag til utvikling av dommeretikken generelt og den enkelte dommers etiske holdning spesielt. Betydningen av dette understrekes av at det regelverk som disiplinærorganet skal anvende, nødvendigvis må få et visst preg av rettslig standard, d v s at det får en nokså generell utforming.

Det er for øvrig ikke gitt at en disiplinærordning bare skal treffe avgjørelse i konkrete saker om kritikkverdig dommeratferd. Disiplinærorganet vil f eks kunne gjøres til høringsinstans i lovsaker og i andre saker som berører dommere, deres posisjon og forhold til de andre aktører i retten. Man kan videre tenke seg at disiplinærorganet kan ta initiativet til undervisningsopplegg som gjelder dommeretikk, eventuelt selv stå for gjennomføringen av slikt opplegg. Disiplinærorganet vil eventuelt også kunne uttale seg om uheldige forhold og skjevheter i domstolene, uten at dette nødvendigvis innebærer kritikk rettet mot en bestemt dommer, f eks at disiplinærorganet tar opp til kritisk vurdering generelle holdninger og rutiner m v i domstolene.

Som påvist i punkt 10.5 har man i en rekke land som det kan være naturlig å sammenlikne seg med, sett behov for å ha et et særskilt disiplinærsystem for dommere, ved siden alvorligere sanksjonsmidler som straff, avskjed m v. Med unntak av Finland har f eks alle de øvrige nordiske land slike disiplinærordninger. I Finland vil innføring av et system av denne karakter nå bli nærmere vurdert.

Den spørreundersøkelse som kommisjonen gjennomførte våren 1997, viste relativt stor oppslutning blant landets ordinære dommere om innføring av et nytt disiplinærsystem: 41,8 % av dommerne var helt enig/nokså enig i at det burde innføres et slikt system, 24 % inntok en både - og innstilling, 24 % var helt uenig/nokså uenig, mens 10,2 % ikke hadde gjort seg opp noen mening. Tallene er i meget stor grad de samme når de ekstraordinære lagdommerne og dommerfullmektigene tas i betraktning.

Eksistensen av et eget disiplinærsystem for dommere vil heller ikke være noe særsyn i Norge, sett i forhold til andre sammenliknbare profesjoner. Egne disiplinærsystemer i offentlig regi forekommer for leger, psykologer og andre profesjoner innenfor helsesektoren, for advokater og for revisorer, se punkt 10.4. Felles for disse profesjonene eller yrkesgruppene er at det dreier seg om personer som i sitt virke kommer i nær kontakt med andre mennesker i kraft av en overordnet, profesjonell posisjon som behandler, rådgiver, fullmektig el l. I den posisjonen som disse utøverne har, er det meget viktig at det rå *etillitsforhold* mellom utøveren og de som hun/han har et profesjonelt forhold til - pasienter, klienter m v. En høyverdig etisk holdning hos utøveren, preget av respekt, innlevelse og forståelse, vil være av grunnleggende betydning for å kunne skape og opprettholde et slikt tillitsforhold. Det er ikke vanskelig å øyne likhetspunkter mellom dommere og utøvere av sammenliknbare profes-

joner. Dommerne innehar en overordnet, profesjonell posisjon som utøvere av samfunnets maktapparat, og treffer avgjørelser av vidtrekkende betydning for sakens parter. De stilles overfor klare forventninger om en riktig, rettferdig og respektfull behandling, og oppfyllelsen av disse forventningene er bl a avhengig av at dommeren opptrer på en tillitsskapende måte.

Så langt er det kommisjonens konklusjon at det er rom for en særskilt disiplinærordning for dommere *ved siden av* adgangen til iverksetting av strengere tiltak i form av straff, avskjed m v.

10.6.2.4 Kan andre tiltak eller forhold gjøre en særskilt disiplinærordning overflødig?

Innledning

Etablering av et eget disiplinærsystem kan sies å representere et tradisjonelt svar på spørsmålet om hvordan man skal møte dommers kritikkverdige atferd, og det er ikke uten videre gitt at dette er det *beste* svaret. Svakheterne ved systemet er bl a at det kan det være vanskelig å avdekke og bevise kritikkverdig atferd hos dommere. Den normgivende og holdningsskapende effekt er usikker. I tillegg kommer at en disiplinærsak kan virke sterkt infamerende for en dommer, etter omstendighetene unødig infamerende, i kraft av den særlige posisjon som en dommer har.

Bl a med dette som bakgrunn vil det være aktuelt å se nærmere på om det kan være *andre* tiltak eller forhold som på en bedre måte kan fremme målsettingen om å hindre kritikkverdig atferd hos dommere, og eventuelt gjøre det overflødig å ha et eget disiplinærsystem med sikte på de mindre alvorlige tilfelle. Viktige stikkord her er en bedre utnevnesprosess, etikkopplæring, utvikling av profesjonsetiske regler, etablering av et etisk råd.

En endret utnevnesprosess

At dommere har de rette personlige egenskaper - i tillegg til at de er velkvalifiserte rent faglig - er utvilsomt en vesentlig forutsetning for at dommere skal kunne behandle rettens aktører på en forsvarlig og god måte. Et viktig virkemiddel i denne forbindelse er å sørge for å ha en utnevnesprosess som er best mulig egnet til å fange opp søkere som har disse egenskapene. Kommisjonen har i "*Utnevne av dommere*" i kapittel 7 foreslått viktige endringer i utnevnesprosessen, hvor bl a hensynet til høy menneskelig og faglig kvalitet er sterkt framhevet.

Etikkopplæring

Dommeratferd har en viktig *etisk* kjerne. De «rette» dommeretiske holdninger kan ikke læres eller videreutvikles alene ved å tilegne seg teori. Men opplæring kan være et viktig bidrag. Dette forutsetter en viss konsensus om hvilke dommerholdninger som er ønskelige, og her kan f eks eksistensen av profesjonsetiske regler få betydning. Av spesiell betydning er at læring kan bidra til å skape en sterkere bevisstgjøring hos dommeren om de situasjoner hvor det er særlig viktig å kunne behandle rettens aktører på en rettferdig og hensynsfull måte.

De framtidige dommers teoretiske fundament og generelle holdninger vil i stor grad erverves og utvikles gjennom det juridiske fagstudium, kanskje ikke minst gjennom undervisningen i prosessrett, hvor prinsippet om «a fair

trial» - en rettførdig rettergang - står sentralt. Det er imidlertid først i de senere år at man i juristutdanningen har lagt inn en egen opplæring i *etikk* for jurister, hvor dommeretikk inngår som ett av elementene.

Mange dommere har bakgrunn som advokat/advokatfullmektig, og tar derfor med seg viktige erfaringer og holdninger fra sin praksis. Advokatene har lenge hatt sine profesjonsetiske regler, med utførlige bestemmelser for hva som skal anses som god advokatskikk.

Mange dommere har også bakgrunn i offentlig forvaltning. I forvaltningen er etikk tillagt økt betydning i de senere år. I 1993 ble det utarbeidet en egen NOU om etikk i forvaltningen - NOU 1993:15 Forvaltningsetikk. Om verdier, holdninger og holdningsskapende virksomhet i statsforvaltningen - hvor det bl a redegjøres for de etiske dilemmaer man kan stå overfor som statstilsatt. Statskonsults utredning i 1997 om «Verdier og etiske dilemmaer. Forvaltningens skikkeligheit» representerer en oppfølging av NOU 1993:15. Det kan også vises til St meld nr 35 (1991-92) Om statens forvaltnings- og personalpolitikk, som forutsatte en sterkere oppmerksomhet om bl a etikk og holdningsskapende arbeid. I Statens personalhåndbok for 1997 s 50 framgår det at «det enkelte departement og underliggende virksomhetsområde har et ansvar for at det drives et systematisk utviklingsarbeid for å styrke etisk bevissthet og god forvaltningsskikk på sitt område».

Høsten 1997 ble det i regi av Etterutdanningsrådet for dommere iverksatt en eget kursopplegg for dommere om dommeretikk, hvor søkelyset bl a ble rettet mot selve etikkbegrepet og dets innhold, internasjonale retningslinjer for god dommerskikk og dommeretikk i andre land, og dommerrollen i sivile saker og i straffesaker.

Profesjonsetiske regler

I motsetning til hva som er tilfelle for en rekke andre yrkesutøvere, har man i dag ingen skriftlig formulerte profesjonsetiske regler for norske dommere. Slike dommeretiske regler er uvanlige også i andre land.

En høyverdig etisk holdning hos dommere vil - som hos andre profesjonutøvere som det kan være naturlig å sammenlikne dommerrollen med i denne sammenheng - være avhengig av en rekke forhold, hvor eksistensen av etiske regler kan være én faktor. Det viktigste er antakelig den enkelte dommers personlighet, kombinert med en stor grad av bevissthet om de forventninger som man blir møtt med som dommer. Formålet med etiske regler vil bl a være å bidra til å videreutvikle denne bevisstheten, og representere en felles ramme som kan gi trygghet i oppfatningen av ens egen rolle som dommer. Det vil dessuten ofte være debatt om slike regler og hva de skal inneholde; en debatt som i seg selv kan være bevissthetskapende hos dommerne. Etiske regler vil også kunne utgjøre et viktig signal til utenverdenen om hva slags dommeratferd man kan forvente å bli møtt med.

Etikkråd

Det er ikke uvanlig at profesjonsetiske regler inkluderer opprettelse av et etisk råd. Vanligvis vil et slikt råd ha kompetanse til å møte enkeltmedlemmers brudd på disse reglene med sanksjoner, f eks ekskludering fra organisasjonen. Kommisjonen har ikke funnet eksempel på noe spesifikt yrkesetisk råd opprettet i *offentlig* regi. Etter legeloven av 13 juni 1980 nr 2 har man hatt

Statens legeråd som et rent rådgivende organ for Sosialdepartementet og helsedirektøren.

Dersom det utarbeides profesjonsetiske regler for dommere, kan det være aktuelt å opprette et særskilt etikkorgan, på linje med det som en del andre profesjoner har gjort. Særlig aktuelt *her* er etablering av et etikkorgan i *offentlig* regi. Det mest nærliggende vil være å gjøre et slikt etikkorgan til et selvstendig organ, bl a ved å åpne for at organet kan respondere på henvendelse fra enkeltpersoner om dommeratferd, og/eller ved at organet på eget initiativ kan ta opp til behandling spesielle eller generelle spørsmål som gjelder slik atferd. Forskjellen mellom et etikkorgan av denne karakter og et disiplinærorgan vil være at sistnevnte først og fremst representerer et sanksjonsbasert system, mens førstnevnte primært vil ha som formål å gi autoritative uttalelser om hva som skal anses som «god dommerskikk» - og hva som ikke er det. Et disiplinærorgan vil i særlig grad få en dømmende funksjon, mens etikkorganets funksjon blir av mer rådgivende karakter. Den rettsliggjøring som et disiplinærsystem representerer, medfører også at saksbehandlingen i sin kjerne vil bli vesensforskjellig, siden hensynet til rettsikkerheten vil få en helt annen betydning i dette systemet enn i et etikkssystem. Slik kommisjonen ser det, vil hovedhensikten med å opprette et etikkorgan være at dets autoritative uttalelser skal virke normdannende og bidra til å påvirke dommernes holdninger og atferd.

Både en disiplinærordning og et slikt etisk råd som er omtalt ovenfor, retter søkelyset mot *dommeratferd*. Det er imidlertid utvilsomt slik at det kan forekomme uheldige og også direkte kritikkverdige forhold ved en *domstol* - eller mer allment ved domstolene - som *ikke* kan tilbakeføres til en bestemt dommer. I stedet for dommerfeil kan man her tale om *systemfeil*. En domstol kan f eks ha innført rutiner for saksbehandlingen som medfører at saksbehandlingen blir unødig tungvint og omstendelig i en type saker. Mer konkret: Dommerne har forskjellig praksis med hensyn til advokatenes plikt til å bære kappe under hovedforhandling, domstolene har forskjellig praksis overfor de enkelte medier som ønsker utskrift av dommer, dommerne er i ulik grad tilgjengelige for publikum som ønsker å få satt opp en stevning, en anke o l. I slike tilfelle som her er skissert, kan det være ønskelig å få en autoritativ uttalelse om hva som er god *domstolskikk*. En måte å løse dette på kan være å utvide et etikkorgans virkeområde til å omfatte både dommere og en enkelt domstol/domstoler mer allment, også fordi det i noen tilfelle kan være vanskelig å skille klart mellom dommeratferd og domstolsatferd.

Sammenfattende vurdering

Kommisjonen antar at en bedre utnevningssprosess vil bidra til at vi får mer kvalifiserte dommere, forutsatt at søkningen til dommerstillinger er rimelig god. Kommisjonen mener også at økt vektlegging av etikkopplæring kan bidra til at dommere blir mer bevisst på sin posisjon og rolle overfor rettens aktører, og kan gjøre dem i bedre stand til å opptre med den nødvendige respekt og toleranse for disse. Kommisjonen ser derfor positivt på slike opplæringstiltak, ikke bare for praktiserende dommere, men også for juridiske studenter og mer allment for jurister som potensielle dommere.

På den annen side kan kommisjonen vanskelig se at en bedre utnevningssprosess eller etikkopplæring i seg selv vil kunne erstatte en særskilt disiplinærordning. Kommisjonen tror heller ikke at utvikling av profesjonsetiske regler for dommere vil gjøre en disiplinærordning overflødig. Som tidligere

påpekt kan profesjonsetiske regler være av betydning for å bevisstgjøre dommere i deres dommerrolle, men det er samtidig viktig å være oppmerksom på at slike regler kan tjene andre formål - f eks å bygge opp under rene standsinteresser. Det kan også være vanskelig å utforme profesjonsetiske regler på en slik måte at de gir klare handlingsnormer. For dommeres vedkommende kan det være grunn til å framheve at de prosessuelle lovbestemmelser - som dommerne må forholde seg til - har en viktig etisk basis.

Kommisjonen anser det ellers ikke som sin oppgave å utforme etiske regler for dommere. Dette er ikke omtalt i kommisjonens mandat, og kommisjonen er heller ikke sammensatt med sikte på en slik oppgave. Det er av vesentlig betydning at dommerne selv, som de direkte berørte, trekkes helt sentralt inn i et slikt arbeid.

Kommisjonen kan se verdien av å ha et eget etisk råd for dommere, ikke minst når det ses i sammenheng med egne opplæringstiltak i dommeretikk. Men kommisjonen mener at et etisk råd ikke kan tre i stedet for et disiplinærorgan, uavhengig av om rådet retter søkelyset mot dommeratferd og/eller mot systemfeil og knyttet til en enkelt domstol eller domstolene mer allment. Når det spesielt gjelder uheldige eller direkte kritikkverdige forhold i *domstolene*, som ikke kan tilbakeføres til noen bestemt dommer, finner kommisjonen grunn til å peke at det allerede foreligger systemer som i stor grad vil kunne fange opp slike forhold. Den sentrale domstoladministrasjon har en tilsynsplikt overfor domstolene, og dermed også plikt til å ta opp uheldige eller kritikkverdige forhold med sikte på endringer - så lenge dette ikke medfører inngrep i domstolenes dømmende virksomhet. Den sentrale domstoladministrasjon vil derfor i en rekke tilfelle være rette adressat for klager som gjelder enkelte domstoler eller domstolene mer allment. F eks forekommer det at Advokatforeningen tar opp ulike spørsmål med domstoladministrasjonen (Justisdepartementet) som gjelder forhold ved domstolene. Også andre institusjoner har en tilsynsfunksjon overfor domstolene, bl a Riksrevisjonen og Arbeidstilsynet. I enkelte tilfelle vil det være påkrevd med lovendringer eller økt tildeling av budsjettmidler for å få løst problemer, f eks med sikte på å gjøre saksbehandlingen enklere og raskere. Undertiden vil for øvrig domstolleder kunne være rette adressat for klager mot vedkommende domstol, og slik at hun/han kan bidra til å bedre forholdene, gjennom utvikling av nye og bedre rutiner m v. Hvis kritikkverdig atferd er knyttet til en av tjenestemennene ved domstolen, vil kompetent myndighet i medhold av tjenestemannsloven kunne reagere med ordensstraff overfor vedkommende tjenestemann.

Mediene setter i stadig stigende utstrekning søkelyset mot domstolene - og mot dommerne. Dommerne var tidligere stort sett spart for mediernes oppmerksomhet. Men i de senere år har det vært fokusert sterkt på dommeres sidegjøremål og på dommerutnevnelser. Også alminnelig dommeratferd i rettsmøter har mediene interessert seg for. Det er viktig for rettspleien at dommerne og dommerrollen er gjenstand for offentlighetens interesse, og det er neppe tvil om at mediernes tilstedeværelse i rettsmøter og medieomtale av dommere ofte vil kunne virke positivt inn på dommernes atferd. Mediernes tilstedeværelse og oppfølging vil imidlertid ikke kunne gjøre en disiplinærordning overflødig.

Kommisjonen vil videre peke på at gode kollegiale forhold ved den enkelte domstol, god ledelse - i det hele tatt et åpent, stimulerende og trivelig arbeidsmiljø - kan være et vesentlig element for utvikling av gode holdninger hos dommere og for løsning av konflikter/problemer, både mellom den

enkelte dommer og det øvrige personalet og mellom den enkelte dommer og andre aktører i retten. Kommisjonen finner i denne forbindelse grunn til å framheve den grunnleggende betydning for tilliten til domstolene av at personalet ved domstolene generelt er innstilt på å yte god service til det rettsøkende publikum, og at personalet så langt råd er gir publikum den hjelp og veiledning som ønskes.

Det er kommisjonens oppfatning, at man ikke gjennom de ovennevnte - eller andre tiltak - kan oppfylle målsettingen om å hindre kritikkverdig dommeratferd på en måte som gjør en godt organisert og operativ disiplinærordning overflødig.

Kommisjonen mener at det er behov for en *ny* disiplinærordning, til erstatning for det system som i dag administreres av Justisdepartementet. Det eksisterende systemet er ikke tilfredsstillende. Årsaken er dels at man i dag ikke har noe veldefinert apparat for å kunne fange opp klager fra parter, advokater og fra andre av aktørene i retten, dels at Justisdepartementet ikke spesielt har innrettet sin egen tilsynsfunksjon med det for øye å avdekke kritikkverdig atferd hos dommere, dels at det framstår som nokså uklart hva departementets myndighet egentlig består i, og dels at Justisdepartementet - med bakgrunn i prinsippet om dommernes og domstolenes uavhengighet - synes å ha vært tilbakeholden med å gripe inn og reagere overfor dommere, også i tilfelle hvor det kunne ha vært grunn til å gjøre det.

Kommisjonen legger for øvrig stor vekt på følgende: Det er viktig at man, som tidligere nevnt - i erkjennelse av at avskjedssaker praktisk talt ikke har forekommet, av at påtalemyndigheten særdeles sjelden går til regulær straffesak mot en dommer, og av at dommere ikke kan sies opp - får etablert et system som *kan fylle det disiplinære tomrom* som eksisterer. Dette må ses på bakgrunn av den særlige maktposisjon som dommerne innehar, og på den grunnleggende betydningen av folks tillit til domstolene. Denne maktposisjonen stiller spesielle krav til dommerne, til deres holdninger og atferd. Faren er til stede for at tilliten kan svekkes, dersom det ikke reageres disiplinært overfor dommere som opptrer kritikkverdig. En godt organisert og operativ disiplinærordning vil således kunne få stor symbolbetydning og representere et klart signal utad om at man ønsker å ta kritikkverdig dommeratferd på alvor.

Den disiplinærordning som kommisjonen legger opp til i punkt 10.6.3, har et viktig siktemål utover det å reagere raskt og adekvat overfor den dommer som utviser kritikkverdig atferd. Kommisjonen sikter her særlig til at disiplinærorganet gjennom sine avgjørelser vil utvikle normer for «god dommerskikk». Kommisjonen vil også åpne for at disiplinærorganet på annen måte skal kunne bidra til å høyne dommers etiske standard, f.eks. ved å uttale seg om hva som er «god dommerskikk» - uten at det har tilknytning til en konkret disiplinærsak - og gjennom initiering av spesielle opplæringstiltak. Dette innebærer at disiplinærorganet får et islett av å være et etisk råd, i tillegg til sin disiplinære funksjon.

10.6.3 Nærmere om forslag til en særskilt klage- og disiplinærordning for dommere

10.6.3.1 Generelt

Kjernen i kommisjonens forslag er innføring av en klageordning, som åpner for at de som er berørt av en dommers kritikkverdige atferd, kan klage dommeren inn for det organ som skal behandle og avgjøre disiplinærsaker. På

grunn av dette - og av praktiske årsaker - har kommisjonen i det følgende gjennomgående valgt å bruke betegnelsene «klage- og disiplinærordningen» om det nye systemet og «disiplinærorganet» om det organet som skal ha avgjørelsesmyndigheten i disiplinærsaker.

Det overordnede formålet med den klage- og disiplinærordning som kommisjonen foreslår vil være to-sidig:

- Å bidra til å hindre at dommere opptrer på en måte som er egnet til å skade den alminnelige tillit til domstolene og til dommerne
- Å stimulere til gode holdninger hos dommere og utvikle nærmere retningslinjer for hva som bør anses for god dommerskikk

Dersom klage- og disiplinærordningen skal kunne oppfylle det overordnede formål og få den nødvendige legitimitet, mener kommisjonen at det må stilles følgende sentrale krav eller forutsetninger:

1. Klage- og disiplinærordningen må være egnet til fange opp mest mulig av kritikkverdig atferd hos dommere, bl a ved at ulike former for atferd kan lede til disiplinærtiltak og ved at kretsen av klageberettigede gjøres vid
2. Kritikkverdig atferd må møtes med adekvate reaksjoner
3. Det organ som skal behandle og avgjøre saker om disiplinærtiltak - disiplinærorganet - må være uavhengig og upartisk
4. Disiplinærorganet må ha faglig tyngde og en viss bredde i sammensetningen, men ikke være for stort
5. Disiplinærorganet må ha et selvstendig ansvar for sakens opplysning
6. Disiplinærorganets saksbehandling må være rasjonell og effektiv, men samtidig må rettssikkerheten ivaretas, bl a ved at organet treffer sine avgjørelser etter en betryggende saksbehandling og ved at det gis mulighet for overprøving av organets avgjørelser
7. Disiplinærorganets avgjørelser skal være offentlige
8. Klage- og disiplinærordningen skal omfatte alle dommere.

Kommisjonen vil i det følgende redegjøre nærmere for disse kravene/forutsetningene, og på det grunnlaget utvikle en helhetlig modell for klage- og disiplinærordningen. Kommisjonen vil samtidig presisere at organiseringen m v av disiplinærorganet bør være slik at andre oppgaver enn behandling av konkrete disiplinærsaker kan innpasses i organets virksomhet, f eks at disiplinærorganet også skal kunne ta opp spørsmål av mer generell dommeretisk karakter og ta opp til kritisk vurdering uheldige forhold eller skjevheter ved domstolene, uten at dette behøver å ha sammenheng med en bestemt disiplinærsak. Disiplinærorganets sentrale funksjon vil imidlertid være knyttet til behandling av disiplinærsaker, og kommisjonens videre drøftelse er først og fremst basert på dette.

Kommisjonens *mindretall* - som er identisk med mindretallet i "[Den sentrale domstoladministrasjon](#)" i kapittel 6 - foreslår at disiplinærorganet i tillegg til de oppgaver som er nevnt ovenfor, også skal behandle og avgjøre søknader fra dommere om godkjenning av sidegjøremål, se "[Sidegjøremål](#)" i kapittel 9.7.9

10.6.3.2 Former for kritikkverdig atferd som kan utløse disiplinærtiltak

Forhold i tjenesten

Når det gjelder spørsmålet om hvilke tjenestlige forhold som skal kunne utløse disiplinærtiltak, mener kommisjonen at det er viktig å fastsette vide

rammer. Utgangspunktet bør være at alle former for kvalifisert kritikkverdig atferd etter omstendighetene bør kunne resultere i disiplinærtiltak.

Schei-utvalget mente at disiplinærorganets myndighet burde begrenses til å gjelde «uhøvisk eller utilbørlig» atferd fra dommerens side. Kommisjonen er enig i at slik atferd må omfattes av klage- og disiplinærordningen. Dette innebærer bl a at grov, ubehøvlet opptreden fra en dommers side i et rettsmøte vil kunne gjøres til gjenstand for disiplinær forfølgning. Det samme må gjelde (andre) utslag av slett møteledelse, f eks at dommeren ikke griper inn overfor en advokat som i sin spørsmålsstilling eller holdning overfor vitner opptrer i strid med loven, jf tvistemålsloven § 219 og straffeprosessloven § 136. Videre må bruk av unødvendig sterke ord og uttrykk i rettslige avgjørelser kunne føre til disiplinærtiltak, når de ord/uttrykk som er brukt er egnet til å virke klart sårende eller infamerende. At straffelovgivningen i stor utstrekning fritar dommere for straff og mortifikasjon i slike sammenhenger, bør etter omstendighetene ikke være til hinder for at det kan reageres disiplinært overfor vedkommende dommer.

Kommisjonen mener hensynet til klage- og disiplinærordningens legitimitet tilsier at det bør være adgang til å reagere disiplinært *utover* de rammer som Schei-utvalget foreslo. Etter kommisjonens oppfatning bør derfor sendrektighet i saksbehandlingen - som Schei-utvalget uttrykkelig ønsket å unnta fra disiplinærorganets myndighet - etter omstendighetene kunne lede til reaksjoner fra et disiplinærorgans side. Dette gjelder både sendrektighet i samband med saksforberedelsen og kvalifiserte forsinkelser med hensyn til domsskriving. Det er vanskelig å si noe mer konkret om hva som skal anses som sendrektighet. Dette må avgjøres ut fra en konkret vurdering, hvor det bl a tas i betraktning hvilken arbeidsbyrde hun/han har. Enkeltstående tilfelle av sendrektighet vil ikke være tilstrekkelig som grunnlag for disiplinærtiltak, med mindre det dreier seg om alvorlige overtramp.

Videre må dommere, som andre statstilsatte, kunne risikere disiplinærtiltak for overtredelse av arbeidsrettslige plikter i tilknytning til tilsettingsforholdet, f eks overtredelse av regler om adgangen til å inneha sidegjøremål, overtredelse av arbeidstidsbestemmelser, regler om ferieavvikling o l.

En viktig rettesnor for disiplinærorganets vurdering vil være at det må dreie seg om forhold som er egnet til å svekke tilliten til domstolene/dommene, med mindre det gjelder overtredelse av regulære tjenesteplikter. Det vil si at det må være elementer ved hennes/hans atferd som kan medføre svekket tillit. Tillitsaspektet er gjennomgående tillagt stor betydning i de «mildere» disiplinærsystemer som gjelder for dommere i andre land. Det kan også være grunn til å nevne at etter tjenestemannsloven kan en tjenestemann som opptrer «utilbørlig» risikere ordenstraff, så fremt atferden «skader den tillit eller aktelse som er nødvendig for stillingen».

Etter dette kan den vurdering som disiplinærorganets står overfor, sammenfattes i hva som i alminnelighet kan aksepteres som «god dommerskikk». Et tilsvarende kriterium gjelder for advokater, idet Disiplinærnemnden «behandler klager over at advokater har opptrådt i strid med *god advokatskikk*» (uthevet her), jf advokatforskriften § 5-3 første ledd.

Forhold utenfor tjenesten

Forhold som kan lede til disiplinærtiltak, bør ikke være begrenset til forgåelser i tjenesten. Etter omstendighetene må også forhold *utenfor* tjenes-

ten kunne medføre slike tiltak. Tillitshensynet gjør at dommeratferd utenom tjenesten kan være av en slik art at det bør reageres disiplinært. F eks kan man tenke seg at det foreligger straffbare forhold som er begått utenfor tjenesten og som kan medføre tap av stilling, men hvor det av ulike grunner ikke er tatt med noe slikt krav i straffesaken. Men selv om det ikke dreier seg om så drastiske forhold, bør det være en åpning for disiplinære reaksjoner.

Også når det er spørsmål om disiplinærtiltak i forbindelse med dommeratferd utenfor tjenesten, vil utgangspunktet for vurderingen være om atferden krenker akseptable normer for «*god dommerskikk*». Det må her utvises tilbørlig respekt for den enkelte dommers privatliv. Spørsmålet om disiplinærtiltak må i disse tilfelle finne sin løsning i den vanskelige avveiningen mellom hensynet til tillitsaspektet og hensynet til dommerens privatliv og personvern i vid forstand. Disiplinære tiltak vil derfor bare kunne tenkes i ekstraordinære situasjoner. I tråd med dette har kommisjonen også foreslått at kretsen av klageberettigede skal være begrenset, se punkt 10.6.3.5.

Skyldkravet

Dersom det skal kunne anvendes disiplinærtiltak mot en dommer, må det stilles krav om at dommeren har opptrådt klanderverdig. Synspunktet er at dommeren må kunne bebreides handlingen eller unnlåtelsen. Det må være tilstrekkelig at dommeren har utvist uaktsomhet, d v s at skyldkravet blir det samme som ved ileggelse av ordensstraff etter tjenestemannsloven.

Forholdet mellom disiplinærtiltak og andre sanksjonsmidler

Kommisjonen finner grunn til å ta opp enkelte særlige spørsmål, relatert til *andre sanksjoner* - særlig straffetiltak - overfor dommere som opptrer krittikkverdige.

For det første - bør det forhold at en dommer er straffedømt være til hinder for at det senere blir reagert disiplinært i forbindelse med det samme forhold? Kommisjonen mener at svaret bør være ja. Begrunnelsen er at dommeren ikke bør utsettes for to sett av reaksjoner for ett og samme forhold, hvor hun/han først ilegges det strengere reaksjonsmiddel og deretter det mildere. Kommisjonen kan ikke se at det av hensyn til domstolenes legitimitet er påkrevd å reagere «dobbel», selv om ordinær straff og disiplinærtiltak kan sies å ha forskjellige formål. Det kan i denne sammenheng også vises til at Schei-utvalget ville utelukke særskilt disiplinærfølgning i et slikt tilfelle, se utvalgets innstilling s 73. Tjenestemannsloven har ikke nærmere regler om dette, men det er likevel grunn til å tro at det skal mye til før det reageres med ordensstraff når en tjenestemann allerede er straffedømt.

For det andre - det faktum at en dommer er ilagt et disiplinærtiltak, vil ikke være til hinder for at det iverksettes strafferettslig følgning overfor vedkommende for det samme forhold, eller at avskjedssak forberedes. Prinsipielt må f eks påtalemyndigheten vurdere spørsmålet om straffefølgning på et selvstendig og uavhengig grunnlag. Etter tjenestemannsloven § 21 må en tjenestemann som er ilagt ordensstraff, finne seg i at hun/han utsettes for straffefølgning. Av samme bestemmelse framgår det dessuten uttrykkelig at det ved straffutmålingen skal tas hensyn til ordensstraffen.

Kommisjonens forslag får ingen innvirkning på sanksjoner fra Riksrevisjonen m fl, se punkt 10.2.9.2 - 10.2.9.4.

10.6.3.3 Særskilt om skjønnsmessige avgjørelser som det ikke kan anvendes rettsmidler mot

Det framgår av mandatet at kommisjonen skal vurdere særskilt om en klage- og disiplinærordning «bør omfatte en adgang til å vurdere klager mot skjønnsmessige dommeravgjørelser i enkeltsaker som det det ikke kan anvendes rettsmidler mot».

Å anvende *rettsmidler* mot dommeravgjørelser vil si å bringe slike avgjørelser inn for en høyere domstol med sikte på å få avgjørelsen omgjort. Dette kan skje på to måter, enten ved anke eller ved kjæremål.

Prosessledende kjennelser, d v s visse avgjørelser som treffes i forbindelse med gangen i en rettssak og som ikke markerer noen avslutning av saken, kan påankes i tilslutning til en ordinær - selvstendig - anke. Forutsetningen er at den prosessledende kjennelse må være truffet forut for den dom/kjennelse som den selvstendige anke refererer seg til. I praksis brukes ikke adgangen til tilslutningsanke. I stedet nyttes den feil som en tilslutningsanke kan knyttes til, som grunnlag for den selvstendige anken. Prosessledende avgjørelser - uavhengig av om de i loven er kalt kjennelser - kan imidlertid *ikke* påankes eller brukes som ankegrunn, «naar de *etter sin art* eller særlig lovbestemmelse er *uangripelige*» (uthevet her), jf lovens § 355 tredje ledd.

Kjæremål anvendes overfor kjennelser og andre avgjørelser som ikke kan påankes eller brukes som ankegrunn, se lovens § 396, jf § 355. Unntaket er her - som ved anke - avgjørelser «som *etter sin art* eller etter særskilt lovbestemmelse er *uangripelig*» (uthevet her), jf § 396. Selv om det ikke i mandatet er uttrykkelig vist til de arts-uangripelige avgjørelser i tvistemålsloven § 355 tredje ledd og § 396, synes det åpenbart at mandatet nettopp tar sikte på denne type avgjørelser. Ifølge Tore Schei: Tvistemålsloven med kommentarer II, 1998 (s 950) er siktemålet med lovens unntak for slike avgjørelser «å utelukke angrep på avgjørelser av administrativ karakter, som fastsettelse av tid og sted for hovedforhandlingen, samt visse sterkt skjønnsmessige avgjørelser som er lite egnet for overprøving». Avgjørelser av den sistnevnte type kan bl a være vurderingspregede avgjørelser som gjelder valg mellom forskjellige behandlingsmåter, f eks om saksforberedelsen skal være muntlig eller skriftlig.

Kommisjonen finner det naturlig at en klage- og disiplinærordning må innbefatte forhold i forbindelse med prosessledende avgjørelser som etter sin art er uangripelige, i den grad dommeren utviser kritikkverdig atferd. Det er ikke grunn til å vurdere dommerens atferd i slike sammenhenger på en prinsipielt sett annen måte enn når det gjelder hennes/hans atferd i andre sammenhenger.

Konklusjonen er at disiplinærtiltak kan tenkes anvendt i tilknytning til en dommers atferd m v i alle typer av saker, helt uavhengig av hva saken gjelder. Men forhold som kan være grunnlag for anke eller kjæremål, faller utenfor klage- og disiplinærordningen.

På den annen side bør det ikke åpnes mulighet for at disiplinærorganet kan overprøve selve den avgjørelse som vedkommende dommer har truffet. Når det ikke kan skje overprøving i forbindelse med bruk av rettsmidler mot den type avgjørelser det her gjelder, bør det ikke være adgang til overprøving indirekte gjennom en klage- og disiplinærordning. Det er viktig at disiplinærorganet ser at det ikke skal fungere som noen overprøvingsinstans i disse sakene, og at organet innretter sin behandling av saken i samsvar med det. Men det er utvilsomt en uklar og flytende grense mellom det å ta standpunkt til selve avgjørelsen og det å ta stilling til om dommeren har opptrådt kritikkverdig ved sin håndtering av saken. Undertiden kan det nok også være

vanskelig å påvise at det fra dommerens side er tatt noen beslutning i mer formell henseende, kanskje særlig i forbindelse med gjennomføring av rettsmøter. Et annet forhold er at dommeren etter omstendighetene selv vil kunne omgjøre sin avgjørelse, hvis disiplinærorganet har funnet grunn til å kritisere henne/ham.

10.6.3.4 Aktuelle disiplinærtiltak

Et helt sentralt punkt ved en klage- og disiplinærordning må etter kommisjonens oppfatning være at det reageres overfor kritikkverdig dommeratferd, og at reaksjonen skal uttrykke en form for *autoritativ kritikk* overfor dommeren. Disiplinærorganet bør få en stor grad av frihet til å utforme denne kritikken i det enkelte konkrete tilfelle, slik at organets reaksjon kan være mest mulig tilpasset dommerens atferd. Dette vil også være best i tråd med et av formålene med klage- og disiplinærordningen, nemlig at disiplinærorganet skal kunne bidra til utviklingen av normer for hva som er «god dommerskikk».

En konsekvens av dette er at det ikke foreligger noe behov for å ha et mer fingradert system for disiplinærtiltak. Kommisjonen vil derfor foreslå at disiplinærtiltakene begrenses til to former; «*advarsel*» - som det strengeste tiltak - og «*kritikk*», som et mildere tiltak.

En *advarsel* vil være av vesentlig betydning for om en dommer kan straffes etter straffeloven § 324 for forsømmelighet i tjenesten, herunder straff i form av tap av dommerstillingen, og ved en vurdering av om dommeren skal avskjediges ved sivil dom. En *advarsel* kan derfor betraktes som et alvorlig varsku for vedkommende dommer.

Advarsel er et vanlig tiltak i de klage- og disiplinærordninger som gjelder for en del andre profesjonsgrupper, f. eks for advokater, for leger og for revisorer. Også etter dansk og svensk rett er *advarsel* et av de disiplinærtiltak som kan anvendes overfor dommere.

At disiplinærorganet finner dommerens overtramp som så alvorlig at hun/han må gis en *advarsel*, vil antakelig bare forekomme i sjeldne tilfelle. En reaksjon i form av *kritikk* vil trolig bli det vanligste. Som antydning ovenfor vil det her åpne seg et vidt spillerom for disiplinærorganet til å utforme kritikken slik det finner mest formålstjenlig, både i forhold til den konkrete forgåelse og med sikte på organets normgivende funksjon.

I andre land er det ikke uvanlig med disiplinærtiltak i form av *økonomiske* sanksjoner overfor dommere, så som bot og reduksjon i lønn. F. eks kan svenske dommere risikere å få sin lønn redusert i et visst, begrenset tidsrom. Kommisjonen anser økonomiske sanksjonsmidler som uaktuelle for norske dommere. Etter kommisjonens mening har slike reaksjonsmidler et strafferettslig preg, og hører derfor hjemme i strafferetten. *Direkte* økonomiske sanksjoner forekommer heller ikke som disiplinærtiltak overfor andre profesjonsutøvere og heller ikke som ordensstraff etter tjenestemannsloven. Militært personell danner her et unntak, idet de kan ilegges bot som refselse. Etter tjenestemannsloven kan en tjenestemann som ordensstraff ilegges tap av ansiennitet. Også denne formen for disiplinærtiltak har økonomiske konsekvenser, men er likevel noe annet enn en bot.

Plassering i lavere stilling - som kan ilegges som ordensstraff etter tjenestemannsloven - vil være i strid med flytteforbudet i Grunnloven, og anses derfor etter kommisjonens mening som et uaktuelt sanksjonsmiddel overfor dommere.

10.6.3.5 Initiating av disiplinærsaker. Klagerett

Generelt

Et viktig spørsmål er hvem som skal kunne initiere eller utløse en ordinær *disiplinærsak* mot en dommer. Forskjellige løsninger er her tenkelige, men to hovedalternativer synes særlig aktuelle. Det ene alternativet er å gi alle og enhver en initiativrett. Her vil det straks melde seg behov for å sile de henvendelser som disiplinærorganet mottar. Det mest nærliggende vil være å overlate silingen til disiplinærorganet, dvs at organet selv avgjør om en henvendelse skal realitetsbehandles. Det andre alternativet er å basere seg på en formalisert klageordning, etter modell av forvaltningsloven. Etter forvaltningsloven § 2, jf § 28, kan en part eller person med rettslig klageinteresse påklage et forvaltningsvedtak (enkeltvedtak). Det forutsettes altså at den person som har klagerett er - mer eller mindre - direkte involvert i det forhold som saken gjelder. Poenget med å ha en slik rettslig klagerett er at klagen *må* undergis realitetsbehandling, med mindre den kan avvises av formelle grunner. Også sivilombudsmannsloven instituerer en formell klagerett for «Enhver som mener å være utsatt for urett fra den offentlige forvaltnings side», jf lovens § 6 første ledd, men her avgjør Sivilombudsmannen på skjønnsmessig grunnlag om klagen skal undergis realitetsbehandling eller ikke.

Den følgende drøftelse vil ta utgangspunkt i de to ovennevnte hovedalternativene. Slik kommisjonen ser det, må spørsmålet om initiativrett/klagerett løses forskjellig, avhengig av om det gjelder kritikkverdig atferd i eller utenfor tjenesten.

Kritikkverdig atferd i tjenesten

Kommisjonen går inn for at initiativretten skal bygge på en modifisert utgave av «klage-alternativet».

Etter kommisjonens mening er det av særlig betydning at de personer som mer direkte og personlig kan anses å være utsatt for dommerens kritikkverdige atferd, gis rett til å initiere en sak for disiplinærorganet, og slik at organet som utgangspunkt har *plikt* til å behandle saken. Av hensyn til den allmenne tillit til domstolene og til dommerne tror kommisjonen at det er viktig at nettopp disse personene sikres at deres sak i alminnelighet blir behandlet på en særlig grundig måte, og ikke inngår i en alminnelig silingsordning. Men dersom klage- og disiplinærordningen skal kunne fungere etter sin hensikt, er det viktig at systemet i størst mulig grad er egnet til å fange opp kritikkverdig atferd hos dommere. Dette innebærer for det første at kretsen av de klageberettigede ikke gjøres for snever, og for det andre at personer som ikke har vært utsatt for dommerens problematferd også må kunne henvende seg til disiplinærorganet. Et viktig aspekt i denne sammenheng er at disiplinærorganet må gis adgang til å ta opp saker om kritikkverdig atferd av *eget tiltak*, noe som kommisjonen vil komme nærmere tilbake til.

De *klageberettigede* vil etter kommisjonens forslag i første rekke bestå av rettens aktører - det vil særlig si parter, advokater, rettshjelpere, aktører i straffesaker, vitner, sakkkyndige. Til rettens aktører hører også en parts lovlig stedfortreder, meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn. Etter omstendighetene bør en journalist kunne gis klagerett, selv om hun/han ikke kan regnes som en av aktørene i retten. En aktuell situasjon kan være at journalisten mener seg utsatt for trakassering fra dommerens side i forbindelse med utvisning fra rettslokalet eller ved nekting av å fotografere i retten. En

alminnelig tilhører i en tilsvarende situasjon må etter omstendighetene også kunne gis klagerett.

Schei-utvalget foreslo at en dommer skulle ha anledning til å bringe inn sak for disiplinærorganet, for å få avklart om det var noe «å bebreide ham i forbindelse med rykter eller anførsler om ham», se utvalgets innstilling s 75. Kommisjonen foreslår at intensjonen i forslaget fra Schei-utvalget følges opp, slik at en dommer kan be disiplinærorganet avklare om hvorvidt hun/han har opptrådt kritikkverdig eller ikke. Etter kommisjonens oppfatning anses det ikke nødvendig å fastsette spesielle vilkår for dommerens innbringelsesrett. På den annen side vil det etter omstendighetene kunne være vanskelig for disiplinærorganet å gå nærmere inn i saken, med mindre det dreier seg om rime- lig konkrete forhold.

En mulig, utløsende årsak til at en dommer bringer en sak inn for disiplinærorganet, kan være at hun/han er medieomtalt på en negativ måte. Kommisjonen finner grunn til å presiserere at en dommer må finne seg i negativ presseomtale. Disiplinærorganet må ikke framstå som et slags sensurorgan for hva pressen kan eller ikke kan skrive om dommere. Disiplinærorganets hovedoppgave er å vurdere og ta stilling til om dommeren ved sin atferd har opptrådt i strid med regelverket eller med «god dommerskikk».

Etter den modell for administrasjonen av domstolene som *flertallet* i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 foreslår, vil Domstoladministrasjonen utføre det reelle tilsyn med domstolene og med dommerne og ha en arbeidsgiverfunksjon overfor dommerne. Flertallet vil derfor foreslå at Domstoladministrasjonen gis rett til å klage en dommer inn for disiplinærorganet. Flertallet vil ellers peke på at Justisdepartementet også etter den nye administrasjonsmodellen har viktige funksjoner i forhold til den enkelte dommer. Det vil således fortsatt være Justisdepartementets oppgave å fremme innstilling for Regjeringen om å anlegge avskjedssak mot en dommer, eller om å suspendere en dommer eller reise tiltale mot henne/ham. I kraft av disse funksjonene foreslår flertallet at også Justisdepartementet gis rett til å klage en dommer inn for disiplinærorganet.

Mindretallet er enig med flertallet i at den sentrale domstoladministrasjon skal ha klagerett. Etter mindretallets forslag til organisering av den sentrale domstoladministrasjon innebærer det at Justisdepartementet får rett til å klage en dommer inn for disiplinærorganet skal ha klagerett.

Når det for øvrig gjelder forholdet mellom Justisdepartementet og Domstoladministrasjonen i disiplinærsaker m v, viser kommisjonen til punkt 10.6.3.7.

En domstolleder har personalansvar for de tilsatte ved vedkommende dommerkontor, og dette ansvaret omfatter i utgangspunktet også dommerne. Domstolleders posisjon og rolle gjør dessuten at hun/han vil ha særlige forventninger for å kunne fange opp tilfelle hvor det kan være grunn til å tro at en dommer har opptrådt kritikkverdig. Kommisjonen mener derfor at domstolleder bør ha klagerett.

Det er grunn til å tro at parter og advokater er de som hyppigst vil benytte seg av sin klagerett. På den annen side kan man neppe se bort fra at en del advokater vil være tilbakeholdne med å klage - særlig hvis de vet at de med rimelig grad av sikkerhet vil få med vedkommende dommer å gjøre i samband med andre saker. Tilbakeholdenheten vil nok være størst når det gjelder å klage på *egne* vegne. Det vil sannsynligvis føles langt lettere å klage på vegne av en annen - en part, et vitne etc.

Kommisjonen vil foreslå at Den Norske Advokatforening gis en selvstendig klagerett, fordi det må antas at denne foreningen vil ha en generell interesse i å få disiplinærorganets vurdering av en dommers atferd. Dette vil gi Advokatforeningen mulighet til å klage en dommer inn for disiplinærorganet, selv om den eller de advokater som måtte være berørt av dommerens atferd ikke finner grunn til å klage. På tilsvarende måte bør det være klageadgang for også andre organisasjoner som vil ha en særlig interesse i å få disiplinærorganets vurdering, f.eks. fra en av presseorganisasjonene.

Kommisjonen er på det rene med at den nokså vide kretsen av klageberettigede kan åpne for et visst kverulanteri. Men dette er en omkostning som den nye klage- og disiplinærordningen bør kunne bære. Det er av stor betydning for ordningens legitimitet at den kan fungere som en reell klagemur for personer/organisasjoner som av ulike grunner mener seg utsatt for kritikkverdig opptreden fra en dommer. Kommisjonen har for øvrig - for å skjerme disiplinærorganet - gått inn for at organets leder gis myndighet til å avvise klager som åpenbart er grunnløse, se nærmere punkt 10.6.3.9.

Som tidligere antydnet vil kommisjonen foreslå at disiplinærorganet av *eget tiltak* skal kunne ta opp til behandling saker om dommers kritikkverdige atferd. Dersom disiplinærorganet blir kjent med at det foreligger omstendigheter som kan tyde på at en dommer har begått overtramp, og ingen klageberettigede ser seg tjent med å bringe inn saken for organet, kan det være skadelig for tilliten til domstolene at intet skjer. Dette vil kanskje særlig være tilfelle når det har vært en viss offentlighet rundt dommerens atferd. Kommisjonen vil i denne sammenheng også nevne at Schei-utvalget gikk inn for å gi disiplinærorganet rett til å ta opp en sak til behandling etter eget tiltak, se utvalgets innstilling s 75.

En sentral kilde for kunnskap om kritikkverdig dommeratferd kan være utenforstående, dvs. personer som ikke selv har vært utsatt for en dommers overtramp, f.eks. pressefolk eller (andre) tilhørere i rettssaker. Det vil være helt legitimt for disse å bringe kunnskap om dette til disiplinærorganet, slik at det ved innføringen av klage- og disiplinærordningen bør presiseres at hvem som helst kan henvende seg dit. Disiplinærorganet vil imidlertid kunne si de henvendelser som kommer, i den forstand at det ikke vil ha plikt til å behandle henvendelsene på samme måte som ved ordinære klager. - En konsekvens av dette er at man oppnår en kombinasjon av de to hovedalternativer som skisseres innledningsvis, og uten at systemet av den grunn bør bli for komplisert å praktisere.

Et særskilt spørsmål er om *tilsatte* ved et dommerkontor skal kunne gis klagerett i forbindelse med tjenesteinterne, rent administrative forhold, f.eks. en dommers kritikk av en tilsatts jobbutførelse, klesdrakt, språkføring. Etter kommisjonens oppfatning bør utgangspunktet være at en personalkonflikt ikke er et anliggende for disiplinærorganet. Slike saker bør i alminnelighet følge vanlig tjenestevei og finne sin løsning som et internt tjenesteanliggende. Men hvis det ikke lar seg gjøre, bør disiplinærorganet kunne kobles inn. Dette vil si at også denne type kritikkverdig atferd fra en dommers side kan fanges opp av klage- og disiplinærordningen. Kommisjonen mener at saksgangen bør være at den tilsatte tar opp saken med domstolleder, eventuelt i samråd med sin fagforening, med sikte på å finne en løsning. Hvis dette ikke fører fram, vil den tilsatte kunne bringe saken inn for den sentrale domstoladministrasjonen. Dersom domstoladministrasjonen finner grunn til det, bør den kunne klage dommeren inn for disiplinærorganet i kraft av sin alminnelige klagerett. Konsekvensen av dette er at den tilsatte ikke får noen egen klagerett. Disi-

plinærorganet bør imidlertid også i disse tilfellene ha adgang til å ta opp en sak av eget tiltak, d v s også på grunnlag av en henvendelse fra en tilsatt, men etter kommisjonens oppfatning bør disiplinærorganet være mer tilbakeholden med selv å gripe inn i slike interne konflikter eller problemsituasjoner.

Utenfor tjenesten

Særlige hensyn gjør seg gjeldende i forbindelse med initiering av disiplinær-sak for forhold utenfor tjenesten. Slike forhold vil i alminnelighet ha en sensitiv karakter, og en klagerett etter de retningslinjer som er trukket opp for forhold i tjenesten, vil kunne åpne for klager av sjikanøs karakter og oppleves unødig krenkende. Kommisjonen kan heller ikke se at det vil være behov for en så omfattende klageordning. Etter kommisjonens oppfatning er det tilstrekkelig at Justisdepartementet, Domstoladministrasjonen (etter forslaget til flertallet i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6) og domstolleder gis klagerett. Som ved kritikkverdig atferd i tjenesten bør dessuten disiplinærorganet ha adgang til å ta opp en sak av eget tiltak.

10.6.3.6 Valg av modell for organiseringen av klage- og disiplinærordningen

Generelt

Utgangspunktet må som tidligere nevnt være at organiseringen skal skje på en måte som er egnet til å vekke alminnelig tillit, både blant aktørene i rettssaker, i folkeopinionen og blant dommerne. En viktig konsekvens er at avgjørelsesorganet - disiplinærorganet - gis en mest mulig uavhengig og upartisk status. Det innebærer bl a at organet ikke bør være en integrert del av det ordinære forvaltningshierarkiet, men kunne fungere ubundet i forhold til dette i sin faglige virksomhet. Kommisjonen mener videre at det bør tas hensyn til at organet får en faglig tyngde, samtidig som man sikrer at organet får en viss bredde i sammensetningen. I dette ligger først og fremst at organet får en sammensetning som inkluderer både dommere og personer utenfor de profesjonelle rettsaktørers rekke.

Disiplinærorganet må imidlertid ikke bli for stort og tungrodd. Dersom organet skal kunne fungere etter sin hensikt, må det være i stand til å arbeide raskt og effektivt. På den annen side må effektiviteten balanseres opp mot rettssikkerhetsmessige hensyn. Dette innebærer bl a at den dommer som saken gjelder, gis anledning til å uttale seg før saken avgjøres. Samtidig er det også av vesentlig betydning at systemet ivaretar hensynet til den som bringer inn en dommer for disiplinærorganet, særlig hvor vedkommende er en rettsaktør eller opptrer på vegne av en sådan. Systemet må sørge for at vedkommende når fram med sin klage på en tilfredsstillende måte. Et annet utslag av rettssikkerhetshensynet er at disiplinærsakenes art tilsier at disiplinærorganet får et særlig ansvar for sakens opplysning; det bør ikke overlates til partene selv å sørge for dette. Årsaken er bl a at en disiplinærsak ikke er en partsprosess i vanlig forstand, og kommisjonen ser det som uaktuelt å trekke inn politi/påtalemyndighet på samme måte som i ordinære straffesaker. Et tredje rettssikkerhetshensyn er at den som får disiplinærorganets avgjørelse mot seg - enten det er dommeren eller klageren - må gis anledning til å få avgjørelsen overprøvd.

Kommisjonen har tidligere lagt vekt på at klage- og disiplinærordningen - gjennom de konkrete avgjørelser som treffes i disiplinærsaker - skal fungere normskapende med hensyn til hva som bør anses som god dommerskikk, og

også på annen måte bidra til utviklingen av dommeretikken. Dette må få betydning for valg av organisatorisk løsning, både i forhold til spørsmålet om hvor klage- og disiplinærfunksjonen skal plasseres og antall organer.

Når det gjelder det siste, ser kommisjonen ser ikke noe behov for å ha mer enn ett klage- og disiplinærorgan, særlig ut fra hensynet til at vedtak og uttalelser får et mest mulig autoritativt og enhetlig preg. Kommisjonen regner heller ikke med at saksmengden vil gjøre det påkrevd med flere organer. Å opprette f eks regionale organer eller egne organer knyttet til hvert av instansnivåene anses derfor ikke aktuelt. - Kommisjonen finner således ikke grunn til å drøfte spørsmålet om antall organer nærmere. Se dog nedenfor om domstolsmodellen.

Som tidligere nevnt foreslår kommisjonen at krenkelse av de mer arbeidsrettslige plikter som følger av tilsetningsforholdet, skal kunne føre til disiplinærtiltak. Det dreier seg her om forhold som i særlig grad omfattes av arbeidsgivers styringsrett, og i mindre grad har tilknytning til «god dommerskikk». En mulig løsning kunne derfor være å dele klage- og disiplinærmyndigheten mellom flere organer, f eks at saker om disiplinærtiltak i forbindelse med krenkelse av de arbeidsrettslige plikter ble lagt til Justisdepartementet eller en ny Domstoladministrasjon, mens alle andre disiplinærsaker ble lagt til domstolene eller til et eget administrativt organ. Etter kommisjonens oppfatning vil det være uheldig å splitte opp klage- og disiplinærmyndigheten på denne måten. Det bør etableres ett, helhetlig system for disiplinærtiltak mot dommere, omfattende alle former for kritikkverdig dommeratferd. Dette legges grunn for den videre drøftelse av valg av modell for organiseringen av klage- og disiplinærordningen.

Stortinget/organ for Stortinget

Å legge avgjørelsesmyndigheten til et organ i Stortinget eller for Stortinget anser kommisjonen ikke aktuelt, verken til et eksisterende organ eller til et helt nytt organ. Mest nærliggende vil det eventuelt være å legge myndigheten til Sivilombudsmannen. Dette representerer imidlertid en betydelig utvidelse av ombudsmannens myndighet, dels ved at dommerne inkluderes og dels ved at ombudsmannen vil få regulær avgjørelsesmyndighet. Kommisjonen kan ikke se at det er grunnlag for å gi ombudsmannen slik myndighet overfor dommere. En løsning med ombudsmannen som klage- og disiplinærorgan vil også være i strid med forutsetningen om at disiplinærorganet skal være et kollegialt organ med en viss bredde i sammensetningen. Det vises dessuten til at kommisjonen ikke har valgt å knytte den sentrale domstoladministrasjonen eller innstillingsorganet til Stortinget.

Justisdepartementet

Hvis avgjørelsesmyndigheten i disiplinærsaker legges til Justisdepartementet, vil noen av hensynene kunne oppfylles, f eks at organet skal ha ansvaret for sakens opplysning og at det bygges inn visse rettssikkerhetsgarantier i saksbehandlingen. Derimot vil departementet ha vanskeligere for å oppfylle uavhengighetshensynet. Som tidligere nevnt mener kommisjonen også at den ordning som Justisdepartementet har administrert til nå, ikke har fungert godt nok. Departementsmodellen synes ellers å ha liten tilslutning blant dommerne, idet spørreundersøkelsen viser at 63 % av dommerne - dersom det blir etablert en ny klage- og disiplinærordning - går inn for at disiplinærorganet

skal være et frittstående organ. Departementsmodellen tilfredsstillter heller ikke hensynet til at avgjørelsesorganet skal være et kollegialt, bredt sammensatt organ.

Domstoladministrasjonen

Etter *flertallets* forslag til organisering av den sentrale domstoladministrasjon, jf "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6, kan en annen løsning være å la styret for Domstoladministrasjonen behandle og avgjøre disiplinærsaker. Begrunnelsen er i første rekke Domstoladministrasjonens uavhengige stilling i forhold til Regjeringen. Styret er dessuten bredt sammensatt. Håndtering av konkrete saker om disiplinærtiltak mot dommere ligger imidlertid på siden av det som bør være en naturlig oppgave for Domstoladministrasjonens styre, hvor strategiske oppgaver og andre mer generelle oppgaver vil stå helt sentralt ved siden av saker om innstilling av dommere til bestemte stillinger. Det er også grunn til å tro at klage- og disiplinærordningens legitimitet vil bli større dersom avgjørelsesmyndigheten legges til et organ utenfor Domstoladministrasjonen.

Domstolene

Domstolene tilfredsstillter i utgangspunktet - med de nødvendige tilpasninger, f eks når det gjelder rettens sammensetning - de krav/forutsetninger som kommisjonen har stilt opp. Men domstolløsningen vil kunne oppfattes som en selvdømmeordning. På den annen side er det domstolene som - med unntak for høyesterettsdommere - avgjør straffesaker mot dommere og likeledes avskjedssaker, så det kan utvilsomt gi et viss helhetlig perspektiv å la domstolene også avgjøre disiplinærsaker.

For å sikre en mest mulig enhetlig praksis kan disiplinærsaker mot dommere legges til f eks en bestemt eller noen få bestemte herreds- eller byretter, eventuelt en eller to lagmannsretter. En annen løsning er å opprette en særdomstol, slik man har gjort i Danmark. Dersom man velger særdomstolsvarianten, bør *alle* saker mot dommere føres for denne domstolen - d v s også straffesaker og avskjedssaker.

Tanken om å etablere en særdomstol for å behandle disiplinærtiltak mot dommere, er ikke ny. Denne løsningen ble antydnet av høyesterettsjustitiarius Terje Wold allerede i 1954. Forvaltningskomiteen tok opp ideen på nytt i sin innstilling i 1959. Schei-utvalget drøftet spørsmålet i sin innstilling fra 1970, men fant det ikke var behov for det - sett i forhold til det begrensede virkeområdet for disiplinærorganet.

Selve funksjonen som *domstolleder* gir adgang - og etter omstendighetene også plikt - til å ta opp med vedkommende dommer - forhold som gjelder krittikkverdig atferd. Domstolleder kan gjøre det helt av eget tiltak, etter at hun/han er blitt gjort oppmerksom på dommerens atferd av parter, advokater eller andre aktører i retten. Domstolleder må etter omstendighetene også kunne gi vedkommende dommer en uformell tilrettevisning, jf punkt 10.2.10.2. - Kommisjonen har valgt ikke å legge formell disiplinærmyndighet til domstolleder, men det kan være aktuelt å vurdere dette i forbindelse med en utredning om domstolleders oppgaver og myndighet, se "*Hensynet til faglig kvalitet og personlige egenskaper*" i kapittel 7.5.1.3. Derimot vil kommisjonen foreslå at domstolleder gis rett til å bringe en dommer inn for disiplinærorganet, se punkt 10.6.3.5.

Eget administrativt, kollegialt organ

Tanken om å etablere et eget *administrativt*, kollegialt klage- og disiplinærorgan for dommere er heller ikke ny. Schei-utvalget fremmet forslag om dette i sin innstilling fra 1970, men forslaget ble aldri fulgt opp.

En grunnleggende forutsetning for opprettelse av et eget administrativt klage- og disiplinærorgan må være at det i sin faglige virksomhet skal kunne fungere fritt og selvstendig, uavhengig av både Regjeringen, Justisdepartementet og en eventuell ny Domstoladministrasjon. Ingen av disse bør kunne instruere disiplinærorganet eller overprøve dets avgjørelser. I den grad organets avgjørelser skal kunne overprøves, bør dette skje ved de ordinære domstoler. Uten denne uavhengigheten framstår det som lite hensiktsmessig å operere med et særskilt administrativt klage- og disiplinærorgan som en selvstendig modell for organiseringen av avgjørelsesmyndigheten.

Videre vil det være mulig å gi et administrativt organ en sammensetning som tilfredsstillende de alminnelige hensyn, og organisere virksomheten på en slik måte at rasjonell og effektiv drift kan sikres. Rettssikkerheten vil også kunne ivaretas på betryggende måte, gjennom fastsetting av saksbehandlingsregler som er tilpasset de alminnelige hensyn.

Dersom de ovennevnte forutsetninger om uavhengighet, rasjonell og effektiv drift og rettssikkerhet blir oppfylt, mener kommisjonen at et eget administrativt organ vil kunne oppnå den nødvendige tillit - både på dommerhold og i den offentlige opinion. Et administrativt organ vil dessuten kunne ha særlige forutsetninger for å utvikle dommeretikken på annen måte enn gjennom avgjørelse av konkrete disiplinærsaker.

Kommisjonen vil presisere at artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ikke er til hinder for at avgjørelsesmyndigheten i disiplinærsaker legges til et administrativt organ, siden de former for disiplinærtiltak som kommisjonen foreslår - «kritikk» og «advarel» - ikke er av strafferettslig karakter. Europarådet har anbefalt at det opprettes et særskilt organ for å behandle disiplinærsaker, dersom behandlingen av slike saker ikke legges til domstolene, jf Rekommendasjon nr R (94) 12 om Independence, efficiency and role of judges.

Sammenfatning. Konklusjon

Oppsummert er kommisjonen kommet til at det i realiteten bare foreligger to alternative løsninger med hensyn til organiseringen av avgjørelsesmyndigheten, nemlig domstolalternativet og opprettelse av et eget administrativt, kollegialt organ. De øvrige alternativer synes ikke aktuelle.

Forskjellene mellom de to løsningsalternativene som kommisjonen mener er de beste, vil i praksis være relativt små, særlig fordi kommisjonen ser for seg at et eventuelt administrativt organ gjøres til et domstolliknende forvaltningsorgan. Fordelene ved domstolalternativet er at dette er et kjent system, hvor rettssikkerheten vil kunne bli ivaretatt på en særlig god måte, og som i dag behandler saker av alvorlig karakter mot dommere - avskjedssaker og ordinære straffesaker. Om ønskelig vil det kunne etableres en egen domstol-særdomstol - for behandling av *alle* saker mot dommere, inkludert saker om disiplinærtiltak av mildere karakter.

Kommisjonen vil allikevel foreslå at de disiplinærsaker som det her gjelder, legges til et eget administrativt, kollegialt organ etter de retningslinjer som er trukket opp tidligere, og som vil bli nærmere utviklet nedenfor. Kom-

misjonen legger i denne forbindelse stor vekt på at disiplinærorganet i utgangspunktet skal være et uavhengig og upartisk organ.

Det er flere grunner til at kommisjonen etter omstendighetene foretrekker et administrativt organ framfor domstolsmodellen. For det første tror kommisjonen at et administrativt organ vil kunne ha lettere for å fange opp krittikkverdige atferd fra dommernes side, fordi det sannsynligvis vil være enklere å klage en dommer inn for et slikt organ enn å gå til domstolene med saken. Man kan ikke se bort fra at noen vil være tilbakeholdne med å gå til domstolene, nettopp fordi saken gjelder en dommer, slik at inntrykket av selvdømme kan festne seg hos publikum. For det andre gjelder det unntaksfritt for alle andre tjenestemenn og embetsmenn at avgjørelse i disiplinærsaker treffes av administrative organer. Slike organer har også avgjørelsesmyndigheten i saker mot profesjonsutøvere - advokater, leger m fl. For det tredje viser kommisjonen til at det er vanlig i andre land at avgjørelsesmyndigheten legges til et administrativt organ. Men Danmark er et eksempel på at avgjørelsesmyndigheten er lagt domstolene. Kommisjonen finner i denne forbindelse grunn til å gjenta at artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen ikke er til hinder for at avgjørelsesmyndigheten i disiplinærsaker legges til et administrativt organ. For det fjerde mener kommisjonen at et administrativt organ vil ha bedre forutsetninger enn domstolene for å kunne utvikle dommeretikken på andre måter enn gjennom avgjørelser i disiplinærsaker.

Det kan for øvrig være grunn til å gjøre oppmerksom på at etableringen av et uavhengig klage- og disiplinærorgan ikke får noen innvirkning på Kongens adgang til å suspendere en dommer, reise tiltale mot en dommer eller treffe vedtak om å reise sivil avskjedssak, se nærmere punkt 10.6.3.7. Etableringen får heller ikke noen innvirkning på den myndighet som Riksrevisjonen har etter lovgivningen, se punkt 10.2.9.2. Det samme gjelder myndighet som andre offentlige institusjoner har overfor domstolene/dommerne, f eks pålegg gitt av Arbeidstilsynet etter arbeidsmiljøloven.

Kommisjonen mener at disiplinærorganet bør gis et enkelt og greit navn, som på dekkende måte kan identifiserer organet og lette omtalen av organet i det daglige. Kommisjonen har vurdert forskjellige betegnelser, f eks «Disiplinærnemnda for dommere», «Disiplinærutvalget for dommere», «Rådet for god dommerskikk». Schei-utvalget foreslo «Disiplinærråd». Kommisjonen er kommet til at ingen av disse betegnelse er helt tilfredsstillende, og vil foreslå at disiplinærorganet får betegnelsen »Tilsynsutvalget for dommere». For kommisjonen er det viktig å slå fast at det her dreier seg om et forvaltningsorgan som har en overvåkningsfunksjon når det gjelder dommeratferd og utvikling av god dommerskikk, ikke minst fordi organet kan ta opp saker av eget tiltak - både når det gjelder disiplinærsaker og saker som mer allment gjelder dommeretikk..

10.6.3.7 Forholdet mellom Regjeringen, Justisdepartementet, Domstoladministrasjonen og Tilsynsutvalget for dommere

De forslag som fremmes i forbindelse med etableringen av Tilsynsutvalget og av en ny Domstoladministrasjon, fratrar ikke Kongen retten til å suspendere en dommer, til å ta ut tiltale mot en dommer i en straffesak eller til å utnevne dommere. Og det vil fortsatt være Justisdepartementet som forbereder slike saker for behandling i Regjeringen. Regjeringen/Justisdepartementet vil således fortsatt ha sentrale funksjoner i forhold til dommere.

Etablering av en Domstoladministrasjon etter flertallets forslag i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 vil imidlertid få betydning for det løpende *tilsyn* med domstolene og med dommerne. Reelt sett vil tilsynsansvaret overføres fra Justisdepartementet og til Domstoladministrasjonen. Ut fra sin stilling og det innblikk som den får i de enkelte domstoler, er det sannsynlig at Domstoladministrasjonen - ved siden av Tilsynsutvalget - vil være det organ som i praksis fanger opp mulig kritikkverdige atferd blant dommere. Av den grunn er Domstoladministrasjonen gitt adgang til å bringe en dommer inn for Tilsynsutvalget, se punkt 10.6.3.5. Domstoladministrasjonen vil dessuten kunne initiere en straffesak, avskjedssak eller suspensjonssak

Også Justisdepartementet er gitt klagerett etter kommisjonens forslag. Dersom Tilsynsutvalget ikke allerede har vært inne i bildet, mener kommisjonen at Justisdepartementet i alminnelighet bør forelegge en sak for utvalget i *alle* tilfelle hvor det kan være aktuelt med avskjed eller suspensjon. Sakens karakter, f.eks. at det haster meget å få en avgjørelse, kan gjøre det vanskelig for Justisdepartementet å forelegge saken, men det bør bare skje unntaksvis at Justisdepartementet unnlater å trekke inn Tilsynsutvalget.

Kommisjonen vil videre gi uttrykk for at forholdet mellom Regjeringen, Justisdepartementet og Tilsynsutvalget bør være i samsvar med det som er skissert ovenfor, også dersom den sentrale administrasjon av domstolene i framtiden blir liggende i Justisdepartementet.

Tilsynsutvalget kan på sin side komme opp i følgende situasjon: Dersom dommerens forhold er av en slik art at det etter utvalgets oppfatning kan kvalifisere for strafferettslig forfølgning eller suspensjon/sivil avskjed, bør utvalget da umiddelbart kunne ta dette opp med rette myndighet - eventuelt ha plikt til å gjøre det? Kommisjonen mener at den naturlige løsning her vil være at Tilsynsutvalget straks melder fra om forholdet til rette myndighet, dvs. Justisdepartementet eller eventuelt direkte til påtalemyndigheten (i straffesaker). Dette bør likevel ikke være til hinder for at utvalget samtidig kan behandle saken som disiplinærsak for sitt eget vedkommende, dersom utvalget finner grunn til det. Bl a tidsmomentet kommer inn her; det vil kunne ta lang tid å forberede en avskjedssak og også en straffesak. Hvis Tilsynsutvalget i første omgang nøyer seg med å rapportere forholdet, og vedkommende myndighet kommer til at det ikke er grunnlag for å gå videre med saken, eller saken ikke ender med straff, avskjed eller suspensjon, bør dette ikke avskjære utvalget fra å kunne behandle saken som egen disiplinærsak i etterhånd. - Løsningen bør i disse tilfelle kunne være den samme, uavhengig av hvordan man organiserer den sentrale domstoladministrasjon.

10.6.3.8 Organiseringen m v av Tilsynsutvalget for dommere

Sammensetning

At Tilsynsutvalget får en bred, men samtidig faglig sterk sammensetning, er som tidligere nevnt av stor betydning. Dette tilsier at man må ha et innslag av personer utenom de profesjonelle aktørers rekke - dommere og advokater. Kommisjonen sikter her til personer som - uten å være det i formell henseende - framstår som representanter for allmenheten. Uten et slikt innslag fra allmenheten vil den alminnelige tillit til hele disiplinærsystemet kunne bli svekket i vesentlig grad. Et støtteargument er den lange tradisjonen i norsk strafferettspleie for det sterke innslag av lekfolk - meddommere og lagrettedlemmer. Det vil kunne være nyttig at allmenhetens representanter i Tilsynsutvalget har en viss erfaring når det gjelder håndtering av personalsaker og/eller

har vært/er engasjert i profesjonsetiske spørsmål, men kommisjonen ser ingen grunn til å lovfeste at disse medlemmene skal besitte særskilte kvalifikasjoner. Oppnevningsmyndigheten bør her kunne stå fritt i sitt valg.

Av hensyn til bredden i sammensetningen bør det blant Tilsynsutvalgets medlemmer være minst to representanter for allmennheten.

Det faglige element i utvalget bør for det første ivaretas av dommere, som utvilsomt bør utgjøre den annen kategori medlemmer i utvalget. Men dommerne bør ikke være i flertall. Inntrykket av selvdømme vil kunne gjøre seg gjeldende hvis flertallet av organets medlemmer er dommere, noe som kan svekke den alminnelige tilliten til utvalget. Selv om kommisjonen ikke vil foreslå at dommerne skal utgjøre flertallet, mener kommisjonen at det bør være mer enn én dommer i utvalget, både av hensyn til disiplinærorganets faglighet og av hensyn til disiplinærorganets legitimitet innad i dommerstanden.

I tillegg til dommere og representanter for allmennheten mener kommisjonen at utvalget bør ha et *advokat*innslag. Advokatene er en meget sentral aktørgruppe i domstolssammenheng, og den erfaring og faglighet som de besitter, bør etter kommisjonens mening gjenspeiles i sammensetningen av Tilsynsutvalget.

Kommisjonen ser ellers ikke noe behov for at det blant medlemmene i Tilsynsutvalget er representert annen spesiell faglighet og erfaring enn den som dommer- og advokatmedlemmene er i besittelse av. Det er f.eks. ingen andre aktørgrupper som det kan være naturlig å trekke inn. Oppnevningsmyndigheten vil også ved oppnevning av representantene for allmennheten kunne ta hensyn til et eventuelt behov for/ønske om andre typer faglighet og erfaring, jf det som kommisjonen har uttalt foran om oppnevning av disse medlemmene. Sett på bakgrunn av dette og det som tidligere er uttalt om Tilsynsutvalgets størrelse, vil kommisjonen foreslå at utvalget får denne sammensetningen:

- Antall medlemmer: Fem
- Sammensetning: To representanter for allmennheten, to dommere og en advokat
- Varamedlemmer: Alle medlemmene skal ha personlige varamedlemmer

Denne sammensetningen burde sikre kravet til bredde og til faglighet i rimelig utstrekning, samtidig som organet ikke blir for stort og tungrodd. Ved oppnevningen må det i tillegg tas hensyn til kravene i likestillingsloven § 21 om representasjon av begge kjønn. Dette innebærer at utvalget må ha minst to kvinner og minst to menn, jf likestillingsloven § 21.

Oppnevningsmyndighet

Kommisjonen vil foreslå at oppnevningsmyndigheten i utgangspunktet legges til *Regjeringen*. En slik løsning kan bidra til å styrke organets autoritet og status, samtidig som oppnevningene blir undergitt parlamentarisk kontroll. Representantene for allmennheten bør imidlertid velges av *Stortinget*.

Kommisjonen har lagt vekt på at man ved forslaget om å dele valg/oppnevningsmyndigheten mellom *Stortinget* og *Regjeringen*, har fått den samme løsning for såvidt som ved *flertallets* forslag til sammensetning av styret for Domstoladministrasjonen og ved *mindretallets* forslag til sammensetning av Innstillingsrådet.

Kommisjonen ser ikke noe behov for å lovfeste om utvalgets leder skal være dommer, advokat eller en av representantene for allmennheten. Det mest nærliggende vil være at det overlates til Regjeringen å avgjøre leder spørsmålet. At Stortinget velger de to representanter for allmennheten, bør ikke være til hinder for at Regjeringen oppnevner lederen på fritt grunnlag blant Tilsynsutvalgets medlemmer.

Forslagsrett

Siden Tilsynsutvalget ikke er sammensatt med sikte på regulær interesserepresentasjon, heller ikke når det gjelder dommere og advokater, vil det ikke være naturlig å gi bestemte interessegrupper formell forslagsrett. Dette forhindrer selvsagt ikke at f.eks. Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening - og andre organisasjoner m.v. som måtte ha interesse av det - kan ytre seg overfor oppnevningsmyndigheten om aktuelle kandidater til vervene som medlemmer i Tilsynsutvalget. Oppnevningsmyndigheten vil imidlertid stå helt fritt i forhold til de forslag som mottas, selv om navngitte forslag fra f.eks. Den norske Dommerforening av naturlige grunner vil veie tungt når oppnevningsmyndigheten skal treffe sin avgjørelse.

Funksjonstiden

Kommisjonens forslag er at funksjonstiden for Tilsynsutvalgets medlemmer fastsettes til *fire* år, som er en vanlig funksjonsperiode for offentlig oppnevnte organer. Funksjonstiden bør være den samme for alle medlemmene. Av hensyn til Tilsynsutvalgets kontinuitet bør man imidlertid unngå at alle medlemmene skiftes ut samtidig. Kommisjonen vil derfor foreslå at enkelte av medlemmene kan oppnevnes for to år når Tilsynsutvalget skal etableres. Den naturlige løsning er at de som skal velges/oppnevnes for en kortere periode, er en av dommerne og advokaten, slik at valget av de to medlemmene som skal velges av Stortinget foretas samlet. For øvrig bør det være adgang til gjenvalg/gjenoppnevning, men kommisjonens forslag er at dette begrenses til én ny periode. Etter to perioder kan det være fornuftig at nye personer kommer inn.

Kommisjonens forslag om medlemmenes funksjonstid er i tråd med det som foreslås med hensyn til funksjonstid for medlemmene av styret for en ny Domstoladministrasjon (etter flertallets forslag) og for medlemmene av Innstillingsrådet (etter mindretallets forslag).

Sekretariatsfunksjonen

Det er meget vanskelig å anslå hvor mange saker som Tilsynsutvalget vil få til behandling, særlig fordi man i liten utstrekning har noe erfaringsmateriale å bygge på. Sannsynligheten er imidlertid stor for at sakstallet vil øke etter hvert som klage- og disiplinærordningen blir bedre kjent, og mye vil nok avhenge av hvordan ordningen blir presentert for publikum og hvor store ressurser som i den forbindelse blir satt inn. En annen viktig faktor er om klagen fører fram. Dersom det viser seg at det «nytter» å klage, i den forstand at et visst antall saker ender med kritikk eller advarsel til vedkommende dommer, vil man nok kunne regne med antall klager vil øke. I motsatt fall kan det hende at antall klager etter nokså kort tid vil vise en synkende tendens.

Uavhengig av antall disiplinærsaker må Tilsynsutvalget ha et *sekretariat*, som er dimensjonert og organisert på en måte som er tilpasset de funksjoner som legges til sekretariatet. I dette ligger også at sekretariatet får et personale som innehar de nødvendige kvalifikasjoner. Sekretariatets sentrale funksjon vil være å fungere som saksforberedende organ for Tilsynsutvalget, innenfor de rammer som lovgivningen og utvalget selv fastsetter. Saksforberedelsen vil bli bestå i innhenting og kontroll av informasjon. Det bør åpnes for at sekretariatet kan gis innstillende myndighet overfor utvalget, d v s fremme forslag til vedtak.

Kommisjonen mener at sekretariatsfunksjonen bør legges til den sentrale domstoladministrasjon, og slik at sekretariatsfunksjonen forutsettes organisert på en måte som tilfredsstillende hensyn som er nevnt ovenfor. For *flertallets* vedkommende innebærer det at Domstoladministrasjonen ivaretar sekretariatsfunksjonen, mens det følger av *mindretallets* forslag til organisering av den sentrale domstoladministrasjon at sekretariatsfunksjonen legges til Justisdepartementet.

10.6.3.9 Saksbehandlingsregler. Særskilt om disiplinærsaker

Generelt

Behovet for å se nærmere på de saksbehandlingsregler som skal gjelde for Tilsynsutvalget, er knyttet til behandlingen av ordinære disiplinærsaker - d v s saker hvor en dommer er klaget inn for utvalget, eller hvor utvalget av eget tiltak tar opp en konkret sak om en dommers kritikkverdige atferd. Bakgrunnen for dette er de rettssikkerhetsmessige hensyn som gjør seg gjeldende. Når Tilsynsutvalget uttaler seg mer generelt om spørsmål av dommeretisk karakter, eller behandler andre saker som ikke gjelder disiplinært tiltak mot en dommer, melder det seg ikke særlige problemstillinger som krever nærmere utredning. Her vil forvaltningsloven og offentlighetsloven kunne gjelde fullt ut, og slik at det for øvrig overlates til Tilsynsutvalget å avgjøre hvordan det vil legge opp sin saksbehandling.

Den videre drøftelse er derfor i særlig grad knyttet til spørsmålet om hvilke saksbehandlingsregler som bør gjelde i ordinære disiplinærsaker. Kommisjonen gir i denne forbindelse en del generelle føringer og peker på forhold som bør lovreguleres. Det forutsettes at det blir fastsatt nærmere bestemmelser om saksbehandlingen i forskrift - innenfor rammen av de lovbestemmelser som foreslås og de føringer som gis, se punkt 10.6.3.12.

Forvaltningslovens anvendelse

De saksbehandlingsregler som fastsettes for Tilsynsutvalgets behandling av disiplinærsaker, må ivareta grunnleggende rettssikkerhetsmessige hensyn, se punkt 10.6.3.1. Dette gjelder i særlig grad i forhold til den som saken direkte gjelder, nemlig dommeren, men også klagerens interesser må sikres - ikke minst når denne er en privatperson som mener seg utsatt for kritikkverdig dommeratferd.

Forvaltningsloven har alminnelige regler om forvaltningsorganers saksbehandling.

I sak om ordensstraff for statstilsatte gjelder forvaltningsloven i utgangspunktet, men det er fastsatt visse særregler i tjenestemannsloven, jf lovens §§ 18 og 19. Når det reises disiplinærsak mot profesjonsutøver etter særlov, er også hovedregelen at forvaltningslovens saksbehandlingsregler gjelder - med

enkelte tilpasningsregler. Et unntak her er Disiplinærnemnden for advokater, jf domstoloven § 227.

Fordi Tilsynsutvalget for dommere må anses som et forvaltningsorgan, og fordi forvaltningslovens regler i alminnelighet legges til grunn ved behandling av disiplinærsaker mot andre statstilsatte og mot ulike grupper av profesjonstøvere, vil det være naturlig å vurdere om det er hensiktsmessig å la denne loven gjelde også for behandling av disiplinærsaker mot dommere. En viktig tilleggsfaktor er at kommisjonen legger til grunn at Tilsynsutvalgets saksbehandling i overveiende grad vil være skriftlig.

De lovbestemmelser som kommisjonen foreslår om den sentrale administrasjon av domstolene, utnevning av dommere, midlertidige dommere, sidegjøremål og disiplinærtiltak m v, vil inngå som en del av rettspleielovgivningen. Etter forvaltningslovens § 4 første ledd bokstav b gjelder ikke loven for saker som et forvaltningsorgan behandler eller avgjør etter rettspleielovgivningen, med mindre noe annet er særskilt bestemt. Dersom forvaltningsloven skal gjelde ved behandling av disiplinærsaker mot dommere, må det derfor lovfestes uttrykkelig.

Kommisjonen mener at forvaltningsloven et stykke på vei vil kunne tilfredsstille de hensyn som bør vektlegges i forbindelse med Tilsynsutvalgets saksbehandling. Men på grunn av Tilsynsutvalgets domstolliknende karakter og dens kollegialitet, vil det være påkrevd med endel særregler. Kommisjonen vil komme nærmere tilbake til behovet for særregler, og ser først på anvendelsen av forvaltningsloven.

Av særlig betydning for Tilsynsutvalgets saksbehandling er reglene om *enkeltvedtak* i forvaltningslovens kapittel IV - VI. Disse reglene har det til felles at de i betydelig grad styrker rettssikkerheten for partene i saken. I disiplinærsakene vil både den dommer saken gjelder og klager være parter i lovens forstand, jf forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav d. De aktuelle reglene er i første rekke følgende:

- Rett til forhåndsvarsel og anledning til å uttale seg før avgjørelse treffes, § 16. D v s at Tilsynsutvalget som hovedregel ikke kan treffe noen avgjørelse før vedkommende part er varslet om saken og er gitt anledning til å uttale seg
- Tilsynsutvalgets plikt til å sørge for at disiplinærsaken blir forsvarlig utredet, før avgjørelse treffes, § 17
- Rett til dokumentinnsyn, §§ 17 - 21
- Vedtak skal utformes skriftlig og begrunnes, §§ 23 - 25. Partene skal underrettes om vedtaket og dets innhold m v, § 27.

Det bør lovfestes uttrykkelig at utvalgets avgjørelser i ordinære disiplinærsaker er *enkeltvedtak* i forvaltningslovens forstand, da det kan være noe tvilsomt om «kritikk» er å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2.

Forvaltningsloven kapittel IV og V bør etter dette som utgangspunkt kunne anvendes tilsvarende. Derimot stiller det seg annerledes med forvaltningsklage etter kapittel VI, se nærmere nedenfor. Også de alminnelige regler i forvaltningsloven kapittel III bør i utgangspunktet gis tilsvarende anvendelse. Kravet til rask saksbehandling er lovfestet i § 11 a). En part i saken har etter lovens § 12 «rett til å la seg bistå av advokat eller annen fullmektig på alle trinn av saksbehandlingen», noe som kan være aktuelt både for vedkommende dommer og for klager. Den alminnelige veiledningsplikt som Tilsynsutvalget vil ha etter § 11, vil også være av betydning - særlig for en person som overveier om hun/han vil klage en dommer inn for Tilsynsutvalget. De almin-

nelige taushetspliktbestemmelser i §§ 13 - 13 c. vil i første rekke bidra til å verne vedkommende dommer, men her mener kommisjonen at det bør være rom for en viss oppmykning, se nærmere nedenfor.

Habilitet

Forvaltningsloven kapittel II har nærmere regler om habilitet for personer som er tilknyttet forvaltningsorganer. Kommisjonen vil foreslå at domstolovens noe strengere habilitetsregler gis anvendelse for Tilsynsutvalgets medlemmer og for tilsatte i sekretariatet, jf lovens "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6, idet dette harmonerer best med utvalgets status som et domstolliknende organ.

Muntlige partsforklaringer og vitneførsel/vitneavhør

- Partsforklaringer

Forvaltningsloven bygger på at saksbehandlingen skal være *skriftlig*. Etter tjenestemannsloven § 19 har vedkommende tjenestemann/embetsmann i sak om ordensstraff rett til «å forklare seg muntlig for det organ som skal avgjøre saken». Denne retten til å avgi muntlig forklaring går utover det som en part har rett til etter forvaltningsloven, jf § 11 c). Sistnevnte bestemmelse gir en part rett til «å tale med en tjenestemann», men bare i den utstrekning «en forsvarlig utførelse av tjenesten tillater». Dersom det ved en slik samtale gis opplysninger eller anførsler «av betydning for avgjørelsen», skal disse «så vidt mulig» nedtegnes eller protokolleres.

Hensikten med en muntlig framleggelse, sett fra dommerens side, vil først og fremst være å få mulighet til å nyansere sitt syn på en annen måte enn det er mulig gjennom en skriftlig redegjørelse og svare direkte på spørsmål fra Tilsynsutvalget. En slik møterett vil også være i samsvar med et grunnleggende prinsipp i strafferetten.

Kommisjonen er delt i synet på spørsmålet om forklaringsrett for den dommer som saken gjelder og for klageren.

Flertallet (kommisjonens leder og medlemmene Bergo, Eidesen, Fagernæs, Hermansen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull og Sundtoft) mener at en dommer bør ha den samme retten til å forklare seg muntlig direkte for Tilsynsutvalget, som en embetsmann/tjenestemann har etter tjenestemannsloven. Faren for at saken på denne måten kan vidløftiggjøres og utvikle seg til en hovedforhandling som også inkluderer vitneforklaringer, kan - sett på bakgrunn av disse sakenes viktighet - ikke anses avgjørende. Unntak fra forklaringsretten bør likevel kunne gjøres dersom Tilsynsutvalget finner det åpenbart at det ikke er behov for slik forklaring av hensyn til sakens opplysning. Hvis dommeren unnlater å benytte seg av sin rett til å avgi forklaring, må Tilsynsutvalget - når det anses av vesentlig betydning for sakens opplysning - kunne pålegge dommeren å møte.

Det bør etter flertallets syn være en tilsvarende forklaringsrett for den person som har klaget dommeren inn for Tilsynsutvalget. Dette kan bidra til en vidløftiggjøring av saken. Men av hensyn til utvalgets legitimitet vil det være uheldig å nekte klager å forklare seg direkte for utvalget. Flertallet mener at det bør legges avgjørende vekt på dette, og vil foreslå at hovedregelen bør være at klager skal ha rett til å gi en muntlig redegjørelse. Tilsynsutvalget bør imidlertid - på samme måte som for den innklagede dommer - kunne nekte klager å forklare seg, dersom det synes åpenbart unødvendig av hensyn til

sakens opplysning. Et annet spørsmål er om utvalget skal kunne pålegge klager å forklare seg for utvalget. Slik flertallet ser det, bør det vises tilbakeholdenhet med å gi et slikt pålegg. Men dersom klager opprettholder sin klage, og Tilsynsutvalget finner at det er av vesentlig betydning for sakens opplysning at klager forklarer seg, bør utvalget kunne gi pålegg - på samme måte som for den dommer saken gjelder.

Mindretallet (medlemmene Bugge Fougner, Gjorv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen og Ven) mener at en rett for dommeren til å forklare seg for Tilsynsutvalget lett vil kunne vidløftiggjøre saken unødig og reise en del praktiske problemer, særlig hvis Tilsynsutvalget for sin del ikke finner det påkrevd å innhente dommerens muntlige forklaring. *Mindretallet* finner grunn til å presisere at det her ikke dreier seg om noen straffesak, og at et eventuelt disiplinærtiltak ikke får noen innvirkning på dommerens rett til fortsatt å fungere i sin stilling, oppebære sin lønn m v. Det er grunn til å anta at de langt fleste disiplinærsaker vil være relativt enkle og oversiktlige, slik at en dommer gjennom skriftlig uttalelse på en fyllestgjørende måte vil kunne redegjøre for sin opptreden i saken. Til sammenlikning kan nevnes at den klage- og disiplinærordning som gjelder for advokater, ikke gir vedkommende advokat noen alminnelig rett til å forklare seg for Disiplinærnemnden. *Mindretallet* vil likevel ikke avskjære dommeren helt fra å kunne forklare seg direkte for utvalget. Det avgjørende må være om Tilsynsutvalget *selv* - av hensyn til sakens opplysning - føler behov for å høre dommerens muntlige forklaring og få anledning til å stille oppklarende spørsmål.

Mindretallet mener videre at det i alminnelighet vil være tilstrekkelig at *klageren* legger fram sin klage skriftlig - eventuelt slik at klagen nedtegnes skriftlig - og at eventuelle senere ytringer fra klager også skjer skriftlig. Begrunnelsen vil i hovedsak være den samme som for å nekte dommere en alminnelig rett til forklare seg direkte for utvalget. Som for dommerens vedkommende må spørsmålet om muntlige forklaring være forankret i om Tilsynsutvalget mener at det er behov for det av hensyn til sakens opplysning.

Mindretallet vil etter dette foreslå at det lovfestes at en dommer og en klager bare gis anledning til å forklare seg direkte for Tilsynsutvalget når utvalget selv finner grunn til det. Dersom det anses av vesentlig betydning for sakens opplysning, bør utvalget også kunne pålegge dommer og klager å møte for å avgi sin muntlige forklaring.

Kommisjonen mener at praktiske hensyn tilsier at vedkommende dommer og klager etter omstendighetene må kunne avgi forklaring ved fjernavhør.

- Vitneførsel/vitneforklaringer

Forvaltningsloven har ingen regler om vitneførsel/vitneavhør. Heller ikke tjenestemannsloven har bestemmelser om dette i samband med behandling av saker om ordensstraff. Sannsynligvis vil Tilsynsutvalget bare mer sporadisk ha behov for å avhøre andre enn vedkommende dommer og eventuelt klageren. Mest aktuelt vil det antakelig være i saker der dommeren er kritisert for å ha opptrådt utilbørlig i rettsmøter, hvor flere enn dommeren og klageren har vært til stede. *Kommisjonen* vil foreslå at det overlates til Tilsynsutvalget å avgjøre om det er behov for å innkalle vitner og la dem avgi forklaring direkte for organet. Tilsynsutvalget må eventuelt også kunne avgjøre om et vitne i stedet kan avgi forklaring ved fjernavhør. *Kommisjonen* legger videre til grunn at domstoloven § 43 gir Tilsynsutvalget tilstrekkelig hjemmel til å begjære bevisopptak ved en domstol, i den utstrekning dette anses aktuelt.

Kommisjonen er på det rene med at det kan gjøres gjeldende innvendinger av mer prinsipiell karakter mot at et forvaltningsorgan gis myndighet til å fastsette møteplikt/forklaringsplikt for parter og vitner. På den annen side er det flere eksempler på at domstolliknende organer er gitt slik myndighet, se bl a sosialtjenesteloven § 9-8 om vitneplikt for fylkesnemnda for sosiale saker. Videre kan det vises til trygderettsloven § 15 nr 2, som lyder slik: «Retten kan bestemme at det skal opptas forklaringer av parter og andre hvis prov antas å være av betydning for saken. Forklaring kan foruten av retten selv, opptas av en av dens medlemmer, saksforberedere, ved de alminnelige domstoler etter de regler som gjelder for bevisopptak utenfor hovedforhandling eller ved politiet.»

Tilsynsutvalgets arbeidsmåte og beslutningsprosess

Forvaltningsloven har som tidligere nevnt ingen nærmere regler om *kollegiale* forvaltningsorganers arbeidsmåte og beslutningsprosess, f eks krav til vedtaksførhet, innkalling til møte, behandlingsform, avstemninger. Det er heller ikke i medhold av forvaltningsloven fastsatt generelle regler om slik forhold, selv om lovens § 11 b) åpner for det.

Kommisjonen mener at det bør gis enkelte regler om Tilsynsutvalgets arbeidsmåte og beslutningsprosess. Spørsmålet er hvor omfattende disse reglene bør være.

Schei-utvalgets regler, som ble utformet som utkast til forskrift, inneholdt f eks bare én bestemmelse. Av utkastets § 8 annet ledd framgikk det at «Behandlingen innen rådet kan være muntlig eller skriftlig.» Advokatforskriften har bl a regler om Disiplinærnemnden for advokater, jf "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5 i forskriften, med noen få, enkle regler om den interne saksbehandlingen. Det som reguleres, er om avgjørelse skal treffes i møte eller ved sirkulasjon, lederens myndighet til å avgjøre visse saker alene, medlemmenes habilitet, lederens dobbeltstemme ved stemmelikhet og adgangen til å påklage utvalgets avgjørelser, jf forskriften § 5-5. I tillegg fastsetter § 5-6 at Disiplinærnemnden kan «avholde møte med partene for muntlig behandling og bevisførsel», når «saken art eller eller andre forhold tilsier det». Advokatforskriften har dessuten regler om avgjørelsens form og om en parts rett til å kreve gjenopptakelse når det foreligger nye opplysninger.

Kommisjonen ser ikke behov for særlig omfattende regler. I betydelig grad må det kunne overlates til Tilsynsutvalget selv å finne fram til en hensiktsmessig måte å behandle sakene på.

Kommisjonen finner at det foreligger et visst behov for å regulere den interne kompetansefordeling i Tilsynsutvalget. Utgangspunktet må være at alle realitetsavgjørelser skal treffes av et fulltallig utvalg. Hensynet til rasjonell og effektiv saksbehandling tilsier imidlertid at Tilsynsutvalget bør kunne delegere myndighet til å avvise saker til utvalgets leder eller et av utvalgets øvrige medlemmer. Det siktes her til de tilfelle hvor klageren mangler klagerett - enten fordi fristen er oversittet, eller klageren som person ikke har klagerett, eller fordi det forhold som det klages over ikke er gjenstand for klage. Forutsetningen for at avvisning skal kunne skje etter intern delegasjon i Tilsynsutvalget til lederen eller et av de øvrige medlemmer, bør være at det foreligger en åpenbar avvisningsgrunn. Hvis det ikke gjør det, bør utvalget selv avgjøre avvisningsspørsmålet.

Kommisjonen mener at man bør kunne gå et skritt lenger og gi lederen eller et annet medlem av utvalget myndighet til å avgjøre klager som er åpen-

bart grunnløse, selv om det ikke er grunnlag for å avvise en klage på formelt grunnlag.

Den vanlige måten som Tilsynsutvalget behandler saker på, bør være i form av møter, fortrinnsvis ved at medlemmene er til stede i samme rom. Møteformen sikrer at medlemmene ikke tar endelig standpunkt før de har hørt hverandres synspunkter. Tilsynsutvalget må imidlertid kunne beslutte at møtet holdes som fjernmøte, f eks som telefonmøte, når dette anses hensiktsmessig - bl a ut fra kostnadsmessige hensyn. Alternativer til møteformen - som sirkulasjon - bør ikke være avskåret, men det bør i så fall foreligge særlige grunner, først og fremst at saken er svært enkel og oversiktlig. Dersom det holdes forhandlingsmøte med parter og eventuelt vitner, ser kommisjonen ingen grunn til å gjøre unntak fra hovedregelen om den fysiske møteformen - heller ikke i de tilfelle hvor parter/vitner avgir forklaring ved fjernavhør.

Når møteformen benyttes, bør det lovfestes som krav til utvalgets vedtakserhet at alle medlemmene er til stede, inkludert varamedlemmene når de ordinære medlemmene har forfall. For at utvalgets avgjørelser skal være lovlige, må det forutsettes de treffes med alminnelig flertall. Det nærmere opplegget av møtene i Tilsynsutvalget må utvalget selv kunne bestemme.

Frist for å klage m v

Særlig hensynet til vedkommende dommer tilsier at disiplinærsak bør reises innen rimelig tid etter at det angivelig kritikkverdige forhold fant sted. Konsekvensen av dette er at det fastsettes visse *frister* for når en sak kan behandles av Tilsynsutvalget.

I utgangspunktet vil fristens lengde være avhengig av to forhold - hensynet til den dommer som saken gjelder og hensynet til den potensielle klager. Hensynet til den førstnevnte tilsier at det settes en kort frist, mens hensynet til sistnevnte tilsier at hun/han gis en rommelig frist til å områ seg på. Fristen må fastsettes i skjæringspunktet mellom de to hensynene, og kommisjonen finner at en alminnelig frist på *tre måneder* er passende, d v s tre måneder etter at det angivelig kritikkverdige forhold fant sted.

Det er imidlertid nødvendig å foreta enkelte unntak eller modifikasjoner med hensyn til utgangspunktet for fristen. Dette gjelder i første rekke i forhold til sakens parter og prosessfullmektiger. Sannsynligheten er til stede for at de vil være tilbakeholdne med å klage over dårlig oppførsel fra dommerens side før behandlingen av saken - som det kritikkverdige forhold er knyttet til - er avsluttet i vedkommende domstol, av frykt for at en klage *kan* influere på dommerens vurdering av saken. I disse tilfellene bør derfor tre-måneders fristen regnes fra behandlingen av saken er avsluttet ved vedkommende domstol, enten det skjer ved at saken heves, avvises eller ved at det treffes realitet-savgjørelse. Også i andre tilfelle kan det være grunn til å fastsette et særlig utgangspunkt for fristen, f eks når det klages over sendretthet fra dommerens side. Kommisjonen foreslår at særskilte regler for beregning av fristens utgangspunkt fastsettes ved forskrift.

Tilsynsutvalget bør ikke være avskåret fra å ta opp en sak til behandling selv om den kommer inn etter at fristen er utløpet. For det første kan det være rimelig grunn til at klager oversitter fristen - hun/han har f eks vært syk. I realiteten bør Tilsynsutvalget ha plikt å behandle slike forsinkede klager, forutsatt at klagen foreligger så snart det forhold er opphørt som umuliggjorde eller sterkt vanskeliggjorde klage, se for øvrig prinsippet om oversittelse av klagefrist etter forvaltningsloven § 29. Men også når det ikke foreligger rime-

lig grunn til fristoversittelsen, bør Tilsynsutvalget kunne behandle klager som innkommer etter at klagefristen er utløpet. Poenget er bare at Tilsynsutvalget ikke har noen *plikt* til å behandle klagen hvis den kommer inn senere. Dersom utvalget etter en samlet vurdering kommer til at saken likevel bør behandles, bør utvalget ha adgang til dette. Men også en slik adgang bør være tidsbegrenset. Kommisjonen mener at ett år etter at den kritikkverdige atferd fant sted, kan være en passende grense. En tilsvarende frist på ett år bør gjelde for Tilsynsutvalgets rett til *av eget tiltak* å ta opp en disiplinærsak til behandling, d v s uten at det foreligger noen klage.

Offentlighet

Hensynet til klage- og disiplinærordningens legitimitet tilsier at det er offentlighet knyttet til ordningen, både når det gjelder partsoffentlighet og alminnelig offentlighet, basert på at åpenhet skaper tillit. En disiplinærsaks sensitive og inngripende karakter for den dommer som er involvert, taler på den annen side for en begrenset offentlighet.

Kommisjonen har foran lagt til grunn at forvaltningslovens bestemmelser om partsoffentlighet skal gjelde, jf lovens §§ 17 - 21. Av den grunn er de spørsmål som tas opp her, knyttet til spørsmålene om *allmennhetens innsynsrett* i sakens dokumenter og om *møteoffentlighet*. Det siste innebærer at forvaltningsorganets møter holdes for åpne dører.

Når det gjelder spørsmålet om allmennhetens rett til dokumentinnsyn, vil kommisjonen foreslå at offentlighetslovens bestemmelser legges til grunn. Konsekvensen av dette er bl a at taushetsplikten i lovens § 5 a), som henviser til taushetspliktbestemmelsene i forvaltningsloven §§ 13 - 13 c., etter omstendighetene vil kunne representere vesentlige unntak fra innsynsretten. På den annen side kan det i en del saker forekomme at «ingen berettiget interesse» tilsier at ellers taushetsbelagte opplysninger hemmeligholdes, jf forvaltningslovens § 13 a. nr 3. Saksforholdet kan f eks være alminnelig kjent gjennom et avisreferat fra et åpent rettsmøte hvor dommeren angivelig skal ha opptrådt kritikkverdig. I slike tilfelle bør Tilsynsutvalget kunne tillate innsyn, helt eller delvis.

Verken forvaltningsloven eller offentlighetsloven har regler om *åpne/lukkede møter*. Med mindre noe annet er særskilt bestemt, holdes møter i statlige, kollegiale forvaltningsorganer for lukkede dører. Slik kommisjonen ser det, vil spørsmålet om møteoffentlighet bare være aktuelt for de møter hvor parter/vitner avgir forklaring for det samlede Tilsynsutvalg. De interne rådslagninger i utvalget bør skje for lukkede dører. Antakelig vil det bare unntaksvis forekomme at parter/vitner avgir forklaring for utvalget, siden utgangspunktet er skriftlig behandling. Kommisjonen mener at det beste vil være å finne en løsning som er i tråd med den løsning som kommisjonen har foreslått for så vidt gjelder alminnelig dokumentoffentlighet. Av den grunn vil kommisjonen foreslå at hovedregelen skal være lukkede dører, men slik at utvalget kan bestemme åpne møter så fremt dette ikke motsies av hensynet til partene. Kommisjonen legger også en viss vekt på at det er uvanlig at personalsaker behandles for åpne dører i kollegiale forvaltningsorganer. Selv om disiplinærsaker mot dommere har en noe annen karakter enn ordinære personalsaker, anser kommisjonen ikke dette tilstrekkelig til å begrunne møteoffentlighet.

Et særlig spørsmål som melder seg, er offentlighet i tilknytning til den endelige *avgjørelse* som Tilsynsutvalget treffer i saken. Som nevnt i punkt 10.6.3.1er det viktig at forholdene legges til rette for at folk flest kan få

kjennskap til utvalgets avgjørelser. Dette er ikke minst viktig på grunn av de begrensninger som er foreslått ovenfor med hensyn til allmennhetens innsynsrett og til møteoffentlighet. Hvis alt eller svært meget av det som skjer i tilknytning til en disiplinærsak skal skje i det lukkede rom, vil mye av hensikten med innføring av en klage- og disiplinærordning falle bort.

Kommisjonen vil etter dette foreslå at utvalgets avgjørelser skal være offentlige, men at de anonymiseres. Kommisjonen mener for øvrig at de anonymiserte avgjørelser bør publiseres, f.eks. i tilknytning til Tilsynsutvalgets årsmelding. Til sammenlikning kan nevnes at de avgjørelser som treffes av Disiplinærnemnden for advokater, publiseres i anonymisert form.

Slik kommisjonen ser det, vil det avgjørende i forhold til Tilsynsutvalgets legitimitet være *at* foreliggende kritikkverdig atferd avdekkes i størst mulig utstrekning, *at* det reageres med adekvate reaksjoner overfor slik atferd, *at* det reageres raskt, *og* at allmennheten blir gjort kjent med de avgjørelser som treffes. Møteoffentlighet og dokumentoffentlighet vil derfor være av forholdsvis mindre betydning.

Overprøving av Tilsynsutvalgets avgjørelser

Tilsynsutvalgets (realitets)avgjørelser i disiplinærsaker vil etter kommisjonens forslag være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Etter samme lovs § 28 kan enkeltvedtak påklages til et annet forvaltningsorgan. Det er f.eks. ikke gjort unntak fra dette prinsippet i forbindelse med ileggelse av ordensstraff etter tjenestemannslovens bestemmelser. Etter lovens § 19 kan en tjenestemann/embetsmann som er ilagt ordenstraff påklage avgjørelsen til et annet forvaltningsorgan, og hun/han kan deretter eventuelt bringe klageinstansens vedtak inn for domstolene.

Kommisjonen mener at den dommer som saken gjelder, og klageren, må gis adgang til å få overprøvd Tilsynsutvalgets vedtak. En slik overprøvingsadgang representerer prinsipielt sett en viktig rettssikkerhetsgaranti i den type saker som det her gjelder. Å åpne for at utvalgets avgjørelse kan påklages til et annet *forvaltningsorgan*, virker derimot ikke særlig naturlig. Utvalget skal og må være et uavhengig organ, og en overprøvingsadgang for et annet forvaltningsorgan kan vanskeliggjøre dette. Etter kommisjonens oppfatning er den eneste realistiske løsningen at *domstolene* foretar overprøvingen, d v s at Tilsynsutvalgets vedtak kan bringes direkte inn for domstolene.

Kommisjonen er delt i synet på omfanget av den rettslige prøving

Flertallet (medlemmene Fagernæs, Gjørsv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull og Ven) vil peke på at disiplinærsaker vil få en grundig behandling av et organ som har en bred sammensetning, og som i stor grad er uavhengig. Det må videre antas at de fleste saker vil være av mindre alvorlig karakter. Rettssikkerhetsmessige hensyn tilsier derfor ikke at behovet for overprøving av Tilsynsutvalgets avgjørelser er særlig stort, selv om det av prinsipielle grunner er viktig at det foreligger en adgang til rettslig overprøving.

Flertallet mener at det bør være adgang til å få utvalgets avgjørelser overprøvd, men denne adgangen bør være begrenset. Det å åpne for full overprøving av Tilsynsutvalgets vedtak vil bidra til at utviklingen av normer for god dommerskikk i stor grad kan bli overført til domstolene. Flertallet mener at utviklingen av slike normer bør tilligge Tilsynsutvalget som et relativt uavhengig og bredt sammensatt organ.

På denne bakgrunn mener flertallet at det viktigste er å få overprøvd Tilsynsutvalgets vedtak etter de alminnelige regler som gjelder for overprøving av forvaltningsorganers vedtak, d v s at overprøvingen begrenses til prøving av rettsanvendelsen, saksbehandlingen og det faktiske grunnlaget for vedtaket. Flertallet mener også at dette er tilstrekkelig, slik at adgangen til full overprøving av vedtaket foreslås avskåret. Konsekvensen av flertallets standpunkt er dermed at retten i utgangspunktet ikke kan treffe noe nytt realitetsvedtak, f eks bestemme at dommeren skal gis kritikk i et tilfelle hvor Tilsynsutvalget kom til at dommerens forhold kvalifiserte for advarsel, men bare prøve gyldigheten av Tilsynsutvalgets vedtak.

Flertallet ser ikke noe behov for å lovfeste at retten i alle saker skal settes med meddommere ved overprøving av Tilsynsutvalgets vedtak. Utgangspunktet bør være hva partene selv ser seg tjent med. Flertallet går derfor inn for at de alminnelige regler i tvistemålsloven skal gjelde i disse sakene, se nærmere "*Meddommere*" i kapittel 11.2.1.2.

Mindretallet (kommisjonens leder og medlemmene Bergo, Bugge Fougner, Eidesen, Hermansen og Sundtoft) mener at alle lengst mulig bør ha krav på at avgjørelser som er vesentlige for dem, skal kunne overprøves fullt ut en gang. Når kommisjonen avskjærer muligheten for overprøving ved annet forvaltningsorgan - som ellers gjelder for ordensstraff etter tjenestemannsloven - bør full overprøving kunne skje ved domstolene. Særlig vil dette gjelde når det skal avgjøres om dommeren forsettlig eller uaktsomt har overtrådt de plikter som stillingen medfører. Selv om de fleste saker sannsynligvis vil være av mindre alvorlig karakter, vil noen saker kunne ha stor personlig betydning, såvel for dommeren som for klageren. Mindretallet mener at en full gjennomgang av saken også vil være mest positiv av hensyn til folks alminnelige tillit til domstolene og dommerne. Faren for at en slik rettslig overprøving vil framstå som en form for selvdømme, vil i disse tilfelle avhjelpes ved at det lovfestes at retten *skal* settes med meddommere.

Medlemmet Bugge Fougner har følgende *særmerknad*: Dette medlemmet vil i tillegg bemerke at det mindretallet som hun er en del av, går inn for at verken klageren eller dommeren skal ha et krav på å forklare seg muntlig for Tilsynsutvalget. For at klagerens og dommerens rettssikkerhet skal ivaretas, bør disse ha krav på full overprøving minst én gang gjennom muntlig forhandling for domstolen.

Kommisjonen har vurdert om den vanlige instansrekkefølgen i domstolsherarkiet skal følges ved rettslig overprøving av disiplinærsaker, eller om denne rekkefølgen skal fravikes. I sistnevnte tilfelle vil en mulig løsning være å legge prinsippet i tvistemålsloven § 438 til grunn, basert på at løsningen skal være den samme enten det er dommeren eller klageren som går til søksmål. Konsekvensen vil i så fall være at saken, uavhengig av om den reises av den innklagede dommer eller av klager, hører inn under lagmannsrett dersom den innklagede er herreds- eller byrettsdommer, og ellers under Høyesterett. Kommisjonen foreslår at den vanlige instansrekkefølgen skal legges til grunn, d v s at herreds- eller byretten skal være førsteinstans i alle saker. Siden Tilsynsutvalget er et forvaltningsorgan, og ikke en domstol, bør det ikke gis åpning for at man kan gå forbi den ordinære førsteinstansen.

Fristen for å reise søksmål kan passende settes til to måneder etter at underretning om Tilsynsutvalgets avgjørelse er kommet fram til partene. Hensynet til å få en rask avklaring tilsier at det fastsettes en søksmålsfrist - selv om det er langt ifra vanlig at man har spesielle søksmålsfrister i forbindelse med rettslig prøving av forvaltningsavgjørelser - og at denne fristen gjøres nokså

kort. Til sammenlikning kan nevnes at det også etter tjenestemannsloven § 19 er fastsatt at søksmål i forbindelse med forvaltningavgjørelse om ordensstraff må reises innen relativt kort tid, men her opereres med flere forskjellige frister, jf § 19 nr 2.

10.6.3.10 Hvilke dommere bør omfattes av klage- og disiplinærordningen?

Etter kommisjonens oppfatning må klage- og disiplinærordningen naturlig omfatte dommere både i herreds- og byretten og i lagmannsretten. Kommisjonen har vært i tvil om dommerne i Høyesterett bør inkluderes, med bakgrunn i den konstitusjonelle stilling som Høyesterett har.

Kommisjonen er imidlertid kommet til at hensynet til klage- og disiplinærordningens legitimitet er så vidt tungtveiende, at det bør lede til at *alle* dommere må omfattes av ordningen, d v s uavhengig av instanstilknytning og uavhengig av om de er faste eller midlertidige. Det siste medfører at også dommerfullmektiger inngår. Prinsippet bør således være at kritikkverdige atferd fra en dommers side skal møtes med adekvate reaksjoner, uansett hvilken dommer det er som har utvist slik atferd.

10.6.3.11 Grunnloven som skranke for at dommere ilegges disiplinærtiltak

Generelt

Dersom det lovfestes at dommere skal kunne ilegges disiplinærtiltak, og det samtidig fastsettes at ileggelse bare skal kunne skje ved *dom*, vil en slik ordning ikke komme i strid med kravet i Grunnloven § 96 om at ingen kan straffes uten etter lov og dom. Ordningen vil heller ikke være i strid med bestemmelsene om dommers uavsettelse etter Grunnloven § 22 annet ledd, siden denne bestemmelse ikke er til hinder for at dommere straffedømmes for forhold som er av betydning for utøvelse av stillingen.

Problemstillingen er knyttet til spørsmålet om Grunnloven er til hinder for at disiplinære tiltak - etter de retningslinjer som kommisjonen foreslår - kan ilegges *administrativt*, d v s av et forvaltningsorgan. Den videre drøftelse vil skje med utgangspunkt i dette.

Som tidligere nevnt framgår det uttrykkelig av tjenestemannsloven § 10 at dommere ikke kan ilegges ordensstraff. Unntaket for dommere er ikke nærmere omtalt i Ot prp nr 72 (1981-82) Om ny lov om statens tjenestemenn m m, men proposisjonen bygger bl a på Stabel-utvalgets innstilling fra 1971 om avskjedigelse m v av embetsmenn. Utvalget sluttet seg til forslaget i tjenestemannslovkomiteens innstilling fra 1964, om at det burde innføres felles regler om ordensstraff for embetsmenn og tjenestemenn. Stabel-utvalget uttalte i denne forbindelse bl a følgende (s 48):

«Det må ses som et hull i vår lovgivning at søksmål med påstand om avskjed er det eneste reaksjonsmiddel - bortsett fra uformell irettesettelse - som står til disposisjon overfor embetsmenn som har gjort seg skyldig i tjenesteforseelser.

Etter utkastet skal ikke ordensstraff kunne anvendes overfor dommere. Utvalget viser for så vidt til Schei-utvalgets innstilling hvor det er foreslått et eget disiplinærråd til å behandle klager over at en dommer har opptrådt utilbørlig eller uhøvisk i eller utenfor sin embetsførelse. Det er ikke noen grunn til at dette spørsmålet også skal reguleres innen rammen av nærværende utkast.»

Verken i lovproposisjonen eller i Stabel-utvalgets innstilling ble det anført som grunnlag for å unnta dommerne fra reglene om ordensstraff at disiplinærtiltak av denne karakter skulle være i strid med Grunnloven. Heller ikke Schei-utvalget kom nærmere inn på forholdet til Grunnloven. Det gjorde derimot tjenestemannslovkomiteen i sin innstilling fra 1964. Komiteens begrunnelse for å unnta dommere - men ikke andre embetsmenn - for ordensstraff var at det for dommere «allerede gjelder særbestemmelser i prosesslovgivningen, se lov om domstolene av 13. august 1915 § 200, jfr. § 213. I henhold til disse bestemmelsene kan dommere ilegges bøter m v av høyere rett. Den ordning som er etablert i domstoloven stemmer også best med den selvstendige stilling domstolene har etter Grunnloven» (s 123).

I NOU 1980:12 Distriktsrettene - herreds- og byrettene i framtiden, Vedlegg 2, gis det klart uttrykk for at ordensstraff ikke kan ilegges administrativt (s 195):

«Grunnlovens ordning, at dommere bare kan avskjediges ved dom, antas å ha som konsekvens at dommere ikke kan ilegges disiplinærstraff av Regjeringen. Unntak herfra gjelder for advarsel. Dette følger av straffeloven § 324, som gjør tildelt advarsel til vilkår for bøtelegging eller fradømmelse av stilling på grunn av forsømmelighet eller skjødeløshet. Ansvar for dommerhandlinger kan ilegges, men bare av høyere rett, jfr. domstollovens § 201.»

Den samme oppfatning hevdes av Finn Hiorthøy i *Den dømmende makt: Domstolene og rettsutviklingen 1810 - 1964* (1966). Hiorthøy uttaler her at «disiplinæransvar - herunder ikke innbefattet tilrettevisning og advarsel (jfr. strl. § 324) - bare antas å kunne ilegges av høyere rett når det dreier seg om dommerhandlinger» (s 92). Henning Jakhelln hevder at det ikke anses å være noe konstitusjonelt til hinder for at uavsettelige embetsmenn ilegges disiplinærtiltak, så lenge det er snakk om «forholdsvis begrensede funksjoner», se *Embetsmenn eller tjenestemenn*, Institutt for offentlig retts skriftserie nr 2/1989, Universitetet i Oslo. Jakhelln drøfter imidlertid ikke om det må gjøres unntak for dommere.

På bakgrunn av det ovenstående må det antas at dommere - uten å komme i strid med Grunnloven - kan gis advarsel og tilrettevisning ved administrativt vedtak. I tillegg kommer at det er lang praksis for at Justisdepartementet kan reagere overfor dommere i form av tilrettevisninger og også med noe klarere kritikk av dommers problematferd. Denne type tiltak ble søkt fanget opp i Schei-utvalgets forslag til klage- og disiplinærordning for dommere - uten at man anså dette for å være i strid med Grunnloven.

Det som kommisjonen i det vesentlige gjør, er å tydeliggjøre, formalisere og - særlig - omorganisere den adgang som allerede eksisterer til å reagere med bestemte tiltak overfor dommere som opptrer kritikkverdig, basert på teori og praksis. Dette gjelder begge de tiltak som kommisjonen foreslår, både «advarsel» og «kritikk». Kommisjonens forslag innebærer videre at klage- og disiplinærordningen lovfestes, at det administrative disiplinærorganet - Tilsynsutvalget - skal være et uavhengig organ, at det innføres betryggende saksbehandlingsregler, og at utvalgets avgjørelser kan bringes inn for retten til overprøving. På dette grunnlag mener kommisjonen at forslaget til klage- og disiplinærordning, inkludert de sanksjonsmidler som foreslås, *ikke* vil være i strid med Grunnloven.

Særskilt om høyesterettsdommere

Høyesterettsdommere står i en særstilling i forhold til andre dommere. Det synes å være alminnelig antatt at bare Riksretten har myndighet til å ilegge en høyesterettsdommer straff for handlinger eller unnlater som dommeren har begått som sådan, fjerne dommeren fra stillingen og ilegge erstatningsansvar. Derimot er det antatt at Kongens myndighet til å suspendere dommere - og visse andre embetsmenn - etter Grunnloven 22 annet ledd også gjelder høyesterettsdommere, se punkt 10.2.4. Dette medfører videre at Kongens vedtak om suspensjon av en høyesterettsdommer bortfaller, dersom det ikke «strax» reises sak for Riksretten om å fjerne dommeren.

Spørsmålet er - med unntak for Kongens adgang til å suspendere en høyesterettsdommer - om Riksrettens myndighet er eksklusiv og uttømmende, i den forstand at andre tiltak enn de ovennevnte ikke kan iverksettes overfor høyesterettsdommere, verken av Riksretten selv eller av andre samfunnsorganer - inkludert domstolene.

Den tilsynsfunksjon som Kongen - og Justisdepartementet på vegne av Kongen - utøver overfor dommere, omfatter høyesterettsdommere i tillegg til andre dommere, og som nevnt med den konsekvens at Kongen kan suspendere også en høyesterettsdommer. Med bakgrunn i tilsynsfunksjonen har Justisdepartementet gjennom meget lang tid praktisert en viss disiplinærmyndighet overfor dommere, i form av i første rekke tilrettevisninger og advarsler - som ikke anses som ordensstraff i tjenestemannslovens forstand, se ovenfor. Men etter det kommisjonen har kunnet bringe på det rene, har det ikke - i alle fall ikke i nyere tid - forekommet at Justisdepartementet har anvendt sin disiplinærmyndighet overfor en høyesterettsdommer.

Straffeloven § 324 gjelder for høyesterettsdommere - som for andre dommere, jf ansvarlighetsloven § 1. Etter denne bestemmelsen kan en høyesterettsdommer straffes hvis hun/han unnlater å utføre sine tjenesteplikter eller «trods *advarsel*» (uthevet her) viser «Forsømmelighed eller Skjødeløshed» ved utførelsen av disse pliktene. Her har man altså en særskilt lovhjemmel - en forutsetningshjemmel - for at advarsel kan gis. Retten til å gi advarsel vil i utgangspunktet tilligge Kongen.

Riksretten har eksklusiv domsmyndighet også i saker som gjelder straffbare handlinger som begås av *stortingsrepresentanter* i denne egenskap, jf Grunnloven § 86. Det kan i den forbindelse være grunn til å peke på at Stortinget ikke har ansett at denne eksklusive myndigheten er til hinder for at Stortinget selv iverksetter visse tiltak av disiplinær karakter overfor en representant for vår øverste folkevalgte forsamling. I Stortingets forretningsorden § 42 er det fastsatt at presidenten kan gi vedkommende representant en advarsel - «som gjentas dersom det er nødvendig» - hvis hun/han setter seg utover forretningsordenen. Hjelper ikke slike advarsler, kan forsamlingen med alminnelig flertall beslutte at representanten «skal *fratas ordet* eller *vises bort* fra forhandlingene for dagen» (uthevet her).

Etter dette kan det konstateres at Kongen kan suspendere en høyesterettsdommer eller gi henne/ham en advarsel. Videre er det utvilsomt at også høyesterettsdommere - i likhet med de øvrige dommere - er underlagt Kongens tilsynsmyndighet. I praksis utøves tilsynet av Justisdepartementet.

Retten til å gi høyesterettsdommere advarsel er lovfestet, og må anses knyttet til Kongens grunnlovfestede rett til å suspendere de samme dommere. Det kan da neppe være utelukket etter Grunnloven å lovfeste at også høyesterettsdommere kan gis «kritikk» etter de retningslinjer som kommisjonen har trukket opp.

Hvis det legges til grunn at Grunnloven ikke er til hinder for at Kongen - som disiplinærtiltak - kan ilegge høyesterettsdommere «advarel» eller «kritikk», må det antas at det Grunnloven heller ikke er til hinder for at det lovfestes at denne myndigheten legges til et særskilt forvaltningsorgan etter de retningslinjer som kommisjonen har trukket opp. Høyesterettsdommere står neppe her i en prinsipielt sett annen stilling enn det andre dommere gjør. Det er f eks vanskelig å se at forholdet til Riksretten skulle spille noen avgjørende rolle.

Konklusjonen er etter dette at Grunnloven ikke utelukker at også høyesterettsdommere kan inngå i en slik administrativ klage- og disiplinærordning som kommisjonen foreslår.

10.6.3.12 Lovregulering

Kommisjonen foreslår at de sentrale elementer i klage- og disiplinærordningen lovfestes, se nærmere lovskissen i kapittel 14. De lovbestemmelser som kommisjonen foreslår, dekker i hovedsak følgende forhold:

- Hvilke disiplinærtiltak som kan iverksettes overfor dommere
- Vilkårene for at dommer skal kunne ilegges disiplinærtiltak
- Tilsynsutvalgets myndighet, sammensetning, oppnevning, funksjonsperiode
- Hovedgrunnlaget for utvalgets saksbehandling
- Rettslig overprøving av Tilsynsutvalgets avgjørelser.

I tillegg til aktuelle lovbestemmelser vil det kunne være behov for å få utarbeidet mer detaljerte regler om Tilsynsutvalget og dets virksomhet, særlig når det gjelder saksbehandlingen. Kommisjonen vil derfor foreslå at det gis lovhjemmel for at *forskrift* kan utarbeides, og at myndigheten legges til Kongen. Foruten de aktuelle lovbestemmelser bør de føringer som kommisjonen ellers gir i kapitlet her, være retningsgivende ved utarbeiding av forskrift. Forskriftsbestemmelsene bør imidlertid gjøres så vidt fleksible her at de gir rom for at Tilsynsutvalget selv kan finne fram til en hensiktsmessig arbeidsform.

Kapittel 11

Lekdommere. Særskilt om forliksrådene

Kommisjonen går inn for at hele lekdommerordningen - som omfatter forliksrådene og medlemmene av disse, meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn - skal administreres av den sentrale domstoladministrasjon, d v s av den nye Domstoladministrasjonen (flertallets forslag) eller av Justisdepartementet (mindretallets forslag). Organiseringen av sekretariatsfunksjonen for de enkelte forliksrådene foreslås nærmere vurdert, med en felles særmerknad fra tre av kommisjonens medlemmer.

Kommisjonen fremmer ikke forslag til konkrete endringer i de gjeldende regler om valg/oppnevning av lekdommere, og foretar ingen prinsipiell vurdering av lekdommerordningen, men anbefaler at enkelte spørsmål blir utredet nærmere - bl a hva som kan gjøres for å sikre at lekdommerne har de kvalifikasjoner som er fastsatt i loven. Det anses ikke aktuelt å foreta noen rettslig regulering av lekdommeres sidegjøremål. Kommisjonen går derimot inn for at de foreslåtte regler om disiplinertiltak overfor fagdommere skal gjelde tilsvarende for lekdommere, jf kapittel 10.

11.1 Innledning

De alminnelige domstoler har - ved siden av de juridisk utdannede fagdommerne - et stort innslag av lekdommere; medlemmer av forliksrådene, meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn. Lagrettemedlemmer anses i denne utredningen også som lekdommere, selv om de ikke formelt har vært ansett som lekdommere etter domstolloven § 52.

Forliksrådet, som bare behandler sivile saker, består utelukkende av lekdommere. Meddommere deltar alltid i behandlingen av vanlige straffesaker i herreds- og byretten, og meddommere eller lagrettemedlemmer deltar i de aller fleste straffesaker i lagmannsretten. Bruk av meddommere i sivile saker forekommer i mindre utstrekning, men er obligatorisk i f eks saker om oppsigelse i arbeidsforhold, både i herreds- og byretten og i lagmannsretten. Lekdommere - skjønnsmenn - skal også delta i alle skjønn som holdes av herreds- og byretten og av lagmannsretten. Innslag av lekdommere - eller lekfolk i det hele tatt - finnes ikke lenger i Høyesterett, bare i herreds- og byretten og i lagmannsretten. Høyesteretts kjæremålsutvalg hadde tidligere et visst innslag av meddommere. Ved behandling av enkelte saker etter konkurslovgivningen skulle utvalget tiltres av to forretningskyndige medlemmer, oppnevnt av Kongen. Ordningen ble opphevet i 1984. - Se nærmere om dagens system "*Lekdommere*" i kapittel 3.5.3 og punkt 11.2 nedenfor.

I kommisjonens mandat uttales følgende om forliksrådene:

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

Den utredningen som omtales i mandatet, forelå i februar 1997 og er en enmannsutredning, utarbeidet av lovrådgiver Knut Helge Reinskou i Justisdepartementets lovavdeling - heretter kalt Reinskou-utredningen. I utredningen foreslås det at staten v/Justisdepartementet skal ha det fulle ansvaret for den sivile rettspleien på grunnplanet, inkludert forliksrådene, sentralt og lokalt. Den lokale administrasjon av forliksrådet - d v s sekretariatsfunksjonen for det enkelte forliksråd - skal ivaretas av politiet, og som hovedregel av lensmannen. En viktig følge av forslaget er at kommunenes lovbestemte plikt til å dekke forliksrådenes utgifter opphører.

Med den sivile rettspleie på grunnplanet siktes det i Reinskou-utredningen til nivået under herreds- og byrettene. I tillegg til forliksrådene omfatter dette i første rekke namsmannsfunksjonen og stevnevitnefunksjonen, som de fleste steder i dag innehas av lensmannen. Reinskou-utredningen har vært på høring, men Justisdepartementet har ikke tatt stilling til oppfølgingen av utredningen.

Utover det som er gjengitt ovenfor, sies det ikke noe eksplisitt i kommisjonens mandat, verken om forliksrådene og deres medlemmer eller om de øvrige lekdommere. Det legges derfor til grunn at mandatet ikke omfatter en alminnelig utredning av lekdommerordningen. Kommisjonen har heller ikke en sammensetning som gjør det naturlig å foreta en slik utredning. Kommisjonen ser det likevel slik at mandatet ikke er til hinder for at kommisjonen behandler spørsmål som gjelder lekdommere sett i forhold til de temaer som kommisjonen skal utrede, i den utstrekning dette anses relevant.

Forliksrådet er en av de alminnelig domstoler og det første leddet i domstolkjeden. Reinskou-utredningen behandler viktige spørsmål av betydning for organiseringen av den framtidige sentrale og lokale administrasjon av forliksrådene, og kommisjonen finner det derfor naturlig uttale seg om de forslag som fremmes i utredningen om dette, jf punkt 11.3.1.2. Kommisjonen vil i denne forbindelse også vurdere spørsmålet om den sentrale administrasjonen av den øvrige del av lekdommersystemet - meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn, jf punkt 11.3.1.1. Et annet spørsmål som tas opp til vurdering, er om administrasjonen av lekdommersystemet vil ha noen innvirkning på hvorledes den sentrale domstoladministrasjon bør organiseres.

Som nevnt ovenfor sies det ikke noe eksplisitt i mandatet om valg/oppnevning av lekdommere, om deres midlertidighet, om deres sidegjøremål eller om anvendelse av disiplinærtiltak mot dem. Etter domstolloven anses lekdommere som dommere på lik linje med fagdommerne. Prinsippet om at dommere skal være uavhengige og upartiske gjelder også for alle lekdommere, og folks tillit til lekdommersystemet og de enkelte lekdommere er av vesentlig betydning for tilliten til domstolene og dommerne mer allment. Man kan stille spørsmål om parallelliteten i krav og forventninger bør få betydning for valg/oppnevning m v av lekdommere, sett på bakgrunn av de forslag som kommisjonen fremmer for fagdommernes vedkommende.

En grunnleggende forskjell mellom fagdommere og lekdommere er at de førstnevnte er tilsatte (arbeidstakere), mens de sistnevnte er valgt eller oppnevnt uten noe tilsetningsforhold, og - med et visst unntak for medlemmene av forliksrådet - opptrer den enkelte lekdommer bare rent sporadisk i retten. Dette gjør at f eks spørsmålet om en nærmere rettslig regulering av deres adgang til å inneha sidegjøremål kan stå i en annen stilling enn for fagdommere, jf punkt 11.3.3. Det er heller ikke gitt at de samme regler om disiplinærtiltak m v bør gjelde for de to kategorier dommere, selv om det kan hevdes at kritikkverdig atferd fra en dommers side må unngås og bør slås ned

på - uavhengig av om det gjelder en fagdommer eller en lekdommer, jf punkt 11.3.4.

Medlemmer av forlikrådet og andre lekdommere er valgt/oppnevnt for en bestemt periode og kan fritt skiftes ut når valgperioden er omme, mens de faste fagdommerne i prinsippet er uavsettelige. Dette berører spørsmålet om lekdommerne bør være midlertidige, men hvis det skal foretas endringer i valgordningen, vil man raskt måtte ta stilling til helt grunnleggende spørsmål ved lekdommersystemet.

Det framstår ikke som noen naturlig oppgave for kommisjonen å foreta en nærmere utredning av forlikrådsordningen som sådan. En slik vurdering vil kunne berøre hele domstolsstrukturen, i tillegg til selve grunnlaget for den sterkt tradisjons- og demokratiforankrede forlikrådsordningen. Kommisjonen legger derfor den gjeldende forlikrådsordning til grunn for sine vurderinger. Dette innebærer også at kommisjonen ikke tar stilling til om forlikrådsordningen er i samsvar med artikkel 6 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen. Dette spørsmålet er reist av universitetsstipendiat Line Ravlo ved Universitetet i Tromsø i en artikkel i Juristkontakt nr 3/1999. - Etter det kommisjonen er kjent med, vil Strukturutvalget for herreds- og byrettene, som ble oppnevnt i 1997, vurdere sentrale aspekter ved forlikrådenes virksomhet.

Kommisjonen har heller ikke sett det som en naturlig oppgave å skulle utrede de grunnleggende trekk ved lekdommersystemet i herreds- og byrettene og i lagmannsrettene. Også på dette punktet legges det gjeldende systemet til grunn, se nærmere om dette punkt 11.3.2.

Det leke innslag i de alminnelige domstoler består - i tillegg til lekdommerne - av *rettsvitner*. Rettsvitnene har ingen dømmende funksjon. Deres oppgave er å være et kontrollelement i saker hvor fagdommeren er enedømmer, først og fremst i straffesaker i herreds- og byretten (forhørsrettssaker). Som det framgår av loven, skal rettsvitnet «nøye følge forhandlingene og gjøre oppmerksom på misforståelser eller feil i oppfatningen eller nedtegningen av det som foregår», jf domstoloven § 103. Rettsvitner oppnevnes av vedkommende domstol blant de personer som er oppført i «det seneste manntall for kommunale valg i domssognet», jf domstoloven § 101. - Siden rettsvitnene ikke har noen dømmende funksjon, vil kommisjonen ikke foreta noen nærmere vurdering av dem i forhold til de temaer som kommisjonen skal utrede.

Når det gjelder *lekdommere* ved *særdomstolene*, vises det til "*Dommerne ved særdomstolene - stillingsvern, utnevnelser m v*" i kapittel 12.5.5.

11.2 Lekdommere etter dagens system. Forlikrådet

11.2.1 Meddommere

11.2.1.1 Utvalg av meddommere

Domstolovens regler

Meddommere etter domstoloven utgjør to forskjellige kategorier. Den ene kategori utgjøres av ordinære meddommere og den annen av sakkyndige meddommere. De sistnevnte skal - som navnet tilsier - ha «særlig kyndighet» innenfor ett eller flere av de områder som er regnet opp i domstoloven § 72, se også § 76 annet ledd. Begge kategorier meddommere har et demokratisk fundament, i og med at de som hovedregel skal velges av kommunestyret, jf domstoloven § 75.

Det skal opprettes «alminnelige utvalg» - d v s utvalg av ordinære meddommere - i hvert lagsokn for lagmannsrettssaker, jf § 70, og i hvert domssokn for herreds- og byrettsaker, jf § 71. I de respektive sokn skal det opprettes to alminnelige utvalg; ett for kvinner og ett for menn. Utvalgene er felles for sivile saker og straffesaker. Domstolleder i vedkommende domstol fastsetter medlemstallet i utvalgene, fordelt mellom kommunene i lagsoknet etter folketallet. *Særskilt utvalg* av sakkyndige medlemmer *kan* opprettes i de kommuner som Justisdepartementet bestemmer.

Valgbarhetsvilkårene er de samme for både ordinære og sakkyndige meddommere, med det ene unntak at de sistnevnte skal besitte særlig fagkunnskap på ett område. Felles er at det bare bør velges meddommere som på grunn av «sin rettsindighet, dyktighet og selvstændighet» må anses «særlig skikket til hvervet», jf § 76. Den som velges som meddommer, har i utgangspunktet både *rett og plikt* til å påta seg vervet; det er et *ombud*. Men her gjelder det viktige unntak. For det første er en del persongrupper utelukket fra valg, bl a dommere, tjenestemenn innen politi og påtalemyndighet, og praktiserende advokater, jf § 66. I tillegg er visse straffedømte personer utelukket fra valg, § 66a. For det andre har enkelte persongrupper rett til å kreve seg fritatt for valg, bl a yrkesgrupper som leger og jordmødre, visse tjenestemenn i samferdselssektoren etter Kongens nærmere bestemmelse og videre personer som har fylt 65 år, jf § 67, se også § 68. Alle som ikke er utelukket er valgbare, forutsatt at de har fylt 18 år, er vederheftige og valgbare ved valg til «kommunale valg», jf §§ 53 og 65 og valgloven § 11.

Meddommernes funksjonsperiode er fire år, regnet fra 1 mai året etter at det er holdt valg av kommunestyre, jf domstolloven § 64.

Særlovgivningen har flere eksempler på at det skal opprettes egne meddommerutvalg for behandling av spesielle typer av saker ved de alminnelige domstoler. Fra disse utvalgene oppnevner retten de meddommere som skal delta i den enkelte sak. Et eksempel er arbeidsmiljøloven. Etter lovens § 61B skal det i forbindelse med behandling av oppsigelsessaker m v opprettes et «arbeidslivskyndig meddommerutvalg» i hvert fylke. Minimum 2/5 av medlemmene skal være arbeidsgivere og minimum 2/5 arbeidstakere. Medlemmene oppnevnes av Kommunaldepartementet.

11.2.1.2 Oppnevning i den enkelte sak

Reglene er her forskjellige, avhengig av om det gjelder sivile saker eller straffesaker. Det er også forskjeller mellom herreds- eller byretten på den ene side og lagmannsretten på den annen.

Når skal retten settes med meddommere?

- Herreds- og byretten

Hovedregelen er at retten settes med to meddommere i *sivile* saker, «dersom noen av partene krever det eller retten finner det ønskelig», jf tvistemålsloven § 323. At retten settes med meddommere i medhold av denne bestemmelse, forekommer ikke særlig ofte i praksis. Når meddommere oppnevnes, vil disse vanligvis være hentet fra det sakkyndige utvalg etter lovens § 72. Retten kan for øvrig gå utenfor det sakkyndige utvalg, hvis det er behov for særlig sakkyndighet som ingen utvalgsmedlemmer besitter, jf domstolloven § 88.

Ved behandling av enkelte typer av saker er hovedregelen at retten *skal* settes med meddommere. Dette gjelder bl a saker om oppsigelse m v av arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven.

Når det holdes hovedforhandling i *straffesaker*, skal herreds- og byretten alltid settes med meddommere, jf straffeprosessloven § 276 første ledd. Hovedregelen er at retten under hovedforhandling settes med to meddommere. Utenom hovedforhandling, d v s når saken behandles i forhørsretten, settes retten bare med fagdommer.

- Lagmannsretten

Etter tvistemålsloven § 324 er hovedregelen at retten i *sivile* saker settes med meddommere, når en av partene krever det. Antall meddommere er i så fall fire, med mindre partene er enige om at det er tilstrekkelig med to. Lagmannsretten kan imidlertid - selv om ingen av partene har krevd det - bestemme at retten skal settes med meddommere, forutsatt at retten finner at det er nødvendig av hensyn til sakens art. Antall meddommere er i slike tilfelle to. Særregler gjelder i forbindelse med behandling av visse typer av saker. F eks skal lagmannsretten som utgangspunkt alltid settes med meddommere i saker om oppsigelse m v av arbeidstakere etter arbeidsmiljøloven. Antallet er fire, med mindre partene er enige om at to er tilstrekkelig.

Lagmannsretten skal settes med meddommere i *straffesaker*, hvor det foreligger anke over by- eller herredsrettens avgjørelse av skyldspørsmålet (hvis ikke saken er av en slik karakter at lagmannsretten skal settes med lagrette, se straffeprosessloven § 352), eller det er anket over straffutmålingen for forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år, jf straffeprosessloven § 332. Antall meddommere er her - som vanlig i sivile saker - fire.

Om prosedyren for oppnevning av meddommere

Meddommere oppnevnes for den enkelte sak. Først fra det tidspunkt oppnevningen har funnet sted, anses den oppnevnte som «dommer» i domstollovens forstand, og de rettsvirkninger som følger av denne posisjonen, inntreder med virkning fra dette tidspunktet.

Domstolloven har inngående prosedyreregler for oppnevning av meddommere etter denne loven, jf lovens "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5. Disse reglene er forskjellige, avhengig av om det gjelder ordinære meddommere eller sakkyndige meddommere. De førstnevnte tas ut ved *loddtrekning* fra de to alminnelige utvalg av henholdsvis kvinner og menn, for å sikre at oppnevningen skjer etter et tilfældighetsprinsipp. Oppnevningen av de sakkyndige meddommere er basert på at de - så vidt mulig - skal oppnevnes etter tur fra det særlige utvalg, men i praksis oppnevner retten de medlemmer som i de enkelte tilfelle finnes best kvalifisert. I spesielle tilfelle kan retten som nevnt oppnevne meddommere utenfor utvalgene, jf § 88.

En oppnevnt meddommer har *plikt* til å møte, hvis hun/han ikke har gyldig forfall. Som gyldig forfallsgrunn anses bl a sykdom og tungtveiende velferdshensyn, jf domstolloven § 105.

11.2.1.3 Rettslig stilling m v

Generelt

Habilitetsreglene i domstolloven "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 gjelder i alminnelighet både for fagdommere og for meddommere. Reglene om taushetsplikt er også de samme. I likhet med fagdommere skal meddommere avgi forsikring, jf § 100, men forsikringen avgis muntlig - ikke skriftlig som for fagdommere - og har et litt annet innhold.

Forskjellene mellom meddommere og fagdommere er dels av funksjonsmessig karakter og dels av arbeidsrettslig karakter. *Funksjonsmessig* framgår forskjellene bl a ved at det er fagdommeren som leder saksforberedelsen, og kan - når retten ikke er samlet til møte - treffe de nødvendige avgjørelser som ikke hører til hovedforhandlingen eller pådømmelsen, jf tvistemålsloven § 166 og straffeprosessloven § 54. Det er videre en fagdommer som leder hovedforhandlingen (er rettens administrator) og forestår protokollasjonen, med mindre dette er overlatt til andre - i praksis en fra rettens kontorpersonale. En fagdommer lager også utkast til dom eller andre avgjørelser som den samlede rett treffer, og administrerer det som måtte komme i kjølvannet av en dom eller kjennelse - f eks anke/kjæremål over avgjørelsen. I *arbeidsrettslig* henseende går det et viktig skille mellom fagdommerne som tilsatte (arbeidstakere) og meddommerne som valgte/oppnevnte personer. Fagdommerne går i utgangspunktet inn under all generell lovgivning som gjelder arbeidstakere, bl a arbeidsmiljøloven og ferieloven, og spesiell lovgivning som gjelder statstilsatte, f eks tjenestemannsloven, selv om det her er viktige unntak, se "*Generelt om dommers rettsstilling*" i kapittel 10.2.1. Disse reglene gjelder ikke for meddommere, med mindre annet er uttrykkelig fastsatt eller forutsatt.

Straff

Meddommere kan - i likhet med fagdommere - straffes for lovbrudd som de begår som sådanne. Meddommerne omfattes således både av den alminnelige straffelovgivning og av de spesielle bestemmelser som gjelder for forbrytelser og forseelser i den offentlige tjeneste, jf straffeloven "*Lekdommere. Særskilt om forlikrådene*" i kap 11 og 33, i den grad disse bestemmelsene passer på meddommere. Den spesielle regelen i domstolloven § 200 om rettergangsstraff kommer likeledes til anvendelse. De aktuelle straffereaksjoner vil være bøter eller fengselsstraff.

Vervets opphør

Den ordinære opphørsmåte for en meddommers verv etter reglene i *domstolloven* er at den fire-årige funksjonsperioden utløper, og at hun/han ikke gjenvelges for en ny periode. Men vervet kan opphøre også i funksjonsperioden, forutsatt at en del særlige forhold forligger. Utgangspunktet er som nevnt at en meddommer ikke bare har plikt til å fungere i vervet for den periode hun/han er valgt for, men at vedkommende også har rett til å fungere.

En meddommer kan - i likhet med en fagdommer - bli fradømt sitt verv, jf straffeloven § 29. På bakgrunn av de regler som eksisterer om slettelse av meddommere fra utvalgene, er det ikke særlig praktisk å gå veien om § 29, bl a skal en meddommer slettes dersom hun/han er idømt frihetsstraff, se nærmere nedenfor. En meddommer kan - i motsetning til en fagdommer - ikke

avskjediges ved sivil sak. Hun/han kan heller ikke sies opp eller selv si opp vervet.

Ved siden av fradømmelse av vervet ved straffedom er den mulige opphørsmåte i funksjonsperioden at meddommeren *slettes* i fortegnelsen over meddommere på de nærmere vilkår som framgår av domstoloven § 81. Slettelsen foretas av kommunens administrasjonssjef eller av retten av eget tiltak. Slettelse skal bli skjedd når vedkommende meddommer flytter fra henholdsvis lagsoknet eller domssoknet. Den meddommer som blir slettet i registeret, kan påklage slettelsen til vedkommende domstol. En meddommer har også selv en viss adgang til å kreve seg slettet i registeret.

Erstatning

Meddommere står i prinsippet i samme posisjon som fagdommere erstatningsrettslig sett. Også meddommere kan derfor gjøres erstatningsansvarlige for handlinger/unnløtelser som de foretar i egenskap av meddommere, forutsatt at de alminnelige erstatningsrettslige vilkår foreligger. De særlige regler om erstatningsansvar i domstoloven §§ 200 og 201 gjelder tilsvarende.

Disiplinærtiltak

Det er ikke lovhjemmel for at en meddommer kan ilegges ordensstraff. For øvrig vil den tilsynsmyndighet som Justisdepartementet har overfor domstolene (og fagdommerne), også omfatte meddommere. Domstolleder har en viss tilsynsfunksjon i forhold til meddommere, og må i den sammenheng kunne tilrettevise dem, men har ingen formell disiplinærmyndighet. Også den dommer som administrerer retten i en sak som settes med meddommere, må antas å ha en tilsvarende myndighet til å tilrettevise meddommere. Det vil imidlertid være en flytende overgang mellom tilrettevisning og veiledning. Det siste er en oppgave som i praksis først og fremst vil falle på rettens administrator.

11.2.2 Skjønnsmenn

Skjønnsmennene er - i likhet med meddommere - å anse som «dommere» i domstolovens forstand, jf lovens § 52.

Skjønnsmenn innehar en sentral posisjon i forbindelse med rettslige skjønn, d v s skjønn styrt av en fagdommer. Etter skjønnsloven §§ 11 og 34 skal skjønnsmenn delta i alle skjønn, og de skal alltid utgjøre flertallet i avgjørelsesorganet. Skjønnsmennene kan langt på vei karakteriseres som en type sakkyndige meddommere. Skjønn som ikke er rettslige, skal etter skjønnsloven styres av den stedlige lensmann. Også ved disse skjønn skal det alltid delta skjønnsmenn.

I det følgende omhandles primært *rettslige skjønn*, særlig fordi de styres av en fagdommer. Man får dermed det naturlige sammenlikningsgrunnlag i forhold til meddommere.

Det skal være et *utvalg av skjønnsmenn* i hvert fylke, jf skjønnsloven § 14. I likhet med meddommere skal skjønnsmenn velges av folkevalgt organ. Men i motsetning til meddommere velges skjønnsmenn av fylkestinget - ikke av kommunestyret. Valget av skjønnsmenn skjer for fire år om gangen. Reglene i domstoloven §§ 64 - 69 om valgbarhetsvilkår m v for meddommere gjelder tilsvarende. I tillegg fastsetter skjønnsloven § 14 annet ledd at det skal «tas

sikte på at utvalget får en allsidig sammensetning, og at de som oppnevnes har kyndighet på ett eller flere områder som vanligvis berøres ved skjønn». Det følger av henvisningen i skjønnsloven § 14 til domstolloven §§ 64 - 69 at personer som velges som skjønnsmenn, har rett og plikt til å ta imot valget, så fremt de ikke er utelukket fra valg eller kan søke seg fritatt.

Skjønnsretten skal i den enkelte sak som hovedregel settes med fire skjønnsmenn, unntaksvis med to eller seks, jf § 11. Ved overskjønn er hovedregelen at skjønnsretten settes med det samme antall skjønnsmenn som ved underskjønnet. Antallet kan økes til fire, der underskjønnet hadde to, og til seks, der underskjønnet hadde fire. Ved overskjønn som hører inn under lagmannsretten, kan retten settes med tre fagdommere, hvis førstelagmannen finner at særlige grunner taler for det.

Skjønnsmennene i den enkelte sak oppnevnes av rettens administrator, og hentes fra det ovennevnte utvalget av skjønnsmenn. Oppnevningen skjer på bakgrunn av en ren behovsvurdering, dvs ut fra hvilken type sakkyndighet det er ønskelig at skjønnsmennene i den enkelte konkrete saken besitter.

Den *rettslige stilling* for skjønnsmenn er i det alt vesentlige den samme som for meddommere som velges etter domstollovens regler.

11.2.3 Lagrettemedlemmer (jurymedlemmer)

Lagrettemedlemmer har en noe annen funksjon enn andre lekdommere. De deltar utelukkende under hovedforhandlingen i en del straffesaker i lagmannsretten, og i utgangspunktet bare i tilknytning til avgjørelsen av skyldspørsmålet. Til gjengjeld avgjør lagretten (juryen) alene skyldspørsmålet, men retten - de tre fagdommerne - kan etter omstendighetene sette lagrettens avgjørelse til side, jf straffeprosessloven §§ 376 a - c. Dersom lagretten har erklært tiltalte skyldig, og retten ikke setter lagrettens avgjørelse til side, skal tre av lagrettemedlemmene - som uttas ved loddrekning - sammen med lagrettens ordfører, tiltre retten ved avgjørelse av hva slags straff m v domfelte skal få, jf § 376 e. I denne sammenheng fungerer de tre lagrettemedlemmene som ordinære meddommere.

Lagmannsretten settes bare med lagrette i visse alvorlige straffesaker. Etter straffeprosessloven § 352 er hovedregelen at lagretten skal tre i funksjon «når det er anket over bevisbedømmelsen under skyldspørsmålet og anken gjelder straff for forbrytelse som etter loven kan medføre fengsel i mer enn 6 år».

De to alminnelige utvalg av meddommere i lagsoknet etter domstolloven § 70 omfatter også lagrettemedlemmer, i den forstand at de personer som er valgt som meddommere samtidig er valgt som lagrettemedlemmer. Her er det m a o tale om personidentitet.

Lagretten består av ti medlemmer. I vidløftige saker kan antallet økes til 11 eller 12. Uttaket av lagrettemedlemmer skjer ved loddrekning, og etter de samme regler som gjelder for uttak av ordinære meddommere, jf domstolloven § 85. Det skal uttas syv medlemmer fra hvert av utvalgene, til sammen fjorten medlemmer. De overtallige skytes ut etter nærmere regler i straffeprosessloven § 356. Utgangspunktet er at tiltalte og påtalemyndigheten etter tur skyter ut ett medlem hver, inntil man når det antall medlemmer som lagretten skal ha.

Den *rettslige stilling* for lagrettemedlemmer vil i hovedsak være den samme som for meddommere. Det er udiskutabelt at prinsippet om dommeres uavhengighet gjelder tilsvarende for lagrettemedlemmer. Og som for

meddommere og skjønnsmenn er vervet et ombud, med de rettigheter og plikter dette innebærer.

Lagrettemedlemmers strafferettslige posisjon er den samme som meddommeres, også i forhold til domstollovens regler om rettergangsbot. De måter som vervet kan opphøre på, er likeartede for meddommere og lagrettemedlemmer. Reglene om sletting er således de samme, inklusive retten til å klage. Klager sendes til og avgjøres av lagmannsretten. Sletting vil automatisk gjelde både vervet som meddommer og som lagrettemedlem. For øvrig vil det som er uttalt i punkt 11.2.1 om meddommeres erstatningsplikt m v, gjelde tilsvarende for lagrettemedlemmer.

11.2.4 Forliksrådets funksjoner, sammensetning og sekretariat

Funksjoner

Forliksrådet er en domstol i domstollovens forstand, jf lovens § 1, og inngår som en viktig del av den *sivile* rettspleie. Forliksrådet har to hovedfunksjoner. Den ene er å foreta mekling mellom partene i saker som bringes inn for rådet. Den andre er å avsi dom i saker hvor det ikke oppnås forlik, når lovens forutsetninger er oppfylt, se nærmere tvistemålsloven kap 21. Forliksrådet har ingen funksjoner innenfor strafferettspleien, og behandling i forliksrådet foretas ikke i sivile saker som reises mot staten eller en kommune eller fylkeskommune.

I 1995 innkom det i alt 101 500 klager til forliksrådene. Til sammenlikning kan nevnes at herreds- og byrettene samme år mottok 11 900 tvistemål, mens lagmannsrettene og Høyesterett mottok henholdsvis 1 800 og 375 anker i sivile saker. (Tallene er hentet fra Reinskou-utredningen.)

Resultatet av behandlingen av de 101 500 klager som forliksrådene mottok i 1995, var følgende:

-	avvist, hevet, bortfalt:	16 300
-	forlikt:	3 700
-	på dømt ved uteblivelse:	65 900
-	på dømt - godtatt påstand:	6 800
-	på dømt etter forgjeves mekling:	3 200
-	henvist til retten:	5 600

(Tallene er hentet fra Reinskou-utredningen. Sammenliknbare tall foreligger ikke for senere år.)

I NOU 1992:35 Effektivisering av betalingsinnfordring m v er det fremmet forslag om enklere regler for tvangsinnfordring, som vil bety en vesentlig reduksjon av det antall saker som forliksrådene har til behandling i dag. Forslaget innebærer at behandling i forliksrådet ikke vil være nødvendig som grunnlag for tvangsinnfordring i de tilfeller hvor debitor ikke har innsigelser mot et krav som er forfalt til betaling. Når et krav er presentert skriftlig for debitor, og debitor senere har mottatt varsel om tvangsinnfordring, kan kravet fremmes direkte for tvangsmyndighetene ved begjæring om utlegg. Slike krav anses som særlig tvangsgrunnlag etter tvangsfullbyrdelseslovens regler. Hvis ikke debitor har innsigelser, vil utleggsforretning bli avholdt og utlegg tatt. Men har debitor innsigelser, vil saken bli overført direkte til forliksrådet, så

fremt kreditor har bedt om slik overføring. - I NOUen anslås det at de saker hvor debitor ikke har innsigelser, utgjør mer enn 80 % av de saker som behandles i forliksrådet i dag.

De forslag til lovendringer som foreslås i NOU 1992:35 er ikke gjennomført, men i Reinskou-utredningen videreføres forslagene med enkelte endringer.

Organisering, sammensetning, sekretariat

Det skal være et forliksråd i hver kommune, jf domstoloven § 27. Dersom kommunestyret bestemmer det, og kommunestyrets vedtak godkjennes av fylkesmannen, kan det opprettes forliksråd for bestemte geografiske deler av kommunen. Rådet består av tre personer med varamedlemmer, alle valgt av kommunestyret. Forliksrådet er således en ren lekmanndomstol. Medlemmene velges for fire år om gangen, regnet fra 1 mai året etter at kommunevalget har funnet sted.

Det følger av § 52 at medlemmer av forliksrådet er dommere i domstolovens forstand, i og med at forliksrådet er en domstol, og rådets medlemmer kan treffe «*dømmende avgjørelser*».

Kommunen skal dekke utgiftene til kontorhold for forliksrådet, d v s både til husleie, inventar, forbruksmaterieil m v, jf § 27. Kommunen dekker også utgiftene til medlemmenes arbeids-, skyss- og kostgodtgjøring. De utgifter som kommunen har, finansieres helt eller delvis gjennom det gebyr som skal betales for behandling av saker i forliksrådet (rettsgebyr), jf rettsgebyrloven av 17 desember 1982 nr 86 § 7. I mange kommuner ivaretas sekretariatsfunksjonen for forliksrådet av kommunale tjenestemenn. I 1997 var dette ordningen i 152 kommuner. I de øvrige kommuner var ordningen denne: 137 kommuner - lensmannen eller en annen som var tilsatt ved det stedlige lensmannskontoret, 130 kommuner - forliksrådets leder eller et av rådets medlemmer og 16 kommuner - andre løsninger. Å skjøtte sekretariatsfunksjonen krevde i 1995 til sammen 99 årsverk. Av disse stod kommunale tjenestemenn for 67 årsverk, d v s nokså nøyaktig 2/3. (Alle tallene er hentet fra Reinskou-utredningen.)

Selv om kommunen har viktige funksjoner i forhold til forliksrådet, særlig gjennom valg av dets medlemmer, forhindrer ikke det at forliksrådet som domstol er en statlig institusjon - et integrert ledd i den statlige rettspleie.

Valg av medlemmer til forliksrådet. Vervets opphør

Grunnvilkårene for å bli valgt som medlem av forliksrådet, er de samme som kreves for å bli fagdommer, jf domstoloven § 53, d v s at vedkommende er norsk statsborger, er vederheftig og ikke er fradømt stemmeretten. Tilleggs-vilkårene er at vedkommende har fylt 25 år og ikke er utnevnt dommer i statsråd eller dommerfullmektig, jf § 56. Selv om det ikke uttrykkelig framgår av loven, må det antas at også andre midlertidige dommere er utelukket fra å sitte i forliksrådet. Det kan velges personer som ikke er bosatt i kommunen, men de som tilhører denne personkategorien, kan kreve fritak fra vervet. Fritaksretten gjelder også for de personer som har fylt 65 år, eller som har vært medlem av forliksrådet de siste åtte årene. Loven stiller ikke opp særskilte kvalifikasjonskrav for å kunne bli valgt som medlem, verken av generell art (f eks slik som for meddommere) eller spesiell art (f eks krav til kyndighet i jus.)

Det er likevel ikke noe til hinder for at en jurist velges som medlem av forliksrådet, forutsatt at vedkommende ikke er dommer - se ovenfor.

Fylkesmannen skal etter § 58 prøve lovligheten av valget av medlemmer til forliksrådet. Hun/han skal også føre tilsyn med virksomheten i forliksrådet.

Hvis en person ikke er utelukket fra valg, og heller ikke har krevd seg fritatt fra vervet, har hun/han rett og plikt til å ta imot valget. Dette plasserer forliksrådets medlemmer i samme stilling som meddommere/lagrettemedlemmer etter domstollovens alminnelige regler og skjønnsmenn; disse vervene er alle å anse som ombud. Heller ikke forliksrådets medlemmer kan derfor uten videre frasi seg vervet. Vervet opphører normalt ved utløpet av den fireårige funksjonsperioden. Skal vedkommende kunne fortsette i vervet utover denne perioden, forutsetter det at hun/han blir gjenvalgt. I perioden bringes vervet til opphør - selv om medlemmet selv skulle ønske å fortsette - hvis medlemmet flytter fra kommunen, eller ikke lenger oppfyller valgbarhetsvilkårene i §§ 53 og 56 (medlemmet er f eks blitt utenlandsk statsborger), eller medlemmet er blitt «varig forhindret fra å gjøre tjeneste», jf § 59, eller fradømt vervet ved straffedom. Det skal da velges et nytt medlem i det tidligere medlems sted. En særregel som gjelder for medlemmer av forliksrådet - i motsetning til meddommere og skjønnsmenn - er at kommunestyret har en skjønnsmessig adgang til å frita et medlem fra vervet, når medlemmet fremmer ønske om det.

Nærmere om den rettslige stilling for medlemmer av forliksrådet

Uavhengighetsprinsippet gjelder for forliksrådet og medlemmene av dette. I prinsippet er det her ingen forskjell sammenliknet med de øvrige domstoler i domstolskjeden og dommerne ved disse domstolene. Habilitetsreglene i domstolloven §§ 106 - 108 gjelder for alle «dommere», d v s også for medlemmer av forliksrådet. Den plikt som etter § 60 påhviler fagdommere til å gi skriftlig forsikring om at de «samvittighetsfullt vil oppfylle sine plikter», gjelder tilsvarende for medlemmer av forliksrådet. Meddommeres forsikring gis muntlig, og har et noe annet innhold, jf § 100. De regler som gjelder meddommeres strafferettslige posisjon, vil i utgangspunktet gjelde tilsvarende for medlemmer av forliksrådet. Reglene om opphør av vervet har også klare likhetspunkter, se ovenfor. I tillegg kommer at medlemmer av forliksrådet - i likhet med meddommere - kan fradømmes vervet etter reglene i straffeloven § 29 nr 1. Videre vil deres erstatningsrettslige posisjon tilsvare den som meddommere har.

11.3 Kommisjonens vurderinger og forslag

11.3.1 Administrasjonsordningen

11.3.1.1 Meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn

Ordningen med meddommere og skjønnsmenn ved herreds- og byrettene og ved lagmannsrettene er en integrert del av disse domstolene. Det samme gjelder for ordningen med lagrettemedlemmer ved lagmannsrettene. Det er ikke aktuelt for kommisjonen å foreslå endringer i disse ordningene, se nærmere punkt 11.3.2. Den sentrale administrasjonen av lekdommersystemet må derfor ses i direkte sammenheng med den sentrale administrasjon av domstolene. Hvorvidt den sentrale domstoladministrasjon fortsatt skal tilligge Justisdepartementet eller en ny Domstoladministrasjon, vil ikke ha noen betydning i denne sammenheng.

Kommisjonen kan ikke se at administrasjonen av ordningen med meddommere/lagrettedmedlemmer/skjønnsmenn isolert sett bør få noen innvirkning på valg av hovedmodell for organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon. Her er helt andre hensyn avgjørende, se nærmere "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6.

11.3.1.2 Administrasjonen av forliksrådene, sentralt og lokalt

Kommisjonen vil innledningsvis gi en orientering om Reinskou-utredningen og de forslag som fremmes der vedrørende forliksrådene, siden denne utredningen er spesielt nevnt i mandatet, og siden forslagene berører administrasjonen av domstolene direkte. Kommisjonen vil deretter foreta en vurdering av de forslag som fremmes i utredningen.

I Reinskou-utredningen inngår forliksrådene i det som defineres som den sivile rettspleie på grunnplanet. Ved siden av forliksrådene inngår i første rekke namsmannsfunksjonen (tvangsfullbyrdelse av andre krav enn straff) og stevnevitnefunksjonen (forkynnelse av stevninger, vitneinnkallinger m v). I lensmannsdistrikter er lensmannen namsmann, og lensmannen har i tillegg ansvaret for stevnevitnefunksjonen. Reinskou-utredningen legger til grunn at forliksrådsordningen skal bestå, også dersom forslagene i NOU 1992:35 om effektivisering av betalingsinnfordring m v blir gjennomført. Det foreslås imidlertid at staten skal overta det økonomiske og administrative ansvaret for forliksrådene, og ha hele ansvaret for den sivile rettspleien på grunnplanet. Konsekvensen er at det ansvar som kommunene har i dag for å dekke forliksrådets utgifter, overføres til staten. Til gjengjeld mister kommunen inntektene fra det rettsgebyr som skal betales for å få en sak behandlet ved forliksrådet, jf rettsgebyrloven. På det sentrale plan foreslås administrasjonen av forliksrådene lagt til Justisdepartementet.

Utredningen bygger på at det er nødvendig for det enkelte forliksråd å ha et sekretariat å støtte seg til. Forslaget om at staten - Justisdepartementet - skal ha ansvaret for administrasjonen av forliksrådene innebærer også at staten skal ha ansvaret for sekretariatsfunksjonen. Denne funksjonen forankres i den institusjon som etter forslaget får det samlede ansvaret for *namsmannsfunksjonen* - det lokale politi. I de mindre folkerike kommuner innebærer dette at lensmannen blir forliksrådets sekretær. I de største og mest folkerike kommuner - d v s kommuner med mer enn ca 40 000 innbyggere - foreslås en ordning med *underfogder* som «funksjonsbasert driftsenhet» innenfor politiet. Det forutsettes at både lensmannen og underfogden skal være underlagt den stedlige politimesters styringsrett. Som alternativ foreslås det opprettet en helt ny etat - «herreds» - eller «byfogdkontorer». Mens underfogdene skal være tilknyttet politiet, skal de sistnevnte ha en direkte forbindelse til Justisdepartementet, løsrevet fra politiet og politimesterens styringsrett. Underfogdkontorer foreslås under tvil som en bedre løsning enn herreds- og byfogdkontorer.

På s 28 i utredningen uttales det at «Kombinasjonen forliksrådssekretariat - namsmann reiser ikke habilitetsprobemer.» Når det gjelder en annen mulig funksjonskombinasjon, nemlig kombinasjonen medlem av forliksrådet - namsmann, vises det til følgende uttalelse fra Justisdepartementet i Ot prp nr 47 (1985-86) Om lov om endringer i rettergangslovgivningen (s 46): «Domstolenes habilitetsregler er i alminnelighet ikke til hinder for at en person opptrer som stevnevitne, forliksrådsmedlem og senere namsmann i samme tvist.

Departementet kan ikke se at kombinasjonen forliksrådsmedlem - namsmann er prinsipielt eller praktisk uheldig.»

På s 28 i utredningen omtales også forholdet til *Domstolkommisjonen*. Her uttales følgende: «Plasseringen av det overordnede, administrative ansvaret for forliksrådene drøftes i punkt 6.6 nedenfor. På det punkt kan det ikke utelukkes at det vil være naturlig eller nødvendig å vurdere endringer når Domstolkommisjonens utredning foreligger. Når det gjelder forliksrådets tilknytning til stat og kommune og forliksrådenes behov for et fast sekretariat, er det neppe grunn til å vente at Domstolkommisjonen vil ta til orde for endringer i andre retninger enn som det foreslås i utredningen her.»

Kommisjonen vil uttale følgende i tilknytning til forslagene i Reinskou-utredningen:

Å sørge for at landet har velfungerende domstoler, er en *nasjonal* oppgave og bør derfor være et *statlig* ansvar. Når Reinskou-utredningen uttaler at administrasjonen av forliksrådene - som er en av de alminnelige, statlige domstoler - fullt ut bør være et statlig ansvar, er dette i tråd med etablerte prinsipper for funksjons- og utgiftsfordelingen mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. En fullstendig statliggjøring vil skape klarere ansvarsforhold og legge et bedre grunnlag for en videreutvikling av forliksrådsordningen gjennom bl a opplæring, bedre saksbehandlingsrutiner og en nødvendig styrking av sekretariatsfunksjonen for det enkelte forliksråd. Med dette som bakgrunn vil kommisjonen gi sin støtte til forslaget i Reinskou-utredningen om at staten overtar det hele og fulle ansvar for administrasjonen av forliksrådene. Etter kommisjonens oppfatning bør dette gjelde uavhengig av om forslagene i NOU 1992:35 blir gjennomført.

Administrasjonen av forliksrådene reiser to sentrale spørsmål av organisatorisk karakter. Det ene spørsmålet gjelder organiseringen av den *sentrale* administrasjon av forliksrådene, og det andre knytter seg til den *lokale* administrasjon av forliksrådene eller - mer presist - til organiseringen av sekretariatsfunksjonen for det enkelte forliksråd. Kommisjonen vil først se på spørsmålet om den sentrale administrasjonsordningen.

Utgangspunktet for kommisjonen er at det sentraladministrative organ som har ansvaret for herreds- og byrettene, lagmannsrettene, Høyesterett- og eventuelt særdomstolene, se "*Administrasjonsordningen for særdomstolene*" i kapittel 12.5.4 - også bør ha ansvaret for forliksrådene. Synspunktet er at hovedansvaret for administrasjonen av *alle* (alminnelige) domstoler så vidt mulig bør være samlet hos ett og samme forvaltningsorgan. Dette er dels begrunnet i prinsipielle hensyn, men også i praktisk-administrative hensyn, ikke minst med sikte på ressursutnyttelse. Etter kommisjonens mening er det for øvrig av vesentlig betydning at administrasjonen av *hele* lekdommersystemet, inklusive forliksrådene, legges til det samme sentraladministrative organet, se punkt 11.3.1.1.

Om det organ som skal stå for den sentrale, felles administrasjon er Justisdepartementet eller en ny Domstoladministrasjon, vil i prinsippet ikke være avgjørende.

Å la en eventuell Domstoladministrasjon administrere forliksrådene *kan* imidlertid bli problematisk hvis sekretariatsfunksjonen for forliksrådene skal tilligge politiet, slik det foreslås i Reinskou-utredningen, siden Justisdepartementet fortsatt vil ha funksjonen som sentraladministrasjon for politiet. Organiseringen av sekretariatsfunksjonen bør på den annen side ikke få avgjørende innflytelse på hvorledes den *sentrale* administrasjon av forliksrådene bør være. Det er heller ikke noe særsyn at en ytre statsetat eller stat-

stjenestemann er underordnet flere sentraladministrative enheter i faglig henseende - f eks gjelder dette for fylkesmannen. Og selv om det ikke framstår som noen ideell løsning, bør det etter kommisjonens mening la seg gjøre å etablere egnede samarbeidsformer mellom en eventuell ny Domstoladministrasjon - med ansvar også for den sentrale administrasjon av forliksrådene - og Justisdepartementet, med henblikk på å få sekretariatsfunksjonen etter Rein-skou-utredningens modell til å fungere i praksis.

Men det er ikke uten videre gitt at sekretariatsfunksjonen for forliksrådene bør tilligge politiet, eventuelt politiet og en ordning med herreds- og byfogder i de aller største kommunene.

Spørsmålet om hvordan de lokale sekretariater for forliksrådene skal organiseres, har både prinsipielle og praktisk-administrative sider.

Som domstol er det prinsipielt viktig at forliksrådet framtrer som et uavhengig organ. I dette perspektiv kan det reises innvendinger mot at sekretariatet er knyttet til enheter innenfor politiet. Slike prinsipielle innvendinger får større tyngde jo sterkere sekretariatet for forliksrådet blir integrert i den ordinære politiorganisasjonen. Det er en bærebjelke i forliksrådenes virksomhet at de skal ha lokal tilknytning. Det er ønskelig med et mest mulig ensartet organisasjonsmønster for å bøte på den uoversiktlige situasjonen som foreligger i dag. Sekretariatsfunksjonen er de fleste steder ikke så omfattende at den berettiger mer enn en bistilling. Rendyrking av roller kan da gå på tvers av ønsket om lokal tilknytning også for sekretariatet.

Lensmannen har tradisjonelt ivaretatt en rekke forskjellige roller innenfor den sivile rettspleie - som stevnevitne, som sekretær for eller undertiden medlem av forliksrådet, namsmann, styrer av lensmannsskjønn. Samlet har dette gitt lensmannen en omfattende innsikt i lokale forhold av betydning for rettspleien. Dette har gjort det mulig for lensmannen å spille en rolle som lokalt «servicekontor», men det kan også skape problemer.

Når lensmannen mange steder har vært sekretær for forliksrådet, har det vært med på å gi lensmannsetaten et sivilt preg som den tradisjonelt har hatt. Lensmannens politigjøremål overlapper ikke gjøremålene som sekretær for forliksrådet. Forliksrådet behandler bare sivile tvister, ikke straffesaker, og heller ikke tvister reist mot det offentlige eller saker om sivil verneplikt.

Lensmannsetaten er i de senere år blitt integrert i politiet, og omfanget av sivile oppgaver er generelt redusert. Å opprettholde lensmannen som sekretær for forliksrådet kan medføre at skillet mellom politi og rettspleie ikke framstår klart. Det er fare for at skillet kan bli mer utvisket jo sterkere lensmannen blir integrert i den ordinære politiorganisasjon. Særskilte avdelinger for forliksrådssekretariater ved politistasjonen i de større byene kan virke i samme retning. Blir ressursinnsatsen i forliksrådene avhengig av politimesterens prioritering av budsjettmidler eller arbeidsinnsats, kan det gjøre den sivile rettspleie på grunnplanet avhengig av en løpende vurdering i forhold til behovet for å bekjempe kriminalitet. Det kan også bli en tendens til at forliksrådet holder møte der sekretariatet holder til, og det virker uheldig om partene skal møte på politistasjonen for mekling i sine sivile tvister.

På denne bakgrunn bør det overveies nærmere hvilke sekretariatsløsninger som best kan tilfredsstillende de ulike hensyn. I disse overveielser bør man ta med et alternativ med lokalt baserte, felles sekretariater for forliksrådet og andre meklingsinstitusjoner. En løsning som kommisjonen finner særlig interessant å få vurdert, er at forliksrådet får felles sekretariat med konfliktrådet.

Kommisjonens medlemmer Bergo, Eidesen og Pavall har følgende *særmerknad*: Disse medlemmene ønsker i tillegg sterkere å betone de prinsipielle innvendinger mot å legge den lokale administrasjon av forliksrådene til lensmenn. Forliksrådene er alminnelige domstoler, jf domstoloven § 1 nr 5. Dette bør av hensyn til domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet, og folks tillit til domstolene, komme til uttrykk også i valg av lokal administrasjonsform.

Kommisjonen har merket seg at *fylkesmannen* ifølge domstoloven § 58 annet ledd skal føre alminnelig tilsyn med forliksrådets virksomhet. I Reinskou-utredningen foreslås denne tilsynsfunksjonen opphevet. Det pekes på at det neppe er behov for noe slikt tilsyn, og at «ordningen har vært egnet til å skape uklare ansvarsforhold». Kommisjonen er enig i dette. Hvordan tilsynet med forliksrådene skal organiseres, bør det som utgangspunkt kunne overlates til den sentrale domstoladministrasjon å vurdere. I den grad det er behov for regionale tilsynsorganer, bør disse være direkte underlagt den sentrale domstoladministrasjon - uavhengig av hvilken hovedmodell som velges for administrasjonen av domstolene.

Reinskou-utredningen går inn for å opprettholde bestemmelsen i domstoloven § 58 første ledd om at fylkesmannen skal føre kontroll med selve valget av medlemmer til forliksrådet. Noen nærmere begrunnelse for dette gis ikke. Kommisjonen kan vanskelig se at det foreligger særlige hensyn som skulle tilsi at det er nødvendig å opprettholde denne bestemmelsen, og den bør derfor vurderes opphevet. Fylkesmannen har f.eks ikke noen tilsvarende kontrollfunksjon etter domstoloven når det gjelder kommunestyrets valg av meddommere og lagrettemenn. Kommuneleven har dessuten generelle bestemmelser om departementets (fylkesmannens) lovlighetskontroll i forbindelse med kommunale avgjørelser, som også vil kunne omfatte kontroll med kommunestyrets valg av medlemmer til forliksrådet, jf kommuneleven § 59.

11.3.2 Valg, oppnevning m v

Lekdommerne spiller en sentral rolle i vårt rettssamfunn. Det er i denne forbindelse tilstrekkelig å peke på at forliksrådene utelukkende består av lekdommere, og at lekdommere ellers har viktige funksjoner som meddommere og lagrettemedlemmer i straffesaker, som meddommere i sivile saker og som skjønnsmenn i skjønnsaker. Av den grunn er det av stor betydning at man har et system for valg og oppnevning/uttrekning av lekdommere som sikrer at man har lekdommere som er skikket for vervet, og som har de lovbestemte kvalifikasjoner.

Rettsreglene for valg og uttrekning/oppnevning av lekdommere reiser imidlertid spørsmål som ikke er nevnt i kommisjonens mandat, og som i vesentlig grad ligger på siden av de problemstillinger kommisjonen ellers skal utrede. Det har vært reist spørsmål om kommisjonen skulle få et tilleggsmandat knyttet til valg og oppnevning/uttrekning av lekdommere. Men fordi kommisjonen på dette tidspunktet var i slutfasen av sitt arbeid, og fordi den ikke har en sammensetning som er tilpasset en slik oppgave, har kommisjonen for sin del ikke funnet tilstrekkelig grunn til å gå inn i et videre utredningsarbeid om de spørsmål det her gjelder. - Dette er akseptert av Justisdepartementet. Kommisjonen har tidligere fått utvidet sitt mandat én gang.

Kommisjonen går derfor ikke nærmere inn på en vurdering av fremgangsmåten for valg og uttrekning/oppnevning av lekdommere. Kommisjonen har forutsatt at selve grunnlaget for lekdommerordningen ligger fast.

Kommisjonen finner likevel grunn til å uttale følgende:

Ulike sider av lekdommerordningen har i den senere tid vært under offentlig debatt. Denne debatten ble utløst av en undersøkelse om jurymedlemmer i lagmannsretten som ble framlagt 1 mars 1999 i TV 2. Undersøkelsen var foretatt under ledelse av journalist Olav Njåstad, og den påviser bl a at det er et meget stort innslag av politikere blant jurymedlemmene. Deler av dette materialet ble presentert for kommisjonen før offentliggjøring fant sted.

Lekdommerordningen ble drøftet i Stortinget 13 april 1999 i tilknytning til en interpellasjon fra representanten Harald Hove (V), hvor søkelyset bl a ble rettet mot de forhold som ble tatt opp i TV 2s program. Stortinget traff i forbindelse med denne interpellasjonen følgende vedtak:

«Stortinget ber Regjeringen foreta en gjennomgang av dagens praksis ved utvelgning av lekdommere til by-, herreds - og lagmannsrettene, herunder å fremme forslag om endring av domstolsloven med sikte på å utelukke stortingsrepresentanter fra å bli valgt som lagrettemedlemmer, meddommere og skjønnsmenn.»

Kommisjonen ser positivt på at framgangsmåten ved valg av lekdommere nå vil bli nærmere utredet, og kommisjonen vil peke på enkelte spørsmål i denne sammenheng.

Kommisjonen vil for sin del gi uttrykk for at utredningen i tillegg til meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn bør omfatte medlemmer til forliksrådet. Også dette valget foretas av de enkelte kommunestyre og følger som utgangspunkt de alminnelige regler for valg etter "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 i kommuneloven, noe som bl a innebærer at valget skal skje som forholdsvalg hvis et medlem av kommunestyret krever det.

Etter det kommisjonen erfarer og den nevnte undersøkelsen bestyrker, er det et problem at det velges meddommere, og herunder lagrettemedlemmer, som ikke oppfyller kravene i domstolloven § 76. Lovens krav er som tidligere nevnt at det bare bør velges personer «som paa grund av sin retsindighet, dygtighet, selvstændighet ansees for særlig skikket til hvervet» (uthevet her). Det framgår videre at det ikke bør velges personer som «paa grund av utilstrækkelig kjendskap til det norske sprog eller av andre aarsaker vil ha vanskelig for at opfylde de pligter som hvervet fører med sig». En viktig problemstilling blir hvordan man best kan sikre seg at lovens krav blir oppfylt. Et konkret spørsmål i denne sammenheng er om det bør innføres aldersgrenser for lekdommere. Dette reiser imidlertid prinsipielle problemstillinger som kommisjonen ikke finner grunn til å gå nærmere inn på. Kommisjonen viser også til at Justisdepartementet vil sende ut på høring et forslag om innføring av en øvre aldersgrense for lekdommere. - Det kan for øvrig være grunn til å peke på at loven ikke stiller opp særlige kvalifikasjonskrav for å kunne bli valgt som medlem av forliksrådet - i motsetning til det som gjelder for meddommere og lagrettemedlemmer.

Etter domstolloven skal det velges et stort antall meddommere/lagrettemedlemmer. Loven forutsetter at det til hvert av de to alminnelige utvalg av meddommere og lagrettemedlemmer i lagsoknet skal velges «fire ganger så mange medlemmer som det i løpet av et år antas å falle rettsdager med lagrettemedlemmer eller meddommere fra disse utvalgene», jf § 70. Til de alminnelige utvalgene i domssoknet skal velges meddommere tilsvarende to ganger antall rettsdager, jf § 71. Kommisjonen mener at det er grunn til å vur-

dere om det foreligger et reelt behov for å velge så mange personer til de alminnelige utvalgene.

Lekdommernes midlertidighet reiser også enkelte problemstillinger. Bl a kan det være grunn til vurdere om lekdommere bør velges på ubestemt tid, ut fra hensynet til deres uavhengighet, eller om det bør innføres lovbestemte grenser for adgangen til å gjenvelge lekdommere etter domstolloven, bl a for å kunne sikre seg bedre mot automatikk i valgene.

TV 2s undersøkelse og den etterfølgende debatt, herunder interpellasjonsdebatten i Stortinget, har fokusert på at andelen av politikere blant lekdommere er meget høy. Kommisjonen er enig i - slik det også synes å framgå av interpellasjonsdebatten - at dette er et spørsmål for nærmere undersøkelse og vurdering, men vil peke på at de gjeldende regler ikke er til hinder for at politikere velges.

Videre vil kommisjonen framheve behovet for opplæring av de lekdommere som blir valgt eller oppnevnt. Det gis i dag liten eller ingen opplæring av lekdommere, selv om bildet varierer noe fra domstol til domstol. Lengst synes man å være kommet når det gjelder opplæring av forliksrådenes medlemmer. Kommisjonen mener det er av betydning at opplæringsbehovet nå blir analysert, og at det på grunnlag av en slik analyse iverksettes et målrettet arbeid for opplæring av lekdommere.

11.3.3 Sidegjøremål

Kommisjonen har i "*Sidegjøremål*" i kapittel 9 fremmet forslag til et samlet opplegg for regulering av fagdommeres sidegjøremål. Spørsmålet er om dette opplegget - helt eller delvis - bør gjelde tilsvarende for lekdommere, eventuelt om det er behov for særlige regler. Det foreligger i dag ingen regler om lekdommeres adgang til å påta seg sidegjøremål.

Lekdommere har - i motsetning til fagdommere - dommerarbeidet som *deltidsbeskjeftigelse*. Sin hovedbeskjeftigelse har de utenom dommerarbeidet. Med unntak av forliksrådets medlemmer opptrer den enkelte lekdommer sporadisk i domstolene, som oftest bare noen få ganger i løpet av den periode som hun/han er valgt eller oppnevnt for. Det kan derfor ikke sies å foreligge noen problematikk i tilknytning til sidegjøremål for dem på samme måte som for fagdommerne. Det vises også til at fagdommerne i by- og herredsretten og i lagmannsretten har langt mer omfattende funksjoner enn lekdommerne, siden det er de førstnevnte som i kraft av sin stilling har ansvaret for saksforberedelsen, administrerer hovedforhandlingen, leder rettens interne rådslagninger og har det praktiske ansvaret for utformingen av rettens avgjørelser.

Dersom lekdommerne har gjøremål som kan være uforenlig med funksjonen som dommer, vil det etter kommisjonens oppfatning være tilstrekkelig å løse denne type problemer gjennom *habilitetsreglene* - slik det også gjøres i dag, jf domstolloven "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6. F eks gjelder plikten til å melde fra om mulig inhabiliserende forhold så snart som råd er, se domstolloven § 113, også for lekdommere. I tillegg vil kommisjonen peke på at det for meddommernes vedkommende er fastsatt regler i domstolloven § 66 om at visse stillinger er uforenlige med vervet som meddommer/lagrettemedlem, f eks å være polititjenestemann. Personer i slike stillinger er utelukket fra å bli valgt som medlemmer av meddommerutvalgene. Kommisjonen viser videre til de regler som gjelder for slettelse av meddommere/lagrettemedlemmer fra de alminnelige utvalg i lagsoknet og i domssoknet, jf

domstoloven § 81. Domstoloven §§ 66 og 81 gjelder tilsvarende for skjønnsmenn.

Regulering av sidegjøremål kan framstå som noe mer aktuelt for medlemmer av forliksrådet enn for andre lekdommere, i og med at de opptrer som dommere i svært mange flere saker enn de øvrige lekdommere gjør. Men også forliksrådets medlemmer har dommerarbeidet som deltidsbeskjeftigelse. Av den grunn kan det i praksis være meget vanskelig å trekke opp grenser for hva forliksrådsmedlemmer skal kunne tillate seg av sidegjøremål. Man vil f eks relativt raskt kunne stå overfor spørsmålet om en rettslig begrensning innebærer et slags yrkesforbud eller liknende. Avgjørende for kommisjonen er at de ordinære habilitetsreglene bør være tilstrekkelige for medlemmene av forliksrådet.

Kommisjonens konklusjon er etter dette at lekdommers sidegjøremål ikke gjøres til gjenstand for rettslig regulering. Dette gjelder også for medlemmer av forliksrådet.

Et særlig spørsmål som melder seg for meddommere, er kombinasjonen av vervet som meddommer med vervet som folkevalgt. Det vises her til det som kommisjonen uttaler i punkt 11.3.2.

11.3.4 Disiplinærtiltak m v

Kommisjonen finner ikke grunn til å gå nærmere inn på de regler som gjelder for lekdommers strafferettslige og erstatningsrettslige stilling, og foreslår ingen endringer i disse. Det samme gjelder reglene om vervets opphør.

Kommisjonen har i kapittel 10 fremmet forslag til et samlet opplegg for en klage- og disiplinærordning for fagdommere. Spørsmålet er - som for sidegjøremåls vedkommende - om denne ordningen, helt eller delvis, bør omfatte også lekdommere - eventuelt at det utformes visse særregler for disse dommerne.

Kritikkverdig atferd fra lekdommers side kan forekomme, selv om dette sjelden blir påpekt eller gjort til gjenstand for debatt. I praksis vil kritikkverdig atferd fra lekdommere - utenom medlemmer av forliksrådet - hovedsaklig finne sted i tilknytning til hovedforhandlingen, siden de ikke har noe ansvar for saksforberedelsen og sjelden vil kunne bebreides for sendrektighet med hensyn til domsskriving. Den kritikkverdige atferden vil f eks kunne bestå i at lekdommeren uten gyldig grunn uteblir fra hovedforhandlingen eller kommer for sent til denne. Eksempler på slik atferd under hovedforhandlingen kan være insinuerende spørsmål fra lekdommers side og markering av standpunkt til realiteten i saken. Liknende atferd vil kunne forekomme blant medlemmer av forliksrådet. Man kan heller ikke se bort fra at partene i en sak for forliksrådet kan bli utsatt for utilbørlig påvirkning fra rådets medlemmer med sikte på å oppnå forlik i saken.

Etter kommisjonens oppfatning kan det spørres om det er behov for at lekdommere skal omfattes av en disiplinærordning.

Kommisjonen viser for det første til at det kan reageres med ordinær straff overfor lekdommere, herunder rettergangsstraff, og erstatningsansvar. For det andre er det grunn til å anta at det sjeldnere vil bli aktuelt med regulære disiplinærtiltak overfor lekdommere enn overfor fagdommere. Årsaken er bl a at lekdommere sjeldnere enn fagdommere vil være i en slik posisjon at de vil kunne opptre kritikkverdig, se ovenfor, og at det kan være vanskelig å bebreide lekdommeren for hennes/hans atferd - særlig på grunn av manglende kunnskap om hva som er korrekt atferd - og dermed påvise skyld hos vedko-

mmende. Det er i denne sammenheng også viktig å peke på at den enkelte lekdommer - bortsett fra medlemmene av forlikrådet - oppnevnes for den enkelte sak og fungerer bare i et sterkt begrenset antall saker i løpet av sin fireårige funksjonsperiode. Kommisjonen vil framheve at det i dag gis liten eller ingen organisert opplæring av lekdommere. Når de møter i retten første gang, har de som oftest liten innsikt i hvordan det forventes at de skal opptre. Det kan da virke urimelig at de skal kunne risikere å bli møtt med disiplinærtiltak, uten egentlig å vite hva dommerrollen krever av dem. Kommisjonen vil peke på at rettens administrator i herreds- og byrettene og i lagmannsrettene har rett og plikt til å informere, veilede og eventuelt korrigere, lekdommere. Det kan hevdes at dette er av større betydning for å hindre kritikkverdig atferd fra lekdommere, enn at de skal omfattes av en klage- og disiplinærordning som også gjelder fagdommere.

På den annen side kan det med styrke sies at en dommers kritikkverdige atferd er beklagelig, uavhengig av hvilken dommer det er som opptrer på denne måten. For den som rammes vil det som utgangspunkt være uten betydning om dommeren er fagdommer eller lekdommer. Av den grunn kan det være like nærliggende å reagere overfor en lekdommer som overfor en fagdommer. Hensynet til domstolenes legitimitet kan tilsi at det reageres overfor enhver dommers kritikkverdige atferd, og at dette synliggjøres gjennom et felles disiplinærsystem for alle dommere. Man får da gitt et generelt uttrykk for at kritikkverdig atferd fra dommeres side ikke tolereres.

Som for fagdommere vil vurderingstemaet for Tilsynsutvalget være om atferden er i strid med «god dommerskikk», med bakgrunn i den stilling og funksjon som lekdommere har. Og man vil gjennom Tilsynsutvalgets praksis etter hvert kunne få utviklet retningslinjer for hva som anses som akseptabel atferd fra lekdommeres side.

Kommisjonen vil etter dette foreslå at lekdommerne inngår i den disiplinærordning som er utviklet for fagdommere, og at lovreglene skal gjelde tilsvarende - så langt de passer. I utgangspunktet bør det samme gjelde for lekdommere ved særdomstolene, se "[Dommerne ved særdomstolene - stillingsvern, utnevnelser m v](#)" i kapittel 12.5.5.1 og 12.5.5.2.

11.3.5 Lovregulering

Kommisjonen legger til grunn den forlikrådsordning som gjelder i dag, og foreslår ingen endringer i denne. Dette innebærer at de gjeldende regler om valg/oppnevning av medlemmer til forlikrådet opprettholdes. Kommisjonen foreslår heller ikke noen endringer i reglene om valg/oppnevning av andre lekdommere - meddommere, lagrettemedlemmer og skjønnsmenn. Kommisjonen viser imidlertid til det som uttales i punkt 11.3.2 om forhold som Justisdepartementet bør vurdere nærmere.

Kommisjonen ser ikke noe behov for å ha lovregler om lekdommeres sidegjøremål. Derimot går kommisjonen inn for at de lovregler som foreslås om disiplinærtiltak overfor fagdommere, skal gjelde tilsvarende for lekdommere - så langt de passer. Den sentrale administrasjon av domstolene vil - etter kommisjonens tilslutning til forslaget i Reinskou-utredningen - omfatte forlikrådene, uavhengig av om administrasjonen fortsatt skal ligge i Justisdepartementet eller legges til en ny Domstoladministrasjon. Det samme gjelder administrasjonen av lekdommesystemet for øvrig. Kommisjonen finner det ikke nødvendig å lovfeste dette særskilt. Det er heller ikke aktuelt å foreslå

lovfesting i forbindelse med sekretariatsfunksjonen for forliksrådet, siden kommisjonen går inn for at sekretariatsfunksjonen bør vurderes nærmere.

Kapittel 12

Særdomstoler

Ved siden av de alminnelige domstoler finnes flere særdomstoler, d v s egne domstoler med dømmende oppgaver innenfor avgrensede rettsområder. Prinsipielt sett går kommisjonen inn for at dømmende oppgaver bør tilligge de alminnelige domstoler, at eventuelle særdomstoler bør administreres sammen med de alminnelige domstoler, og at regelverket om utnevnesordning, midlertidige dommere, sidegjøremål, stillingsvern og disiplinærtiltak bør være det samme for dommere ved alle domstoler - eventuelt med nødvendige tilpasningsregler. Når det gjelder de eksisterende særdomstoler, foreslår kommisjonen at jordskifterettens stilling og funksjoner blir utredet. Flertallet foreslår at spørsmålet om overføring av administrasjonen av jordskifterettene fra Landbruksdepartementet til den nye Domstoladministrasjonen blir vurdert separat og uten å avvente utredningen om jordskifterettens stilling og funksjoner. Flertallet foreslår videre at spørsmålet om tilpasning av reglene om utnevnesordning m v blir vurdert samtidig med vurderingen av administrasjonsordningen. Mindretallet foreslår at utredningen av jordskifterettens stilling og funksjoner, av administrasjonsordningen og av utnevnesordningen og de øvrige dommerrelaterte spørsmål, skjer samlet.

Hele kommisjonen går inn for at administrasjonsordningen og utnevnesordningen m v for dommere ved Arbeidsretten blir utredet i lys av kommisjonens prinsipielle syn, og at spørsmål som gjelder utnevnesordning m v for dommere ved de andre særdomstolene blir vurdert når utredningen for Arbeidsrettens vedkommende foreligger.

For øvrig mener kommisjonen at administrasjonen av konsulrettene fortsatt bør være i Utenriksdepartementet, og at alle de øvrige særdomstoler bør administreres av den sentrale domstoladministrasjon, jf "[Den sentrale domstoladministrasjon](#)" i kapittel 6.

12.1 Innledning

Ved siden av de alminnelige domstoler eksisterer det enkelte særdomstoler for behandling av spesielle typer av saker, jf "[Oversikt over domstolordningen i Norge](#)" i kapittel 3.3. En særdomstol kan defineres som en institusjon utenom de alminnelige domstoler - forliksrådene, herreds- og byrettene, lagmannsrettene og Høyesterett - som er tillagt dømmende funksjoner på et avgrenset rettsområde, og som i domstoloven eller i annen lov er betegnet som domstol. Det eksisterer i dag følgende særdomstoler eller hjemmel for å opprette slike: Vergemålsretter, jordskifteretter, skjønnsretter etter plan- og bygningsloven, konsulrettene i utlandet, Riksretten, Arbeidsretten og Utmarkskommisjonen. Særdomstolene administreres dels av Justisdepartementet (vergemålsrettene og Utmarkskommisjonen) og dels av de fagdepartementer som vedkommende domstols saksfelt hører inn under. Det kjennetegner særdomstolene at innslaget av lekdommere gjennomgående er stort. Forskjellige regler gjelder for oppnevning/utnevning av fagdommere, dels anses de ikke som embetsmenn (i motsetning til dommere ved de alminnelige domstoler), dels har de dommerfunksjonen som bistilling, og dels oppnevnes de for et bestemt tidsrom. Det er i liten eller ingen utstrekning fastsatt særlige lovregler om sidegjøremål eller disiplinærtiltak.

En nærmere oversikt over de enkelte særdomstoler er gitt i punkt 12.2.1.1 - 12.2.1.8. Oversikten er mest utførlig for Arbeidsrettens og jordskifterettens vedkommende, idet det er disse som er de mest sentrale blant særdomstolene ut fra en praktisk bedømmelse. *Riksretten* er en særdomstol etter domstolloven § 2 nr 8. Men på grunn av Riksrettens helt spesielle konstitusjonelle karakter, finner kommisjonen ikke grunn til å vurdere denne domstolen nærmere. Av den grunn holdes Riksretten utenfor det som uttales om særdomstoler i dette kapitlet.

I kommisjonens *mandat* uttales det ikke noe *eksplisitt* om særdomstolene. Kommisjonen har likevel funnet grunn til å omtale dem, se punkt 12.5.1.

Kommisjonens oppgave vil være å vurdere særdomstolene i forhold til de temaer som kommisjonen skal utrede - den sentrale administrasjonsordning for domstolene, utnevning av dommere, midlertidige dommere, dommerses sidegjøremål og disiplinærtiltak mot dommere. Som et bakteppe eller grunnlag for kommisjonens vurderinger med hensyn til disse temaene, har kommisjonen funnet det naturlig å gi uttrykk for noen prinsipielle synspunkter når det gjelder spørsmålet om å ha særdomstoler for behandling av bestemte typer av saker framfor å legge sakene til de alminnelige domstoler, se punkt 12.5.2. Kommisjonen gir i denne forbindelse også uttrykk for enkelte synspunkter av betydning for vurderingen av de eksisterende særdomstolers framtid.

Hovedspørsmålet for kommisjonen er om *den sentrale administrasjonsordning* for de alminnelige domstoler og særdomstolene bør være *felles*, eller om det prinsipielt og praktisk er mest hensiktsmessig at administrasjonsordningen for særdomstolene i hovedsak er som den er i dag, eventuelt at det innføres felles administrative løsninger for særdomstolene alene, jf punkt 12.5.4.

Kravene og forventningene til dommerne i særdomstolene vil i det alt vesentlige være de samme som til dommerne ved de alminnelige domstoler. Sentralt her står uavhengighetsprinsippet, som vil gjelde med samme tyngde for alle dommere ved pådømmelse av de enkelte saker - uansett hvilken domstol eller type domstol som dommeren er tilknyttet. Av den grunn kan det være nærliggende å la de løsninger som kommisjonen har valgt for dommere ved de alminnelige domstoler med hensyn til utnevning/tilsetting, midlertidighet, sidegjøremål og disiplinærtiltak m v, gjelde tilsvarende - så langt de passer - for særdomstolenes fagdommere. På den annen side kan den enkelte særdomstols spesielle karakter tilsi at det er behov for å ha andre ordninger enn de som velges for dommere ved de alminnelige domstoler. Disse spørsmålene drøftes i punkt 12.5.5.

Lekdommere er et vanlig innslag i særdomstolene, og spørsmålet er om det som kommisjonen har uttalt om lekdommere ved de alminnelige domstoler i kapittel 11, bør gjelde tilsvarende, se punkt 12.5.5.

I tillegg til de egentlige særdomstolene eksisterer det enkelte særordninger med hensyn til dømmende funksjoner. *Sysselmannen på Svalbard* er - blant sine mange funksjoner - også hjelpe dommer, og har i den egenskap en viss dømmende funksjon i rettslige konflikter som knytter seg til Svalbard. *Lensmenn* er etter skjønnsloven tillagt dømmende myndighet i forbindelse med enkelte saker om skjønn. - Disse særordningene vil i korte trekk bli beskrevet i punkt 12.2.2.1 og 12.2.2.2, men kommisjonen har ikke funnet grunn til å vurdere dem nærmere.

Enkelte forvaltningsorganer har en nokså rendyrket tvisteløsende funksjon. De har en del likhetstrekk med domstolene, og det er av den grunn vanlig å betegne dem som *domstolliknende forvaltningsorganer*, se punkt 12.2.2.3.

Kommisjonen foretar ingen grundig analyse av disse forvaltningsorganene, men berører deres forhold til domstolene i punkt 12.5.3.

12.2 Oversikt over de eksisterende særdomstoler. Spesielle ordninger

12.2.1 Eksisterende særdomstoler

12.2.1.1 Noen generelle trekk

Innledning

Som nevnt innledningsvis foreligger det ingen alminnelig lovbestemmelse som sier noe om når en særdomstol skal eller kan opprettes. Det eksisterer imidlertid visse særregler i domstoloven § 29, jf § 30, og i Grunnloven § 37, se nærmere nedenfor. Om en egen domstol bør opprettes for å behandle saker på bestemte rettsområder, beror i alminnelighet på en helt konkret vurdering fra lovgivers side om hva som er hensiktsmessig og forsvarlig. De fleste særdomstoler er listet opp i domstoloven § 2, og for alle disse er det gitt nærmere bestemmelser i egne lover. At de er nevnt i domstoloven § 2, innebærer at lovens regler gjelder for dem i likhet med de alminnelige domstoler, hvis ikke noe annet er kommet til uttrykk eller er klart forutsatt i domstoloven eller i vedkommende særlov. For andre særdomstoler gjelder domstoloven bare i den utstrekning det er bestemt eller framstår som naturlig å anvende dens bestemmelser analogisk.

Særdomstolenes funksjoner er meget forskjellige, og det er lite eller intet ved deres funksjoner som binder dem sammen. Bortsett fra Arbeidsretten og jordskifterettene spiller særdomstolene gjennomgående en meget beskjeden rolle.

Administrasjonsordningen

De sentraladministrative funksjoner for særdomstolene er ikke samlet i ett enkelt departement,

i Justisdepartementet eller et annet departement, men er fordelt på flere departementer. F eks hører jordskifterettene administrativt inn under Landbruksdepartementet, konsulretten under Utenriksdepartementet, Arbeidsretten - og også skjønnsretter etter plan- og bygningsloven - under Kommunaldepartementet. Justisdepartementet ivaretar den sentraladministrative funksjonen for vergemålsretten, som en del av by- og herredsretten, og for Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Justisdepartementet har også en viss administrativ funksjon i forhold til skjønnsretter etter plan- og bygningsloven § 60, i og med at dette departementet oppnevner lederen for skjønnsretten og hennes/hans personlige vararepresentent.

Utnevne/oppnevne m v. Midlertidige dommere

Dommerne i særdomstolene utnevnes/oppnevnes enten av Kongen eller vedkommende departement. I enkelte tilfelle er det forutsatt i loven at vedkommende er embetsmann. Siden lederen for vergemålsretten samtidig skal være herreds- eller byrettsdommer, ligger det implisitt i dette at hun/han er embetsmann. I den nylig opphevede husleieloven § 52 var det fastsatt uttrykkelig at rettens leder skulle være embetsmann. Noen tilsvarende funk-

sjonskombinasjon som for vergemålsretten fantes ikke her; stillingen som leder av husleieretten var en egen, selvstendig funksjon.

Typisk for særdomstolene er det sterke innslag av lekdommere. Det gjelder bl a vergemålsretten, jordskifterettene og Arbeidsretten. Særdomstolene har vanligvis en jurist som leder, med unntak av lederen for jordskifteretten, som skal være jordskifte kandidat fra Norges Landbrukshøgskole og med en fagkrets som er fastsatt av Landbruksdepartementet. Det stilles heller ikke noe alminnelig krav om at lederen av konsulretten skal være jurist.

Enkelte av fagdommerne i særdomstolene har dommerfunksjonen som en bistilling. Det gjelder bl a fagdommerne i Utmarkskommisjonen. For så vidt kan man også si at lederen av vergemålsretten har dette som bistilling, i og med hun/han i det daglige er herreds- eller byrettsdommer. Noen fagdommere er tilsatt for et nærmere angitt tidsrom. Ledere av Arbeidsretten har denne funksjonen som sin hovedstilling, men er tilsatt på åremål for tre år om gangen. Lederen for skjønnsretten etter plan- og bygningsloven § 60 oppnevnes for fire år om gangen.

De leke dommerne i særdomstolene oppnevnes - som i de ordinære domstoler - for en begrenset tidsperiode, oftest fire år. En slik begrensning av funksjonsperioden eksisterer ikke for lekdommerne i Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Disse er i utgangspunktet oppnevnt for den tid kommisjonen fungerer, dvs inntil den måtte bli nedlagt eller de selv frasier seg vervet. Lekdommerne er i noen utstrekning faste i den forstand at de fungerer i alle saker som behandles av retten innenfor den periode lekdommerne er oppnevnt for. Dette gjelder f eks Arbeidsretten og Utmarkskommisjonen. I jordskifterettene er ordningen den samme som i de ordinære domstoler; de leke dommere oppnevnes særskilt for hver enkelt sak blant medlemmene av et lekdommerutvalg.

Stillingsvern, disiplinærtiltak og sidegjøremål

Rettsstillingen for *lekdommere* i særdomstolene er i det alt vesentlige den samme som for lekdommere i de alminnelige domstoler.

Fagdommerne har ikke det samme formelle vern mot å bli fjernet fra sin stilling som fagdommerne i de alminnelige domstoler har i medhold av Grunnloven § 22. Det ses da bort fra lederen av vergemålsretten, som nyter godt av grunnlovsvernet som herreds- eller byrettsdommer. Det kan være tvilsomt om Arbeidsrettens leder nyter godt av noe grunnlovsvern i sin åremålsperiode, men det må likevel antas at dette neppe vil bli av betydning i praksis. For øvrig vil fagdommernes rent strafferettslige stilling, og også erstatningsrettslige stilling, i utgangspunktet være den samme, enten de er tilknyttet en særdomstol eller de alminnelige domstoler. Fagdommere i særdomstolene som ikke er embetsmenn, vil i prinsippet kunne bli i lagt ordensstraff etter tjenestemannslovens regler. Noen særregler om disiplinærtiltak er ikke fastsatt. Det er heller ikke fastsatt særskilte regler om adgangen til å inneha sidegjøremål.

Utviklingslinjer

Det var tidligere langt flere særdomstoler enn i dag. Før domstolloven trådte i kraft, eksisterte det f eks særlige sjøretter, handelsretter og håndverksretter. En del særdomstoler forsvant ved innføringen av domstolloven, men mange ble beholdt. De særdomstoler som eksisterte etter at vi fikk domstolloven, var

dels hjemlet i lovens § 2, dels i § 2 jf § 29 («overordentlige domstoler», d v s ekstraordinære domstoler) og dels i andre lover.

Etter siste krig er ordningen med fiskeridomstoler, som var omfattet av særdomstolene i domstoloven § 2, opphevet. Det samme gjelder boikottdomstolene, opprettet i medhold av arbeidstvistloven, og tjenestemannsretten for tvister mellom staten og tjenestemannsorganisasjonene, jf den tidligere tjenestemannslov av 6 juli 1933. Eldre lovgivning hadde en rekke eksempler på «overordentlige domstoler», som ikke eksisterer i dag. Slike domstoler var bl a hjemlet i skogloven av 1863, lov om deling av bygdealmenninger av 1894 og lov om ordning av jordforholdene i Finnmark av 1894. Den eneste «overordentlige» domstol som vi har i dag, er Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms, hjemlet i lov av 7 juni 1985 nr 1. Tidligere hadde vi en tilsvarende lovhjemlet kommisjon for høyfjellsområdene i Sør-Norge.

Ordningen med egne militære domstoler i krigstid ble opphevet ved lov av 24 juni 1994 nr 36 og trådte i kraft 1 juli 1997. Den tidligere husleieloven av 16 juni 1939 nr 6 hadde i § 52 en bestemmelse om etablering av særskilte husleieretter etter nærmere bestemmelse av Kongen. Siden 1989, da husleieretten i Oslo ble nedlagt, har det ikke vært noen husleierett i funksjon. Og da Stortinget nylig vedtok ny husleielov, ble det ikke tatt inn noen bestemmelse om etablering av særdomstol for behandling av husleiesaker. Det er også foreslått at det ikke lenger skal være adgang til å opprette særskilte skjønnsretter etter plan- og bygningsloven § 60, jf NOU 1993:35 Lov om skjønnsprosess.

Sammenliknet med tidligere tider eksisterer det i dag få særdomstoler. Spørsmålet om å opprette *nye* særdomstoler er imidlertid ikke uaktuelt.

Regjeringen oppnevnte 3 oktober 1997 *Barnefordelingsutvalget*, som bl a fikk i oppdrag å utrede «om det bør opprettes en *særdomstol* eller en annen form for særskilt organ for barnefordelingssaker, det vil si saker etter lov av 8 april 1981 nr 7 om barn og foreldre, om foreldreansvar, samværsrett og om hvor barnet eller barna skal bo» (uthevet her). Utvalget avga sin utredning 6 november 1998. Utvalgets flertall gikk inn for å opprettholde den nåværende ordning, som innebærer at barnefordelingssaker behandles av de alminnelige domstoler, men med forslag til en rekke endringer i saksbehandlingsreglene. Mindretallet foreslo at barnefordelingssakene legges til fylkesnemndene for sosiale saker, og slik at disse forvaltningsorganene gjøres om til særdomstoler for både barnefordelingssaker og barnevernssaker. Det vises for øvrig til punkt 12.3. *Strukturutvalget for herreds- og byrettene*, som ble oppnevnt av Regjeringen 10 oktober 1997, skal i følge mandatet «utrede behovet for en ny domstol i indre Finnmark, ut fra hensynet om å ivareta samiske interesser på dette området». Det faller også innenfor utvalgets mandat å vurdere om oppgaver bør overføres fra særdomstoler til de alminnelige domstoler.

Nedleggingen av særdomstoler og fraværet av nyetableringer har imidlertid ikke vært til hinder for at vi i etterkrigstidens lovgivning, også i de senere år, har fått en rekke lover som etablerer mer eller mindre domstolsliknende forvaltningsorganer. Et stykke på vei fungerer disse som en slags erstatning for særdomstoler.

12.2.1.2 Vergemålsretter

Vergemålsretten er en særdomstol etter domstoloven § 2 nr 1.

Vergemålsrettens oppgave er å vurdere og ta stilling til om en person skal settes under vergemål - *umyndiggjøres* - etter umyndiggjørelsesloven.

Vergemålsrettens myndighet omfatter også oppheving av en umyndiggjøring. Den alminneligste årsaken til at en person blir umyndiggjort er, at hun/han mangler evne til å ta omsorg for seg selv eller det som hun/han eier, f eks på grunn av sinnssykdom eller tungt rusmiddelmissbruk, jf lovens § 1. Det foreligger ingen statistikk som viser hvor mange vergemålssaker som årlig behandles av vergemålsrettene.

Vergemålsretten består av den lokale herreds- eller byrettsdommer som leder og to medlemmer av forliksrådet, jf § 2. Har herreds- eller byretten flere dommere, fungerer en av dem som leder.

Administrasjonen av vergemålsretten inngår i Justisdepartementets administrasjon av de alminnelige domstoler. Det er ikke fastsatt særskilte regler om sidegjøremål eller disiplinærtiltak.

12.2.1.3 Jordskifteretter

Jordskifterettene er særdomstoler etter domstoloven § 2 nr 2.

Hovedformålet med jordskifte er å komme fram til tjenlige løsninger på uhensiktsmessige eiendoms- og bruksforhold i et område, se jordskifteloven § 1, jf § 2. Jordskifte kan f eks bestå i oppløsning av et sameie, arrondere eienommer ved bytte av grunnarealer, avløse bruksrettigheter, se nærmere § 2. Det er et alminnelig prinsipp at jordskifte skal være privatøkonomisk lønnsomt. Jordskifte kan kreves av grunneiere og personer som har en evigvarende bruksrettighet, men også av Landbruksdepartementet og andre statlige myndigheter i nærmere angitte tilfelle, se § 5.

Det er nylig foretatt en del endringer i jordskifteloven. De nye reglene representerer ingen grunnleggende forandring i jordskifterettens stilling, selv om rettens myndighet utvides, i første rekke ved at retten får myndighet til å holde skjønn som egen sak i visse tilfelle. Det er også foretatt enkelte endringer av prosessuell karakter, bl a med sikte på å gi partene økt rettssikkerhet. - Beskrivelsen av jordskifterettene her er basert på de nye bestemmelsene, selv om de ikke er trådt ikraft. Jordskifte er dels dømmende virksomhet, men en stor del av virksomheten må karakteriseres som forvaltning. Den dømmende virksomhet består i avgjørelse av forskjellige tvister, i første rekke tvister om grenser, eiendomsrett og bruksrettigheter, jf §§ 17 og 70. Forvaltningsoppgavene er særlig knyttet til planlegging, se "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 og § 20. Tvister etter § 20 avgjøres ved «dom», mens alle andre avgjørelser om materielle rettsspørsmål fastsettes i form av «vedtak». Vedtaksformen nyttes også i forbindelse med den skifteplanen som jordskifteretten skal utarbeide i forbindelse med et jordskifte. En skifteplan kan være en arealplan, en investeringsplan eller en plan for organiseringen av framtidige bruk. Utkast til skifteplan skal legges fram for partene og drøftes med disse. Retten har også en plikt til å samrå seg med kommunale, fylkeskommunale eller statlige forvaltningsorganer, når deres virksomhet berøres av skifteplanen eller planen forutsetter vedtak av slike organer, f eks konsesjon.

De alminnelige regler og prinsipper for saksbehandlingen ved de ordinære domstoler gjelder langt på vei tilsvarende for behandling av saker etter jordskifteloven, jf bl a lovens § 97. Dommer som jordskifteretten avsier etter § 17, kan påankes til lagmannsretten. Det samme gjelder rettsfastsettende vedtak etter § 17a, visse andre vedtak og rettsforlik, jf § 62. For øvrig kan en rekke avgjørelser, fortrinnsvis av prosessledende karakter, påkjæres til lagmannsretten. I alle andre tilfelle hvor det er adgang til overprøving, er rettsmidlet anke til jordskifteoverretten.

Jordskifterettene og jordskifteoverrettene ferdigbehandlet henholdsvis 1049 og 53 saker i 1997, i alt 1102 saker. Av de saker som jordskifterettene ferdigbehandlet, var 909 tvistesaker. Saksbehandlingstiden var gjennomsnittlig 2,6 år. Sakstilgangen og saksavviklingen har i de senere år jevnt over vært stabil. Jordskifterettene avgjorde imidlertid betydelig flere tvistesaker i 1997 enn i 1996.

Det synes vanlig å inndelegge jordskifterettens oppgaver i fire hovedgrupper. I tillegg til å avgjøre rettsvister og utarbeide skifteplaner består virksomheten i verdsetting, f.eks. verdsetting av arealer, og teknisk arbeid, f.eks. oppmåling og stikking av grenser.

I St prp nr 1 for 1996-97 framgår det at *hovedmålene* for jordskifteverket (det vil i praksis si jordskifterettene) er følgende:

- «Jordskifteverket skal legge til rette for bedre berekraft i landbruket og anna arealbasert næring
- Jordskifteverket skal styrke eksisterende næringsgrunnlag og legge til rette for vekst i alternative næringer
- Jordskifteverket skal greie ut og fastsette uklære rettstilhøve»

Som andre mål nevnes reduksjon i restanser og økt kostnadseffektivitet i etaten.

Antall jordskifteretter er 41, mens antall jordskifteoverretter er 5. Jordskifteretten består i den enkelte sak av en jordskiftedommer og to jordskiftemeddommere (lekdommere). Dersom en av partene krever det, og ingen andre parter har innsigelser, kan retten - hvis jordskiftedommeren finner det ubetenkelig - settes uten meddommere. Jordskifteoverretten består av en jordskifteoverdommer og som hovedregel fire jordskiftemeddommere, unntaksvis to meddommere.

Jordskiftedommere må ha eksamen fra Norges Landbrukshøgskole og med en fagkrets som er fastsatt av Landbruksdepartementet. De utnevnes av Kongen, men anses ikke som embetsmenn. Landbruksdepartementet kan tilsette jordskiftedommer for en kortere, tidsavgrenset periode eller for en bestemt sak. Det eksisterer også en slags «dommerfullmektigordning» ved jordskifterettene. Denne ordningen består i at departementet kan gi en jordskifte kandidat fra Landbrukshøgskolen bemyndigelse til å administrere jordskiftesaker og enkelte rettsmøter. Departementet kan fastsette nærmere regler om jordskiftedommerens og jordskifte kandidatens tjenestevilkår m.v.

Jordskiftemeddommerne oppnevnes av jordskifterettens leder blant medlemmene av meddommerutvalget. Dette utvalget opprettes for hver kommune, og skal bestå av personer som er «kunnige i saker som jordskifteretten til vanlig har i kommunen», jf § 8. Valg av medlemmer til dette utvalget skjer etter de vanlige regler som gjelder for valg av meddommerutvalg etter domstolloven.

Reglene om krav til utdanning og om utnevning av jordskiftedommere gjelder tilsvarende for jordskifteoverdommere. Reglene om oppnevning av meddommere for den enkelte sak er også de samme.

Spørsmålet om jordskiftesaker burde behandles av et forvaltningsorgan eller av en særdomstol ble drøftet i forbindelse med innføringen av den någjeldende jordskiftelov, se særlig Ot prp nr 56 (1978-79) Om lov om jordskifte o.a. (s 42 - 44). Departementet fant det vanskelig å erstatte jordskifteretten med et forvaltningsorgan, bl a fordi det var lang tradisjon for domstolsordningen - en ordning som på mange måter hadde vist å være et «effektivt, praktisk, hendig og nødvendig apparat». Stortingets landbrukskomité uttalte i tilknytning til

behandlingen av St meld nr 40 (1990-92) Frå sektoretatar til samfunnsetatar følgende: «Komitéen er av den oppfatning at jordskifteverket bør organiseres som nå også i framtiden.» (s 26). Landbruksdepartementet la dette til grunn ved utformingen av Ot prp nr 57 (1997-98) om endringer i jordskifteloven. Departementet drøftet likevel spørsmålet om jordskifterettens status og rolle som uavhengig domstol, bl a med utgangspunkt i jordskifterettens forvaltningsoppgaver, deres forhold til Landbruksdepartementet og til kommunale myndigheter og til deres rolle som gjennomføringsorgan i landbrukspolitikken. Departementet konkluderte med at jordskiftesaker fortsatt burde behandles av en særdomstol, og syntes å legge stor vekt på følgende sitat fra rapporten «Jordskifteverkets utenrettslige oppgaver», utarbeidet av en arbeidsgruppe nedsatt av departementet: «Fordelen med en særdomstol er særlig at en har mulighet for en samlet løsning av alle nødvendige oppgaver i forbindelse med en jordskiftesak. (...) Andre fordeler ved en slik organisering er at domstolens autoritet i seg selv kan gi en mer effektiv planprosess, og at beslutningenes status som dom kan gi en mer effektiv gjennomføring av den vedtatte plan» (proposisjonen s 30). Næringskomitéen i Stortinget uttalte i Innst nr 15 (1998-99) at forslaget i proposisjonen om utvidelse av jordskifterettens myndighet «synast som ein naturleg følgje av samfunnsutviklinga, forutsett at ein framleis har det systemet vi har i dag med med ein eigen jordskifterett» (s 4). Men komitéen hadde samtidig merket seg innvendingene fra både Den norske Dommerforening og Den Norske Advokatforening, som ifølge komitéen var «særs betenkt over rolla til jordskifteretten i høve til prinsippet om domstolane si uavhengigheit. Einingane er særleg betenkt over det ein opplever som ei binding mellom jordskifteretten og den aktuelle planmyndigheita.» Komitéen viste i denne forbindelse til «alle dei høyringsinstansane som har stilt seg positive til korleis jordskifteretten sitt arbeid verkar i praksis. Desse utsegnene kjem både frå organisasjonar som representerer eit stort tal grunneigarar, og frå fleire fylkesmannsembete. Desse utsegnene viser at systemet i tilknytning til jordskifteretten fungerer bra ut frå brukarane sitt perspektiv. *Komiteen ser difor fram til å få vurderingane frå Domstolkommisjonen og Domstolstrukturutvalget når det gjeld desse prinsipielle sidene av jordskifteretten*» (uthevet her). - Kommisjonen viser her til punkt 12.5.2.

Lagmann Ola Rygg har i en artikkel i Kart og Plan nr 1 1996 gitt følgende karakteristik av jordskifteretten: «Det spesielle ved jordskifteretten samanlikna med dei andre særdomstolane som domstollova § 2 rekner opp, er at jordskifteretten si primæroppgåve er av forvaltningsmessig karakter og domsmakta i prinsippet berre eit hjelpemiddel. Vi har rett nok etter kvart fått ei del sakstyper der primæroppgåva er tvisteløysing - typisk § 2 h)-saker og grensegang. Men i fleirtalet av sakene, og i dei sakene som tradisjonelt har vore kalla jordskifte, utfører altså jordskifteretten som domstol oppgåver som etter alle definisjonar er forvaltningsverksemd. Akkurat dette trur eg ikkje vi har nokon parallell til; det er ein heilt spesiell kombinasjon av status og arbeidsoppgåver som jordskifteretten er åleine om.» Rygg siterer vidare professor Torgeir Austenå, som i en artikkel om jordskifterettens judisielle kompetanse i Festskrift til Rolv Ryssdal (1984) uttaler følgende på s 212 - 213: «Det er vidare et faktum at det er retts- og tvangskraftvirkningene av jordskifterettens vedtak som gjør jordskifteretten særlig velegnet til å fremme den landbrukspolitikk som er ønskelig i tiden. Det faktum at man utvider jordskifterettens judisielle kompetanse og samtidig gjør den samme retten til et sentral virkemiddel i landbrukspolitikk, er ikke uten prinsipielle betenkeligheter».

Jordskifterettene administreres av Landbruksdepartementet. Til denne administrasjonen medgår det ca seks årsverk. En større del av administrasjonen av jordskifterettene er desentralisert til fylkesjordskiftesjefene, og utgjør ca ni årsverk. Det vil si at det samlet medgår ca 15 årsverk til administrasjonen av jordskifterettene.

Det er ikke fastsatt særlige regler om disiplinærtiltak overfor jordskiftdommere eller om deres sidegjøremål.

12.2.1.4 Skjønnsretter

Etter søknad fra en kommune kan Kommunaldepartementet opprette en særskilt *skjønnsrett* i vedkommende kommune i medhold av plan- og bygningsloven, jf domstoloven § 2 nr 3. Departementet kan bestemme at skjønnsrettens stedlige virkeområde skal omfatte flere kommuner. Virkeområdet for denne særskilte skjønnsretten er i første rekke skjønn etter plan- og bygningsloven, det vil vanligvis si skjønn i forbindelse med ekspropriasjon av fast eiendom, jf lovens kap VIII. Virkeområdet omfatter dessuten skjønn i forbindelse med «frivillig erverv av grunn og rettigheter som kunne vært ekspropriert av erververen etter bestemmelser i denne lov», jf § 60 første ledd.

De regler som gjelder for rettslige skjønn etter den alminnelige skjønnsloven av 1 juni 1917 nr 1, gjelder tilsvarende for skjønn som behandles av skjønnsretten etter plan- og bygningsloven, med noen få modifikasjoner - se nærmere plan- og bygningsloven §§ 41 om forsøksstakst og § 61 om saksomkostninger.

Skjønnsrett etter plan- og bygningsloven § 60 skal bare opprettes når det foreligger «særlige» grunner. Praksis synes å ha lagt spesiell vekt på at det - med bakgrunn i antakelser om stor saksmengde og et større antall rettsdager - har fortont seg nødvendig eller hensiktsmessig å etablere en skjønnsrett. Før Kommunaldepartementet har truffet avgjørelse i slike saker, har dette departementet alltid pleid å innhente uttalelse fra Justisdepartementet. Uttalelsen fra Justisdepartementet har vært tillagt meget stor vekt for den endelige avgjørelse. Det er i dag bare opprettet skjønnsretter etter plan- og bygningsloven § 60 i noen av de største byene.

Skjønnsretten består av fem medlemmer. Oppnevningen gjelder for fire år. Leder og nestleder oppnevnes av Justisdepartementet. De skal ha de samme kvalifikasjoner som en herreds- eller byrettsdommer, se domstoloven § 54. Vanligvis oppnevnes advokater som leder/nestleder og har dette som deltidsoppdrag. De øvrige fire medlemmer oppnevnes av den lokale herreds- eller byrett, eventuelt den rett som departementet bestemmer. Det siste gjelder i de tilfelle der skjønnsrettens stedlige virkeområde omfatter flere kommuner, og når disse kommunene ikke hører under en og samme by- eller herredsrett. Medlemmene av skjønnsretten skal ha godtgjøring for vervet, fastsatt av fylkesmannen. Godtgjøringen betales av vedkommende kommune/kommuner.

Kommunaldepartementet har det administrative ansvaret for skjønnsrettene. Det er ikke fastsatt særskilte regler om sidegjøremål eller disiplinærtiltak.

I NOU 1993:35 Lov om skjønnsprosess foreslås det at det ikke lenger skal være adgang til å opprette denne type særdomstoler. Begrunnelsen er bl a at det ikke anses å være saklig behov for å ha særskilte skjønnsretter innenfor plan- og bygningslovens område, og forslaget i NOUen går ut på at de sær-

skilte skjønnsretters oppgaver skal overtas av de alminnelige domstoler. Forslaget er foreløpig ikke fulgt opp.

12.2.1.5 Overordentlige (ekstraordinære) domstoler

Generelt

Domstoloven § 2 nr 5 fastsetter at som særdomstoler skal også regnes de «overordentlige» - d v s ekstraordinære - domstoler som opprettes etter lovens § 29, jf § 30. Slike domstoler kan som utgangspunkt bare opprettes når det er bestemt ved lov. Det følger imidlertid av § 29 annet ledd at Kongen kan opprette ekstraordinære domstoler for andre saker enn straffesaker, forutsatt at partene i den enkelte sak er enige om det. Med straffesaker menes saker som skal behandles etter reglene i straffeprosesslovgivningen.

For tiden er det bare én domstol av det slag som nevnes i lovens § 2 nr 5 - Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Denne domstolen er opprettet ved lov av 7 juni 1985 nr 51, se nærmere nedenfor.

En særskilt hjemmel for opprettelse av ekstraordinær domstol finnes i Grunnloven § 37. Etter denne bestemmelse er ikke prinser og prinsesser ansvarlige overfor andre enn kongen som person, når det gjelder saker som er knyttet til «deres personer». Med det siste forstås i alminnelighet straffesaker samt personrettslige og familierettslige saker. Kongen - det vil her si Kongen i statsråd - kan i denne forbindelse i stedet opprette en egen domstol til å behandle slike saker.

Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms

Formålet med etableringen av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms er «å ordne rettsforholdene mellom staten og andre vedrørende høyfjellsområder» i de to fylkene, jf § 1 i loven om Utmarkskommisjonen. Kommisjonen kan ved *dom* fastslå om staten er eier av arealer i området, fastsette eiendomsgrenser mellom statlig og annen eiendom og avgjøre om noen har bruksrettigheter på statens grunn. Saker som faller innenfor kommisjonens myndighetsområde, kan ikke bringes inn for de ordinære domstoler eller for jordskifteretten som førsteinstans, med mindre Utmarkskommisjonen har avvist saken. For saksbehandlingen i og for Utmarkskommisjonen er utgangspunktet at tvistemålsloven får tilsvarende anvendelse - så langt denne loven passer og ikke annet er bestemt i loven om Utmarkskommisjonen. Det kan bl a nevnes at sistnevnte fastsetter at kommisjonen skal ha et særlig ansvar for sakens opplysning, jf § 13. Det foretas ingen mekling i forliksrådet; et søksmål iverksettes ved stevning til kommisjonen. Kommisjonens avgjørelser kan overprøves, men den vanlige instansrekkefølgen gjelder ikke. Dommer kan påankes direkte til Høyesterett, mens kjæremål går direkte til Høyesteretts kjæremålsutvalg. Som hovedregel dekker staten de utgifter som private parter har hatt i anledning sak for kommisjonen.

Utmarkskommisjonen består av fem faste medlemmer, og samtlige av de faste medlemmene deltar i behandlingen av de enkelte saker. Tre av medlemmene skal ha de samme kvalifikasjoner som høyesterettsdommere, jf domstoloven § 54. En av de tre skal være leder for kommisjonen. De to øvrige medlemmene - lekdommerne - må oppfylle kravene for å være lagrettemenn og domsmenn, jf domstoloven § 76. Funksjonen som medlem av kommisjonen er ingen hovedstilling. Dette gjelder også for kommisjonens leder.

Samtlige av kommisjonens medlemmer oppnevnes etter loven av Kongen. Denne myndigheten er ved kgl res av 17 januar 1986 nr 37 delegert til Justisdepartementet.

Justisdepartementet er tillagt det administrative ansvaret for Utmarkskommisjonen. Det er ikke fastsatt særskilte regler om sidegjøremål eller disiplinærtiltak.

12.2.1.6 Konsulretter

Konsulrett er en norsk domstol som er plassert i utlandet, jf domstoloven § 2 nr 7.

Det spesielle ved konsulretten er at den ikke har noen regulær *dømmende* funksjon. Konsulrettens viktigste funksjon i praksis er å holde sjøforklaringer i utlandet for norske skip, jf sjøloven §§ 476 og 472. Hovedregelen er at sjøforklaringer som holdes utenfor Norge, skal administreres av konsulretten. Unntak gjelder bl a for sjøforklaringer som finner sted i de skandinaviske land samt i Finland. I disse landene administreres sjøforklaringer av vedkommende lands domstol som har kompetanse til det. Konsulrettene holder ca 20 sjøforklaringer i året. Den andre funksjonen som konsulretten har, er å foreta ordinære bevisopptak i utlandet, i sivile saker og - i begrenset utstrekning - i straffesaker, jf domstoloven § 50 og straffeprosessloven § 238, i den utstrekning det er adgang til det i forhold til vedkommende fremmede stat. Slike bevisopptak er likestilt med bevisopptak ved ordinær domstol i Norge. I tillegg kan konsulretten foreta utenrettslige bevisopptak. Konsulretten foretar en del utenrettslige bevisopptak i straffesaker, mens antall rettslige bevisopptak i straffesaker utgjør 4-5 i året. Tallet er omtrent det samme for rettslige bevisopptak i sivile saker. - Reglene om sjøforklaringer er for tiden under utredning i sjølovkomitéen.

Konsulretten og dens funksjoner er dels regulert i domstolovens § 51, jf § 50, dels i straffeprosessloven og sjøloven. Kongen kan etter domstoloven gi nærmere regler om konsulretten, se § 50 annet ledd og § 51 tredje ledd. Denne myndigheten er delegert til Utenriksdepartementet. Nærmere regler om organiseringen m v av konsulretten er gitt i Instruks for utenriksstjenesten (Utenriksinstruksen) av 17 desember 1976 med senere endringer.

Konsulretten ledes av en *norsk utenriksstjenestemann*, jf domstoloven § 51 første ledd. Denne utenriksstjenestemannen skal som hovedregel være utenriks *fag*tjenestemann, men kan også være annen utenriksstjenestemann. Konsulrett settes ved de utenriksstasjoner som Utenriksdepartementet bestemmer. Dette departementet fastsetter også konsulretten stedlige virkeområde. I alminnelighet settes konsulrett bare ved de utenrikske fagstasjoner.

Konsulretten administreres av Utenriksdepartementet. Det er ikke fastsatt særskilte regler om sidegjøremål eller disiplinærtiltak.

12.2.1.7 Arbeidsretten

Arbeidsretten er ingen særdomstol etter domstoloven. Hjemmel for å opprette en særskilt arbeidsrett finnes i arbeidstvistloven. Arbeidsrettens saklige virkeområdet omfatter tvister som er knyttet til *tariffavtaler*, jf arbeidstvistloven § 7 nr 2 med henvisninger. Tariffavtale er i denne loven definert som «en avtale mellom en fagforening og en arbeidsgiver eller arbeidsgiverforening om arbeids- og lønnsvilkår eller andre arbeidsforhold»,

jf lovens § 1 nr 8. Mer konkret omfatter omfatter virkeområdet hovedsakelig følgende sakstyper:

- Tvister om en tariffavtales gyldighet, forståelse eller eksistens, jf § 6 nr 1
- Tvister om brudd på fredsplikten i arbeidslivet, jf § 6 nr 1 og nr 3
- Tvister om erstatningsansvar i forbindelse med tariffbrudd og ulovlig arbeidsstans, jf § 4

I visse tilfelle skal - og dels kan - tarifftvister behandles av vedkommende lokale herreds- eller byrett i første instans. Partene kan for øvrig avtale at tarifftvister skal avgjøres ved private voldgift, altså uten mellomkomst av noen domstol. Det er etter tjenestetvistloven fastsatt særbestemmelser om behandling av tarifftvister som gjelder statlige arbeidsforhold, men Arbeidsrettens virkeområde er i utgangspunktet det samme etter denne lov som etter arbeidstvistloven, og sentrale bestemmelser arbeidstvistloven er gitt tilsvarende anvendelse for behandling av tarifftvister i staten.

Saksbehandlingsreglene i Arbeidsretten er i hovedsak de samme som gjelder for de alminnelige domstoler, men retten har et særlig ansvar for sakens opplysning. Spesielt for Arbeidsretten er at rettens dommer som hovedregel *ikke* kan påankes. De er «endelige og kan fullbyrdes etter reglene for høyesterettsdommer», jf arbeidstvistloven § 26 nr 4. Det er ett unntak fra dette. En dom av Arbeidsretten kan ankes inn for Høyesterett til oppheving, så fremt grunnlaget er at saken ikke hører under Arbeidsrettens domsmyndighet. For øvrig kan kjennelser av Arbeidsretten som avviser en sak og visse prosessledende kjennelser, påkjæres til Høyesteretts kjæremålsutvalg, § 26 nr 2 og 3.

Det innkom 35 saker til Arbeidsretten i 1998, mens gjennomsnittet for de fem foregående år var 45 saker. Saksbehandlingstiden i 1998 var i gjennomsnitt 6 måneder og 14 dager. Dette er til dels vesentlig lavere enn for de to foregående år.

Arbeidsretten består av en leder og seks andre dommere, § 10. I en viss utstrekning er de generelle kvalifikasjonskravene de samme som gjelder for dommere etter domstolloven § 53. Dette innebærer at man for å være dommer i Arbeidsretten må være vederheftig og ikke fradømt stemmeretten. I tillegg gjelder som absolutt krav at medlemmene må være norske statsborgere, ha fylt 30 år, ikke være fradømt retten til å gjøre verneplikt, og ikke være straffedømt for brudd på taushetsplikten etter lovens § 42. Videre gjelder at ingen av dommerne kan være medlem av styret i en fagforening eller arbeidsgiverforening. De kan heller ikke være tilsatt i en slik forening. Ved behandling av tvister etter tjenestetvistloven gjelder visse særregler: Medlemmer av Regjeringen, stortingsrepresentanter, tjenestemann i det departement som statens lønnsaker hører inn under, medlem av hovedsammenslutnings- eller tjenestemannsorganisasjons styre og fast tilsatte i slike organisasjoner, er alle utelukket fra å bli oppnevnt som dommer i Arbeidsretten, jf tjenestetvistloven § 25 tredje ledd. Særlige kvalifikasjonskrav gjelder for rettens leder og ett av de øvrige medlemmene. For disse to krever loven at de må inneha de samme kvalifikasjoner som høyesterettsdommere, d v s at de må ha juridisk embetsksamen med laud.

Samtlige dommere oppnevnes av Kongen. Fire av dommerne - lekdommerne - oppnevnes etter innstilling fra organisasjonene på arbeidstakersiden og arbeidsgiversiden, etter nærmere regler fastsatt i arbeidstvistloven §§ 10 og 11 og tjenestetvistloven § 25. Det oppnevnes fire lekdommere i medhold av hver av de to lovene, slik at retten settes med lekdommere etter henholdsvis

arbeidstvistloven og tjenestetvistloven i saker som behandles etter de respektive lover. Den tredje av rettens dommere som ikke oppnevnes etter innstilling fra organisasjonene i arbeidslivet, har - i likhet med de to andre - også pleid å være jurist, selv om loven ikke stiller noe krav om det. - Rettens sammensetning innebærer at representanter for arbeidslivet utgjør Arbeidsrettens flertall, uavhengig av om tvisten behandles etter arbeidstvistloven eller tjenestetvistlovens regler.

Alle medlemmer og varamedlemmer oppnevnes for tre år. Dette gjelder også lederen. For lederens vedkommende dreier det seg om en åremålstilsetting fordi lederstillingen er en hovedstilling. I motsetning til hva som gjelder for ordinære dommerstillinger, hvor åremålstilsetting er forbudt etter Grunnloven, kan altså lederen av Arbeidsretten tilsettes på åremål. Gjenoppnevning har imidlertid vært vanlig. Før 1954 var lederstillingen en bistilling, knyttet til embetet som dommer i Høyesterett. Omgjøringen til hovedstilling skjedde i samband med at daværende leder av Arbeidsretten, Emil Stang, gikk av som høyesterettsjustitiarius. Lederens lønnplassering har siden omgjøringen i 1954 vært den samme som for høyesterettsdommere, men lederen har ikke den samme pensjonsordning som høyesterettsdommere.

De som oppnevnes som dommere, må avgi en skriftlig forsikring om at de «samvittighetsfullt vil oppfylle sine plikter».

Arbeidsretten sorterer administrativt inn under Kommunaldepartementet. I tillegg til rettens leder er også rettens nestleder tilsatt i hovedstilling. Antall tilsatte er fem, iberegnet en deltidsstilling. Det er ikke fastsatt særskilte regler om sidegjøremål eller om disiplinærtiltak for dommerne i Arbeidsretten.

12.2.2 Spesielle ordninger

12.2.2.1 Sysselmannen på Svalbard

Til stillingen som sysselman på Svalbard er det knyttet flere forskjellige funksjoner. Sysselmannen har etter Svalbardloven samme myndighet som en fylkesmann og er samtidig både politimester og notarius publicus. I tillegg er sysselmannen bl a bidragsfogd og foretar mekling mellom ektefeller. Sysselmannen kombinerer alle disse funksjonene med å være *hjelpedommer* ved Nord-Troms herredsrett, og har i den egenskap en dømmende funksjon på Svalbard. De lovbestemte oppgaver som hjelpedommer består først og fremst i å behandle forhørsrettssaker, farskapsaker, saker om private rettsforhold og «andre saker om formuesverdier», jf Svalbardloven § 8. Av andre domstolopp-gaver kan nevnes at sysselmannen styrer skjønn og treffer foreløpige avgjørelser i saker om umyndiggjøring.

Sysselmansinstitusjonen er ingen særdomstol, men sysselmannen er altså tillagt en dømmende funksjon. Det er et særphenomen i rettspleien at en dommer samtidig er politi/påtalemyndighet - og har samme myndighet som en fylkesmann. Men også lensmannen har en viss dømmende funksjon, se nedenfor.

12.2.2.2 Lensmannen - særlig om lensmannskjønn

Lensmennene har - i tillegg til sine politimessige oppgaver - flere sivile oppgaver med tilknytning til domstolenes virksomhet. Lensmannen er hovedstevnevitne i sitt distrikt, forestår i egenskap av namsmann tvangsfullbyrdelse av andre krav enn straff, har en hovedoppgave i forbindelse med gjeldsordn-

ingssaker og er mange steder sekretær for forliksrådet, se "*Forliksrådets funksjoner, sammensetning og sekretariat*" i kapittel 11.2.4. I tillegg foretar lensmannen registreringer og forseglinger i boer etter oppdrag fra skifteretten og opptar veksel- og sjekkprotester.

Lensmannen har en dømmende funksjon knyttet til skjønn, idet skjønn som ikke styres av en dommer - rettslige skjønn - styres av lensmannen. Slike skjønn kalles lensmannskjønn, og holdes i de tilfelle hvor det er bestemt i lov. De alminnelige regler i skjønnsloven gjelder også for lensmannskjønn, hvor ikke annet er bestemt. Lensmannskjønn settes vanligvis med to skjønnsmenn i tillegg til lensmannen som styrer av skjønnet. Skjønnsmennene hentes fra det samme utvalget av skjønnsmenn som rekrutterer skjønnsmenn til rettslige skjønn. Overskjønn over lensmannskjønn hører under herreds- eller byretten.

12.2.2.3 Domstolliknende forvaltningsorganer

Enkelte forvaltningsorganer har - sammenliknet med andre forvaltningsorganer - en mer utpreget konfliktløsende funksjon av rettslig karakter. Disse forvaltningsorganene består i hovedsak av tre kategorier etter arten av deres oppgaver. Noen har som sin eneste eller vesentligste oppgave å behandle klager over vedtak som treffes av andre forvaltningsorganer, andre avgjør tvister mellom private personer, mens den tredje kategorien består av forvaltningsorganer som treffer vedtak i saker om anvendelse av tvang (i andre saker enn straffesaker). Kombinasjoner forekommer, f.eks. at et og samme organ både fungerer som klageorgan og behandler tvangssaker. Formålet med å legge visse typer forvaltningssaker til særskilte forvaltningsorganer vil være å fremme rettssikkerheten ved å sikre at disse sakene får en særlig betryggende behandling.

Viktige særtrekk er at de domstolliknende forvaltningsorganer gjennomgående er nokså selvstendige i sin faglige virksomhet, og at de er organisert utenfor det ordinære forvaltningshierarkiet. Selvstendigheten kommer til uttrykk ved at disse forvaltningsorganene i sin faglige virksomhet bare i mer begrenset utstrekning kan instrueres av andre (overordnede) forvaltningsorganer, og at deres avgjørelser i alminnelighet ikke er gjenstand for forvaltningsklage, men bare kan overprøves av de alminnelige domstoler. Særtrekkene har gjort det vanlig å rubrisere dem under fellesbetegnelsen *domstolliknende forvaltningsorganer*, selv om de innbyrdes kan være ganske forskjellige både med hensyn til oppbygging, funksjoner og saksbehandlingsregler. - Ordningen med domstolliknende organer er ikke ny. Slike organer har eksistert siden slutten av forrige århundre.

Det mest framtrædende av de domstolliknende forvaltningsorganene er Trygderetten, som - til tross for navnet - er et forvaltningsorgan, opprettet i medhold av lov om anke til Trygderetten. Trygderetten er et typisk klageorgan. Av andre slike organer kan bl.a. nevnes fylkesnemndene for sosiale saker og Forbrukertvistutvalget. Hovedoppgaven for de førstnevnte er å treffe vedtak i saker om anvendelse av tvang, særlig i forbindelse med overtakelse av omsorgen for barn, mens de sistnevnte avgjør tvister mellom private personer i forbrukersaker. Også takstnemnda etter den nye husleieloven har som oppgave å løse visse tvister mellom private personer, nærmere bestemt når partene i et leieforhold ikke blir enige om hva som etter loven er «marked-sleie», «gjengs leie» m.v. Husleieloven åpner videre for at Kommunaldepartementet som forsøksordning kan opprette partssammensatte husleietvis-

tutvalg i en eller flere kommuner, med meget vid myndighet til å avgjøre ulike tvister, og slik at utvalgets avgjørelser får samme virkning som en dom.

Selv om det er betydelige likhetstrekk mellom de domstolliknende organene og domstolene, er det viktig å presisere at forskjellene er vesentlige. Som tidligere nevnt kan de førstnevntes avgjørelser bringes inn for og overprøves av de alminnelige domstoler, og slik at herreds- og byretten er førsteinstans. Trygderetten representerer her et unntak, idet lagmannsretten er førsteinstans for den rettslige overprøving. Mens domstolenes saksbehandling er regulert gjennom prosesslovgivningen, er utgangspunktet for de domstolliknende forvaltningsorganer at forvaltningsloven kommer til anvendelse. For de sistnevntes vedkommende er også lekmannsinnslaget atskillig mer omfattende enn i domstolene. Det stillingsvern som fagdommerne nyter godt av etter Grunnloven § 22, eksisterer ikke for noen av medlemmene i de domstolliknende organene.

I en viss utstrekning kan opprettelse av domstolliknende forvaltningsorganer sies å ha fungert som alternativ til å legge et sakskompleks til domstolene. Begrunnelsen for å opprette slike forvaltningsorganer i stedet for å legge de aktuelle oppgaver til de alminnelige domstolene, kan i hovedsak tilskrives tre faktorer: For det første hensynet til rask saksbehandling, for det andre de langt høyere kostnader for partene ved domstolbehandling sammenliknet med behandlingen i et forvaltningsorgan, og for det tredje behovet for særlig fagkyndighet. I praksis har ikke disse hensynene slått til fullt ut.

Spørsmålet om å legge et saksfelt til domstolliknende organer eller til domstolene - enten til de alminnelige domstoler eller til en særdomstol - har vært drøftet i flere konkrete sammenhenger. Justisdepartementet foretok i Ot prp nr 59 (1984-85) om Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms en drøftelse av om de aktuelle saker burde håndteres av en særdomstol eller av et eget forvaltningsorgan. Hovedårsaken til at departementet landet på den førstnevnte modellen, var at avgjørelsesorganets myndighet skulle være begrenset til å gjelde avgjørelser om bestående rettsforhold. Dersom organet også skulle ha myndighet til å endre bestående rettsforhold, ville det derimot ha vært mest nærliggende å opprette et uavhengig forvaltningsorgan. Ved opprettelsen av fylkesnemndene for sosiale saker mente Sosialdepartementet at særlig tidsfaktoren tilsa at saker om bruk av tvang overfor rusmisbrukere burde behandles av et domstolliknende forvaltningsorgan framfor å legge sakene til de alminnelige domstoler, jf Ot prp nr 29 (1990-91) om ny sosiallov. Barne- og familiedepartementet sluttet seg i Ot prp nr 44 (1991-92) til Sosialdepartementets vurdering om bruk av forvaltningsorgan contra domstol i tvangssaker etter den nye barnevernloven, slik at også disse sakene ble lagt til fylkesnemndene. Derimot har Barnefordelingsutvalget i NOU 1998:17 avvist å legge behandlingen av barnefordelingssaker til et forvaltningsorgan, idet utvalget mener at verken tidsfaktoren, hensynet til sakkyndighet eller andre hensyn tilsier at disse sakene bør behandles av organer utenom domstolene, se nærmere punkt 12.3.

12.3 Debatten om særdomstoler kontra alminnelige domstoler

Utviklingen har - hittil - gått i retning av at særdomstolene er blitt stadig færre i antall, og med unntak av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms er alle de øvrige særdomstoler hjemlet i lover som ble vedtatt før siste verden-

skrig. På den annen side har vi stadig fått nye domstolliknende forvaltningsorganer.

Den tradisjonelle oppfatning har vært at det beste er å ha alminnelige domstoler som kan behandle alle typer rettslige spørsmål, og at det må foreligge helt spesielle omstendigheter for å kunne begrunne etablering av særdomstoler. Viktigheten av å ha allsidige domstoler og allsidige dommere har vært framhevet som et sentralt prinsipp. Spesialiserte domstoler kan føre til ensidighet hos dommerne, og det kan oppstå en viss fare for at rettsspørsmålene ikke blir grundig nok vurdert i forhold til de ulike faktiske omstendigheter i de enkelte saker.

Den kanskje største innvendingen av mer praktisk karakter som har vært framført mot særdomstoler, er at det kan oppstå problemer i grenselandet mellom særdomstolens og de alminnelige domstolers kompetanseområde. Det har også vært pekt på at særdomstolene som regel vil være landsdekkende eller ha atskillig større stedlige virkeområder enn herreds- og byrettene, slik at umiddelbar bevisføring og muntlighet vanskeligere lar seg gjennomføre. Reduserte muligheter for avgivelse av vitneprov direkte for den dømmende rett er nok det viktigste i denne forbindelse. På den annen side har de stadig bedre kommunikasjoner svekket innvendingene mot store stedlige virkeområder. Det samme gjelder de utvidete muligheter for fjernavhør av vitner. En tredje innvending som framføres, er det at det vil være meget vanskelig, i realiteten umulig, å opprette egne ankeinstanser. I praksis har man imidlertid et stykke på vei løst dette problemet ved å la de ordinære domstoler gå inn som ankeinstanser. F eks er lagmannsretten ankeinstans for de dommer som avsies av jordskifterettene. Et problem av en annen karakter som har vært påpekt, er problemet med å rekruttere kvalifiserte dommere til særdomstoler. Dette bygger på en antakelse om at potensielle dommere anser det som mer interessant, faglig og på annen måte, å være dommer ved en av de alminnelige domstoler enn ved en særdomstol. Det er imidlertid vanskelig å påvise et reelt rekrutteringsproblem til de *eksisterende* særdomstoler, eller at dette har vært større enn de problemer som er påvist med hensyn til rekrutteringen til en del av de alminnelige domstoler.

Justisdepartementet har inntatt en klar prinsipiell holdning for alminnelige domstoler og *imot* særdomstoler. Dette er bl a kommet til uttrykk i lovproposisjonen om Utmarkskommissjonen for Nordland og Troms, hvor departementet mente at man generelt burde være «ytterst tilbakeholden» med å etablere særdomstoler, og at det - hvis det likevel skulle være aktuelt - måtte foreligge «særlig tungtveiende grunner» for en slik løsning, jf Ot prp nr. 59 (1984-85) (s 13). Dette var likevel ikke til hinder for at departementet foreslo å opprette Utmarkskommissjonen som en særdomstol, se nedenfor. Justisdepartementets grunnleggende skepsis til særdomstoler framgår også av Ot prp nr 35 (1967-68) om endringer i husleieloven m v, hvor departementet uttaler følgende (s 48): «Justisdepartementet anser det prinsipielt viktig å hevde de vanlige domstolers autoritet og allsidighet og mener det er uheldig å opprettholde særdomstoler som begrenser de vanlige domstolers kompetanse der dette ikke er tvingende nødvendig. Man er fortsatt av den oppfatning at det ikke er tilstrekkelig grunn til å ha en særdomstol for husleiesaker.» Videre kan det vises til departementets uttalelse i forbindelse med etableringen av Trygderetten, se Ot prp nr 5 (1966-67) hvor departementet bl a uttaler at «Man bør tilstrebe en mest mulig enhetlig behandling ved domstolene, og det er viktig for folks tillit til domstolene og for domstolens kvalitet at de

samme dommere stort sett behandler alle slags saker og får bred og variert innsikt i de forhold som er undergitt domstolbehandling» (s 18).

De argumenter som har vært anført *til fordel for særdomstoler*, er i første rekke hensynet til rask saksbehandling, hensynet til sakkyndighet - først og fremst ved at man får dommere med spesiell innsikt og erfaring på det saksfelt som hører inn under domstolen - og hensynet til sakenes spesielle karakter. Det siste vil ha sammenheng med behovet for sakkyndighet. Disse hensynene ble f eks vektlagt i forbindelse med etableringen av Utmarkskommisjonen for Nordland og Troms. Justisdepartementet la bl a vekt på behovet for sakkyndig behandling, og at de aktuelle sakene ville være spesielt kompliserte og store i omfang. Departementet pekte her på at det ville kunne føre til en «alvorlig belastning» for de ordinære domstoler, dersom disse skulle behandle utmarkssakene. Tidsmomentet var derfor også et moment av betydning. For øvrig innebar etablering av en utmarkskommisjon for Nordland og Troms at man fikk den samme ordning som hadde gjeldt for behandling av liknende spørsmål for utmaksområder i Sør-Norge. (Høyfjellkommisjonen for Sør-Norge ble opprettet i 1908 i medhold av en egen lov samme år. Kommisjonen ble oppløst i 1953, og loven om kommisjonen ble opphevet i 1954.)

Som argument imot særdomstolenes fortrinn med hensyn til sakkyndighet, har det vært hevdet at de alminnelige domstolers sakkyndighet kan styrkes ved mer omfattende bruk av eksterne sakkyndige, og/eller at retten oftere settes med sakkyndige meddommere. Et annet alternativ er at behandling av saker på visse rettsområder legges til bestemte domstoler, slik det f eks er gjort ved behandling av lokale arbeidsrettssaker, jf arbeidsmiljøloven § 61B. Dette gjør at disse domstolene lettere vil kunne utvikle en særlig ekspertise på disse rettsområdene og kanskje også sikre en raskere og mer rasjonell saksbehandling. Når det ellers gjelder hensynet til rask saksbehandling, kan det pekes på at behandlingstiden ved de alminnelige domstoler gjennomgående har gått kraftig ned, særlig for førsteinstansenes vedkommende. For øvrig vil spørsmålet om saksbehandlingstid dels være et spørsmål om i noen grad å prioritere enkelte sakstyper sterkere ved den enkelte domstol, dels et spørsmål om mulighet for ytterligere å kunne rasjonalisere saksbehandlingen, og dels et alminnelig ressursproblemer.

Den grunnleggende innstillingen fra Forvaltningskomitéen i 1958 tok opp spørsmålet om etablering av særdomstoler i tilknytning til domstolskontrollen med forvaltningen. Komitéen gikk imot etablering av alminnelige forvaltningsdomstoler, men hadde et annet syn på etablering av spesielle forvaltningsdomstoler: «En annen sak er at det av hensyn til en rasjonell og effektiv forvaltning på *begrensede* forvaltningsområder, hvor teknisk, vitenskapelig eller annen faglig kyndighet har særlig betydning, vil kunne være en fordel - og endog nødvendig - at den rettslige kontroll blir utøvet av forvaltningsdomstoler, som på vedkommende område sitter inne med en spesiell innsikt og erfaring.» Også i de senere år har det på generelt grunnlag vært tatt til orde for å opprette spesielle forvaltningsdomstoler.

Spørsmålet om etablering av særdomstoler har som nevnt fått ny aktualitet i tilknytning til flere offentlige utredninger, jf punkt 12.2.1.1. *Barnefordelingsutvalget* foretar i NOU 1998:17 en bred drøftelse av spørsmålet om barnefordelingssaker bør behandles av andre organer enn de alminnelige domstoler for å kunne oppnå kortere saksbehandlingstid, bedre rettssikkerhet og mer sakkyndige avgjørelser enn det som er tilfelle i dag. Hele utvalget er enig at barnefordelingssaker ikke bør behandles av et forvaltningsorgan som førsteinstans, men utvalget deler seg i synet på om sakene skal behandles av

de alminnelige domstoler eller av en særdomstol. Utvalgets *flertall* - seks av utvalgets ni medlemmer - går inn for å beholde dagens ordning, dvs at de alminnelige domstoler fortsatt skal behandle barnefordelingssakene. Flertallet viser for det første til at det må forventes kortere saksbehandlingstid som følge av utvalgets forslag til endringer i de prosessuelle regler, bl a ved nye regler om mekling, som tar sikte på å hjelpe foreldrene til å komme fram til avtaleløsninger og unngå hovedforhandling. Flertallet mener at rettssikkerheten ikke kan bedres ved å overføre sakene til særdomstoler, sett på bakgrunn av de prosessuelle endringer som foreslås og som vil være aktuelle uavhengig av valg av domstolalternativ. Utvalget foreslår en annen og mer målrettet bruk av sakkyndige, bl a ved at sakkyndige trekkes direkte inn for å hjelpe foreldrene til å samarbeide. Også på dette punktet er forslagene uavhengige av domstolalternativ, og flertallet kan ikke se at det vil være noe å vinne ved å velge særdomstoler framfor de alminnelige domstoler. *Mindretallet* legger større vekt enn flertallet på likhetene mellom barnefordelingssaker og barnevernsaker. Mindretallet viser bl a til at hensynet til barnets beste står sentralt i begge lover, og at det etter begge lover skal foretas en framtidsvurdering i den enkelte sak. Fylkesnemndene for sosiale saker - som i dag behandler barnevernsaker - har en sammensetning og en ekspertise som gjør dem kvalifiserte for å behandle også barnefordelingssaker, og det vil derfor være naturlig at fylkesnemndene får ansvaret for begge saktypene. Siden mindretallet er enig med flertallet i at barnefordelingssaker bør domstolbehandles, foreslår mindretallet at fylkesnemndene omgjøres til særdomstoler for både barnevern- og barnefordelingsaker - «med samme status som by- og herred-srettene» (s 72).

Som tidligere nevnt har Stortinget nylig vedtatt en ny husleielov, uten den gamle husleielovs bestemmelse om etablering av særskilte husleieretter. Dette spørsmålet ble drøftet ganske inngående i Ot prp nr 82 (1997-98) Om lov om husleieavtaler (husleieloven), og departementet uttalte her bl a følgende (se 132): «En fordel med særdomstoler er at saksbehandlingen trolig vil bli noe raskere, i og med at dommerne er mer erfarne med rettsområdet. Likevel har opprettelsen av flere særdomstoler den ulempen at det ikke sjelden vil kunne oppstå vanskelig avgrensningsspørsmål - hvilke spørsmål skal behandles av særdomstolen, og hvilke saker skal behandles av de ordinære domstolene. Spesialiseringen kan også forhindre hensiktsmessig forening av flere tvistepunkter og saker som naturlig hører sammen. Etter departementets skjønn er det heller ikke noe ved husleiesaker, som sakskompleks, som tilsier at disse bør behandles av særskilte domstoler. Heller ikke vil det være realistisk å opprette egne ankedomstoler. Departementet vil derfor ikke tilrå at det etableres egne særdomstoler til å behandle tvistemål i husleiesaker.»

12.4 Internasjonale og utenlandske ordninger

Det er vanlig med særdomstoler i andre land, men variasjonsbredden er stor. Særdomstolene spiller en betydelig rolle i de land som har et system med alminnelige forvaltningsdomstoler, som f eks i Sverige og Finland og i Frankrike. Man har her to sideordnede, hierarkisk oppbygde domstolssystemer - de alminnelige domstoler og de alminnelige forvaltningsdomstoler - under ledelse av hver sin høyesterett. Tyskland har et spesielt system med fire vertikale domstolssystemer, i tillegg til alminnelige domstoler, med hver sin høyesterett. Utenom alminnelige forvaltningsdomstoler er det visse typer av

særdomstoler som går igjen i en del land. F eks har alle de nordiske land en egen Arbeidsrett. Men bortsett fra Tyskland har ingen andre europeiske land tilsvarende domstoler.

Internasjonale konvensjoner m v om domstoler og dommere er i utgangspunktet generelle, i den forstand at de vil gjelde for alle domstoler og alle dommere, med mindre annet er sagt eller forutsatt, se nærmere "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4.2. Det grunnleggende og folkerettslig bindende uavhengighetskravet i artikkel 6 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen omfatter således også særdomstolene og de dommere som er tilknyttet disse. Det samme gjelder anbefalinger og henstillinger i internasjonale dokumenter når det gjelder den sentrale administrasjon av domstolene og - særlig - dommeres uavhengighet, sidegjøremål og stillingsvern, jf FNs Basic Principles og Europarådets Rekommendasjon nr R (94) 12.

Med hensyn til *ordninger i andre land* er det et fellestrekk at ofte gjelder de samme ordninger for særdomstolene som for de alminnelige domstolene. Dette gjelder i første rekke i de land som har alminnelige forvaltningsdomstoler. Hvor det er andre særdomstoler, er variasjonsmønsteret til dels betydelig større.

Den/de institusjoner som står for den sentrale administrasjon av de alminnelige domstoler, administrerer vanligvis også særdomstolene. Domstolsverket i Sverige administrerer både de alminnelige domstoler og de alminnelige særdomstoler, men ikke Arbeidsdomstolen eller Marknadsdomstolen. Arbeidsdomstolen administreres f eks av Arbeidsmarknadsdepartementet. Ordningen er en annen i Tyskland, hvor de føderale domstoler administreres av det departement som de saksmessig har tilknytning til. F eks er det Justisdepartementet som administrerer Bundesgerichtshof (den alminnelige høyesterett), mens Finansdepartementet står for administrasjonen av Bundesfinanzhof (høyesterett for skatte- og avgiftssaker). En tilsvarende administrasjonsordning gjenfinnes på delstatnivå, men i enkelte delstater er administrasjonen av alle domstoler lagt til delstatens justisdepartement. I Danmark vil både de alminnelige domstoler og særdomstolene bli administrert av den nye Domstolsstyrelsen med virkning fra 1 juli 1999.

Fagdommere ved alminnelige forvaltningsdomstoler utnevnes i alminnelighet av det samme organ som utnevner fagdommere ved de alminnelige domstoler. Det vil si at det som oftest er statsoverhodet som formelt utnevner, men at dommere eller dommerpregede organer i disse tilfellene ofte har sterk innflytelse på hvem som utnevnes. Generelle ordninger med midlertidige dommere forekommer ved enkelte særdomstoler. F eks er det ikke bare i Norge at lederen for Arbeidsretten utnevnes for en bestemt periode. Både i Sverige, Finland og Island utnevnes fagdommerne ved disse domstolene for tre år. I Danmark har man ingen tilsvarende tidsmessig begrenset utnevning, men fagdommerne har dommerstillingen som bistilling.

Også når det gjelder sidegjøremål, stillingsvern m v synes det vanlig at de samme ordninger gjelder for dommere ved både de alminnelige domstoler og de alminnelige forvaltningsdomstolene. For de øvrige særdomstolene varierer ordningene mer.

12.5 Kommisjonens vurderinger og forslag

12.5.1 Generelt

Det er ikke uttalt noe om særdomstolene i kommisjonens mandat, men en rimelig tolkning av formuleringene i mandatet og hele formålet med utredningsarbeidet tilsier at særdomstolene må omtales i forhold til de temaer som kommisjonen skal utrede. Temaene - problemstillingene i mandatet - er meget relevante også for særdomstolene, slik at det foreligger grunnlag for å se alle domstoler under ett; alminnelige domstoler og særdomstoler

I utgangspunktet vil de samme prinsipielle og generelle hensyn gjøre seg gjeldende for særdomstolene som for de alminnelige domstolene, se "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5. F eks er domstolenes uavhengighet et sentralt utgangspunkt for hovedspørsmålet i mandatet - organiseringen av den sentrale administrasjon av domstolene - og er av vesentlig betydning også for de øvrige spørsmål som kommisjonen skal utrede. Denne uavhengigheten gjelder for alle institusjoner som har status som domstoler, således også for særdomstolene. Dette er fastslått i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen artikkel 6, se punkt 12.4. Grunnloven er ikke til hinder for det etableres særdomstoler, idet Grunnloven § 88 bare forutsetter at Høyesterett skal dømme «i sidste Instans».

12.5.2 Særdomstoler eller alminnelige domstoler?

12.5.2.1 Generelle og prinsipielle synspunkter

Kommisjonen finner for sitt vedkommende ikke grunn til å foreta noen inngående drøftelse av behovet for å ha særdomstoler ved siden av de alminnelige domstoler, men vil likevel gi uttrykk for noen synspunkter av fortrinnsvis generell karakter. Kommisjonen vil først vurdere spørsmålet på et mer prinsipielt grunnlag, særlig med tanke på etablering av nye særdomstoler, og deretter si noe om de eksisterende domstoler.

Etter kommisjonens oppfatning tilsier prinsipielle hensyn at dømmende oppgaver som utgangspunkt bør legges til de alminnelige domstoler. For kommisjonen er hensynet til størst mulig rettsenhet av vesentlig betydning, og kommisjonen ser det slik at en forutsetning for dette er en mest mulig enhetlig domstolstruktur - ved et hierarkisk oppbygd system med alminnelige domstoler og allsidige dommere. Faren er til stede for at det ved særdomstolene kan utvikles isolerte rettskulturer og en rettskildebruk som bryter med det som er vanlig ved de alminnelige domstoler og i samsvar med hevdvunne prinsipper. Og gjennomgående vil det være lettere å ivareta dommernes uavhengighet ved de alminnelige domstoler enn ved særdomstolene, bl a fordi avstanden til brukerne i alminnelighet vil være større.

Kommisjonen viser videre til det som er uttalt foran i punkt 12.3 om de praktiske problemer med hensyn til avgrensning av særdomstolenes myndighet i forhold til de alminnelige domstolers myndighet. Det som er uttalt der, viser dessuten at verken hensynet til rask saksbehandling eller behovet for særlig sakkyndighet trenger å være noe avgjørende argument mot å satse på de alminnelige domstoler framfor særdomstoler. Etablering og drift av særdomstoler kan også vise seg å være et mer ressurskrevende alternativ enn å la de alminnelige domstoler skjøtte oppgavene.

Kommisjonen vil imidlertid ikke se bort fra at det i visse situasjoner kan foreligge forhold som tilsier at det bør opprettes en særdomstol framfor å

bruke de alminnelige domstoler. Men kommisjonen mener at særdomstoler bare bør etableres når det foreligger et klart dokumentert behov - som prinsipielt og praktisk viser hvorfor de alminnelige domstoler ikke bør behandle de aktuelle saker, og hvorfor en særdomstol er å foretrekke. Et annet viktig aspekt er at begrepet særdomstol bør reserveres for institusjoner som oppfyller alle anerkjente kriterier for å være en *domstol*, bl a at institusjonen i det alt vesentlige skal ha en *dømmende* funksjon, og at institusjonen i denne sammenheng skal være *uavhengig*. Det er f eks lite heldig dersom en særdomstol har betydelige forvaltningsoppgaver, og i denne forbindelse er underlagt en statlig forvaltningsenhets instruksjonsmyndighet og overprøving, mens vedkommende særdomstol skal være helt selvstendig og uavhengig av den samme statlige forvaltningsenhet i sin dømmende virksomhet. Å legge forvaltningsoppgaver i større omfang til en domstol vil for øvrig kunne være i strid med Grunnloven.

I tråd med det som er uttalt om rettsenhet, bør utgangspunktet være at de saksbehandlingsregler som gjelder for de alminnelige domstoler, skal gjelde tilsvarende, så langt råd er, når det etableres nye særdomstoler. Overprøving av de avgjørelser som særdomstoler treffer, bør overprøves av de alminnelige domstoler, ikke av egne ankedomstoler. De regler som fastsettes med hensyn til utnevning/oppnevning av fagdommere og lekdommere, deres stillingsværen m v bør ligge så tett som mulig opp til de regler som gjelder for dommere ved de alminnelige domstoler, se nærmere punkt 12.5.5.

12.5.2.2 Eksisterende særdomstoler

Kommisjonen ser det ikke som sin oppgave å foreta en nærmere vurdering av de *eksisterende* særdomstolers berettigelse; det vil først og fremst si om de bør nedlegges og oppgavene overføres til de alminnelige domstoler. Kommisjonen vil imidlertid gi en mer utførlig uttalelse om jordskifterettene, se punkt 12.5.2.3. Om de øvrige særdomstoler begrenser kommisjonen seg til å uttale følgende:

Etter kommisjonens mening er det behov for en viss opprydding i domstolloven § 2. Som tidligere nevnt synes det ikke naturlig å karakterisere *vergemålsrettene* som egne domstoler, slik at domstolloven § 2 nr 1 bør kunne oppheves. Det samme bør gjelde lovens § 2 nr 7 om *konsulrettene*, idet kommisjonen mener at det er prinsipielt uheldig å lovfeste at en institusjon er en domstol, når den ikke har direkte dømmende funksjoner og ikke ledes av en person med kvalifikasjoner som fagdommer. Når det gjelder adgangen til å opprette *særskilte skjønnsretter* etter plan- og bygningsloven § 60, jf domstolloven § 2 nr 3, har kommisjonen for sin del ikke noe å bemerke til at denne adgangen oppheves - slik det foreslås i NOU 1993:35..

Arbeidsretten har et saksområde av stor samfunnsmessig betydning. Den er en særdomstol med lange tradisjoner og synes å ha en sterk og roffestet posisjon blant sine brukere. Kommisjonen har ingen spesiell foranledning til å vurdere spørsmålet om tariffvister fortsatt skal behandles av en egen domstol, eller om de disse sakene bør legges til de alminnelige domstoler. Kommisjonen finner derfor ikke grunn til å drøfte grunnleggende spørsmål som gjelder Arbeidsretten, utover det som tas opp i punktene 12.5.4. og 12.5.5. Heller ikke for *Utmarkskommisjonens* vedkommende er det aktuelt for kommisjonen å drøfte andre spørsmål enn de som har forbindelse med kommisjonens mandat.

12.5.2.3 Særskilt om jordskifterettene

I likhet med Arbeidsretten har jordskifterettene et saksområde av stor samfunnsmessig betydning. Ingen av de øvrige særdomstoler er organisert i så mange enheter, ingen av dem er organisert i to instanser, og ingen har så lange tradisjoner som jordskifterettene - de skriver seg helt tilbake til 1859. Dette stiller jordskifterettene i en spesiell stilling blant særdomstolene. Et annet - og i denne sammenheng enda viktigere særtrekk - er de omfattende *forvaltningsoppgaver* som jordskifterettene er tillagt. Forvaltningsoppgavene er særlig framtreddende i forbindelse med plansakene og håndteringen av dem. Som lagdommer Ola Rygg påpeker er «jordskifteretten si primæroppgave (...) av forvaltningsmessig karakter og domsmakta i prinsippet berre eit hjelpemiddel», se punkt 12.2.1.3. Jordskifterettens dømmende oppgaver og dens forvaltningsoppgaver er vevd sammen til et hele, og i en vanlig skiftesak leverer retten et samlet produkt. Dette innebærer at de «gamle» eiendommers grenser fastsettes og rettigheter i tilknytning til disse eiendommene avklares som grunnlag for skiftet, deretter foretas selve skiftet som gjennomføres ved at nye grenser fastsettes og grensemerker settes opp. Det er grunn til å tro at det er først og fremst denne integrerte funksjonen som har skapt den tilfredshet med jordskifterettene blant brukerne som næringskomitéen i Stortinget konstaterer i Innst O nr 15 (1998-99) om endringer i jordskifteloven, se punkt 12.2.1.3. På den annen side er det nettopp forvaltningsoppgavene, spesielt kombinasjonen av forvaltningsoppgavene og de dømmende oppgavene, som framtrer som problematiske ut fra prinsipielle hensyn, forankret i prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet.

Den Norske Advokatforening og Den norske Dommerforening har i sitt felles brev av 28 september 1998 til Stortingets næringskomité grepet fatt i de generelle og prinsipielle spørsmål som jordskifterettens egenart reiser, og det er på grunnlag av dette brevet at næringskomitéen i sin innstilling uttaler at den «ser fram til å få vurderingane frå *Domstolkommisjonen* og Domstolstrukturutvalget når det gjeld desse prinsipielle sidene av jordskiftesakene» (uthevet her). De to foreningene peker bl a på at jordskifterettene som plandomstol vedtar planløsninger som er bestemt av andre, d v s av planmyndighetene, «og hvor tiltak som inngår må stadfestes i ettertid av disse organene, før partene kan gjennomføre dem». Dette gjør at jordskifteretten blir et forberedende og tilretteleggende organ, noe som etter foreningenes mening ikke er noen domstoloppgave. Foreningene er også betenkte over jordskifterettens rolle som ekspropriasjonsdomstol, og som gjør at kommunene vil bli parter i mange saker om såkalt «oreigningsjordskifte» etter lovens § 6. Særlig er de skeptiske til at samme kommune i en sak «opptrer som rettsmiddelinstans over jordskifterettens planvedtak, og i neste sak som saksøker i en § 6-sak». Videre trekker foreningene inn jordskifteverkets stigende betydning som gjennomføringsorgan for offentlige tiltak, og reiser spørsmål om «en så integrert etat er i posisjon til å dømme i tvister hvor det offentlige har partsinteresser». Dette leder foreningene over til Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, og de mener at «Kommunenes overprøvingsadgang i skifteplanprosessen og deres dobbeltrolle i ekspropriasjonssaker som behandles av jordskifteretten må (.....) antas å være særlig problematisk i forhold til art. 6 nr. 1».

Kommisjonen finner for sin del ikke tilstrekkelig grunn til å foreta en nærmere vurdering av spørsmålet om domstolorganisering av jordskiftesaker, bl a fordi kommisjonen ikke er sammensatt med sikte på å kunne foreta en slik vurdering. Men kommisjonen er av den oppfatning at dette spørsmålet er av

en så vesentlig og prinsipiell karakter at det bør utredes særskilt - bl a ut fra de innsigelser som Den Norske Advokatforening og Den norske Dommerforening gjør gjeldende i sin uttalelse til næringskomitéen i Stortinget. Kommisjonen vil derfor foreslå at det nedsettes et bredt sammensatt utvalg til å foreta denne utredningen. En slik utredning bør bl a ta for seg arten og omfanget av de forvaltningsoppgaver som jordskifterettene har, forholdet til landbruksmyndighetene, kommunale myndigheter og andre berørte offentlige myndigheter, og - på bakgrunn av dette - drøfte forholdet mellom jordskifterettens dømmende funksjoner og forvaltningsfunksjoner. Det bør videre utredes hvilke organisatoriske alternativer som foreligger til jordskifterettens nåværende stilling og funksjoner, herunder spørsmålet om overføring av funksjoner til ordinære forvaltningsorganer og til de alminnelige domstoler. En grunnleggende premisse for utredningen må være hensynet til domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet.

12.5.3 Domstolliknende forvaltningsorganer

De domstolliknende forvaltningsorganer er ikke konkret omtalt i kommisjonens mandat, og kommisjonen har ingen særlig foranledning til å foreta en nærmere vurdering av disse organene. Kommisjonen vil likevel gi uttrykk for enkelte generelle synspunkter.

Å la domstolliknende forvaltningsorganer behandle og avgjøre forvaltningssaker om enkeltvedtak kan etter kommisjonens oppfatning være fordelaktig, siden det kan bidra til å styrke rettssikkerheten i den offentlige forvaltning. De domstolliknende organer kan også ha sin betydning ved at de avlastar de alminnelige domstoler. På den annen side kan mange av de betenkeligheter som kommisjonen har gitt uttrykk for i forbindelse med særdomstolene, gjøre seg gjeldende også i forhold til de domstolliknende organer, bl a at de kan utvikle isolerte rettskulturer og en uheldig rettskildebruk. Enkelte organer kan i realiteten fungere som et første ledd i domstolkjeden, og uten at rettssikkerheten er så betryggende som den er ved domstolene. Saksbehandlingstiden er for flere organers vedkommende lang.

Dette leder til at det ved etablering av domstolliknende forvaltningsorganer nøye bør vurderes om ikke oppgavene like godt eller bedre kan legges til de alminnelige domstoler, som samfunnets fremste institusjoner for rettslig konfliktløsning. Etter kommisjonens oppfatning vil dette særlig gjelde for de forvaltningsorganer som behandler tvister mellom private personer.

Kommisjonen mener for øvrig at de domstolliknende forvaltningsorganer spiller en så vesentlig rolle på mange samfunnsområder, at kommisjonen vil foreslå at det foretas en nærmere analyse av deres omfang og betydning, og at man på grunnlag av en slik analyse vurderer forsvarligheten og hensiktsmessigheten av å operere med denne type organer ved siden av de alminnelige domstoler. En slik analyse bør videre omfatte forholdet mellom domstolliknende forvaltningsorganer og særdomstoler. Dette forholdet framstår i dag som nokså uryddig og uoversiktlig, bl a fordi det som tidligere påpekt kan synes som om domstolliknende forvaltningsorganer i noen grad har fungert som en slags erstatning for særdomstoler.

12.5.4 Administrasjonsordningen for særdomstolene

12.5.4.1 Innledning

Organiseringen av administrasjonen av særdomstolene kan i første rekke tenkes løst ved følgende modeller:

- Felles administrasjon for særdomstoler og alminnelige domstoler
- Felles administrasjon av alle særdomstolene
- Særskilt administrasjon for en eller flere særdomstoler

Den siste modellen er den som gjelder for de særdomstoler vi har i dag, se pkt 12.2.1 foran. Dette er ikke noe særnorsk fenomen. Liknende løsninger gjenfinnes i andre land, f eks i Tyskland.

Hovedspørsmålet er om det bør etableres en felles administrasjonsordning for *alle* domstoler, organisert i ett forvaltningsorgan, eller om den eksisterende ordning med særadministrasjoner bør fortsette. Mellomalternativet - felles administrasjon av særdomstolene - synes lite aktuelt. Dersom man kommer til at særdomstolene bør administreres samlet, er det prinsipielt sett vanskelig å se at det bør skje på annen måte enn ved å etablere én administrasjonsordning som omfatter samtlige domstoler, alminnelige domstoler og særdomstoler. Begrunnelsen er særlig det urasjonelle i å ha to parallelle fellesordninger for den sentrale administrasjon av landets domstoler, siden det i høy grad vil gjøre seg gjeldende de samme spørsmål av budsjettmessig og annen karakter.

Når det særskilt gjelder de *eksisterende* særdomstoler, vil kommisjonen peke på at disse er få og uensartede. Det synes av den grunn å være lite vunnet ved å lage en integrert administrativ løsning for dem alene. Mellomalternativet framstår derfor som uaktuelt, enten det er tale om nye eller eksisterende særdomstoler.

12.5.4.2 Felles administrasjonsordning for alminnelige domstoler og særdomstoler?

Denne problemstillingen aktualiserer to spørsmål. Det ene er om generelle og prinsipielle hensyn i seg selv tilsier at vi bør få én felles administrasjon for alle domstoler, inkludert særdomstoler. Det andre er om de *eksisterende* særdomstoler bør inngå i en felles administrasjonsordning med de alminnelige domstolene.

Generelle og prinsipielle hensyn

Flere generelle og prinsipielle hensyn kan tale *for* at det etableres én felles administrasjon for alle domstoler. Ved en felles administrativ løsning vil forholdene ligge bedre til rette for å kunne ivareta helheten i domstolssystemet, herunder å løse felles spørsmål av mer prinsipiell karakter. Bl a burde mulighetene være større for å kunne ivareta særdomstolenes uavhengighet på en betryggende måte. Det samme gjelder uavhengigheten for dommerne ved disse domstolene og deres stillingsvern. Videre vil det kunne være enklere å finne felles løsninger av likeartede spørsmål som er knyttet til utnevning av dommere, disiplinærtiltak og dommeres adgang til å inneha sidegjøremål. Som påpekt i punkt 12.5.5 er det vanskelig å se at dommernes stillingsvern m v bør være prinsipielt forskjellig, avhengig av om vedkommende dommer er tilknyttet en særdomstol eller en av de alminnelige domstoler.

Ikke minst viktig er det at rent rasjonelle hensyn kan aktualisere en felles administrativ løsning, i og med at det er svært mye av de samme spørsmål av budsjettmessig og annen rent administrativ karakter som melder seg - tildeling av budsjettmidler, løsning av lokalspørsmål, personalpolitikk/personaladministrasjon, IT-teknologi, regnskap. Sannsynligheten er således til stede for at felles administrasjon kan føre til bedre ressursutnyttelse og mer hensiktsmessige administrative løsninger. Det er imidlertid viktig å hensynta de særlige behov av budsjettmessig og annen art som særdomstolene har.

Et av de hensyn som kan tale *imot* en felles administrativ løsning, gjelder lovgivningsansvaret. Det kan by på problemer å overføre lovgivningsansvaret for særdomstolens saksfelt til det felles administrative organ, men en slik overføring er heller ingen nødvendighet. I flertallets forslag til en ny Domstoladministrasjon i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 er det f.eks ikke forutsatt at ansvaret for prosesslovgivningen skal overføres til Domstoladministrasjonen. Flertallet har lagt til grunn at dette ansvaret fortsatt skal ligge i Justisdepartementet. I den utstrekning det er påkrevd, bør det derfor la seg gjøre å skape rasjonelle samhandlingsmønstre på lovgivningsområdet, bl a at administrasjonsorganet gjøres til en sentral høringsinstans.

Et annet hensyn som kan tale *imot* fellesløsning og for egenadministrasjon, er hvor særdomstolen og administrasjonen av den inngår som et naturlig del av forvaltningen av samfunnsinteressene på bestemte områder, f.eks når situasjonen er slik den er i dag for konsulrettene. Et tredje hensyn er tapet av et bredere faglig fellesskap, tilknyttet det samfunnsområde som særdomstolen virker innenfor. Ved en felles domstoladministrasjon vil miljøet være preget av det spesifikt domstolsfaglige og de generelle rammevilkårene for domstolene.

Kommisjonen vil ikke se bort fra at det i enkelte tilfelle kan være mest hensiktsmessig at domstolens administrasjon *ikke* integreres i en felles sentraladministrasjonen for domstolene. Utgangspunktet bør imidlertid være at det må foreligge *spesielle* grunner for at en separat administrasjonsordning skal kunne godtas. For øvrig bør det ikke være avgjørende for integreringen av administrasjonen av særdomstolene om den sentrale domstoladministrasjon organiseres i form av en egen Domstoladministrasjon eller om Justisdepartementet forestår administrasjonen av domstolene.

Eksisterende særdomstoler

Det ovenstående vil være særlig aktuelt i forbindelse med etablering av eventuelle *nye* domstoler.

Et annet spørsmål er om administrasjonen av de *eksisterende* særdomstoler bør overføres til den sentrale administrasjon for de alminnelige domstoler. De generelle og prinsipielle hensyn som er nevnt ovenfor, vil være viktige argumenter i favør av en slik løsning, men det er et spørsmål om disse er tilstrekkelige, veid opp mot mothensynene, som bl a vil være forankret i en praktisk behovsvurdering.

Dersom administrasjonen av de alminnelige domstoler løsrives fra Justisdepartementet og legges til en ny Domstoladministrasjon, slik flertallet foreslår i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6, vil det være naturlig at administrasjonen av *vergemålsretten* og av *Utmarkskommisjonen* legges til det samme organ. Disse særdomstolene administreres i fellesskap med de alminnelige domstoler i dag, og det må også kunne gjøres det i et mer frittstående organ.

Hvis *skjønnsrettene* etter plan- og bygningsloven opprettholdes, synes det å være nokså uproblematisk å la disse inngå i den sentrale administrasjon for domstolene, uavhengig av hvordan denne blir organisert, bl a fordi deres oppgaver vil ligge nær opp til de oppgaver som de alminnelige domstoler har i skjønnsaker. Den sentrale domstoladministrasjon har som tidligere påvist allerede i dag viktige oppgaver i forhold til de spesielle skjønnsrettene, både når det gjelder spørsmålet om slike domstoler bør opprettes og ved tilsetting av dommere.

Kommisjonen tror derimot ikke at det vil være hensiktsmessig å trekke administrasjonen av *konsulrettene* ut av Utenriksdepartementet. Konsulrettene er så vidt spesielle, og så nært knyttet til utenriktjenesten for øvrig, at verken prinsipielle eller praktiske hensyn i særlig grad tilsier at de bør administreres sammen med de øvrige domstoler. Kommisjonen viser her også til det som er uttalt om konsulrettene i punkt 12.2.1.6 foran; konsulrettene kan vanskelig sies å være domstoler i egentlig forstand.

Arbeidsretten er den av særdomstolene som generelt har de mest framtreddende likhetstrekk med de alminnelige domstoler. Arbeidsretten er en liten, veletablert institusjon med få tilsatte. Og på bakgrunn av det som framkom under høringen om Arbeidsretten, synes de sentraladministrative oppgaver som Kommunaldepartementet utfører å være enkle, oversiktlige og ikke særlig arbeidskrevende. Forholdene burde således kunne ligge til rette for en felles administrativ løsning for Arbeidsretten og de alminnelige domstoler, uavhengig av hvorledes den sentrale domstoladministrasjon blir organisert. Kommisjonen vil imidlertid foreslå at dette spørsmålet blir nærmere utredet i samråd med bl a representanter for Arbeidsretten og for domstolens brukere.

- Særskilt om jordskifterettene

Kommisjonen har delt seg i et *flertall* og et *mindretall*, når det gjelder administrasjonsordningen for jordskifterettene.

Kommisjonens *flertall* (lederen og medlemmene Berge, Eidesen, Hermansen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull og Sundtoft) mener at jordskifterettene med jordskifteoverrettene utgjør en så viktig del av det norske domstolsystem at det vil være uheldig om denne sektor skulle bli liggende utenfor de reformer som nå blir foreslått.

Flertallet er enig i at det bør foretas en utredning av jordskifterettens framtidige stilling og funksjoner, og at det bør skje i det brede perspektiv som kommisjonen foreslår. Men en slik større utredning vil antakelig bli omfattende og ta atskillig tid. Flertallet mener at spørsmålet om inkorporering i Domstoladministrasjonen er så sterkt prinsipielt begrunnet at det bør behandles som en særskilt sak og ikke avvente denne større utredning som kommisjonen foreslår.

Flertallet vil i den anledning peke på følgende:

Flertallet kjenner Landbruksdepartementets lange tradisjoner som sentraladministrativt organ for jordskifterettene, og som ansvarlig organ for alt lovarbeid som direkte gjelder jordskifterettene. Nøkkelpersoner i sentraladministrasjonen har samme faglige bakgrunn som dommerne i jordskifterettene, og de har ofte også egenerfaring som jordskiftedommere. Det kan hevdes at dette gir sentraladministrasjonen en særlig innsikt i arbeidet i jordskifterettene og særlige forutsetninger for å kunne kommunisere med de enkelte domstoler, ikke minst når det ses på bakgrunn av jordskifterettens landbruksfaglige preg og den tette sammenheng mellom deres dømmende

virksomhet og forvaltningsvirksomheten. Videre kan det hevdes at jordskifterettens integrering i jordskifteverket skaper egne bånd og understreker deres rolle som organer for gjennomføring av landbrukspolitikken og samfunnets arealdisponering.

Flertallet er likevel kommet til at de sterkeste grunner taler for - så langt flertallet kjenner spørsmålene - at administrasjonen av jordskifterettene bør overføres fra Landbruksdepartementet til den sentrale domstoladministrasjonen, slik at man får en felles administrasjonsordning for jordskifterettene og de alminnelige domstoler. De prinsipielle synspunkter som flertallet i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 anfører for en mer frittstående sentral domstoladministrasjon, gjør seg gjeldende med samme styrke også for jordskifterettene.

Den primære begrunnelse for større uavhengighet i administrativ henseende er at dette vil støtte opp om uavhengigheten i den dømmende virksomhet. Flertallet påpeker foran i sin prinsipielle begrunnelse at uavhengighet i den dømmende virksomhet ikke lar seg gjennomføre bare ved formelle regler om myndighet. «Det er spørsmål om en holdning i dommerarbeidet som skapes og videreføres - svekkes eller forsterkes - over tid. Denne uavhengigheten som dommer kan være et vanskelig ideal å leve opp til på en fullgod måte. En atskillelse av administrasjonen fra regjeringskontorene vil etter vår oppfatning være et viktig element i det løpende holdningsarbeidet», se punkt 6.6.1.1.

Det som her sies, er ikke mindre viktig for særdomstolene. Skal man fortsatt - etter opprettelsen av en egen domstoladministrasjon - la administrasjonen av jordskifterettene ligge i Landbruksdepartementet, kan det gi inntrykk av at uavhengigheten i den dømmende virksomhet betyr mindre for disse domstolene enn for de alminnelige domstoler.

Det har vært anført at jordskifterettens forvaltningsmessige oppgaver taler mot å legge administrasjonen til en mer frittstående domstoladministrasjon. Flertallet vil imidlertid vise til at også de alminnelige domstoler har oppgaver av mer forvaltningsmessig karakter. Det gjelder således bl a for de ordinære skifterettens forvaltning av dødsbo, konkursbo og felleseiebo.

Jordskifterettene har de siste tiårene fått utvidet kompetanse i saker som gjelder tvisteløsning. Som domstol i tingsrettsaker har de i dag betydelige oppgaver. Dette taler etter flertallets oppfatning meget sterkt for at administrasjonen av jordskifterettene bør være den samme som for de alminnelige domstoler.

Flertallet ser at det er en rekke organisatoriske spørsmål som må løses før jordskifterettene kan inkorporeres i Domstoladministrasjonen. Flertallet vil framheve at opprettelse av Domstoladministrasjonen bør starte snarest mulig med de alminnelige domstoler, og ikke bli forsinket i forhold til særdomstolene.

Når Domstoladministrasjonen er vedtatt, bør arbeidet med å vurdere en innpassning av særdomstolene tas opp. Man må i denne sammenheng vurdere spørsmålet om hvilken representasjon som jordskifterettene bør ha i Domstoladministrasjonen, herunder ved behandlingen av dommerutnevnelser.

Mindretallet (medlemmene Bugge Fougner, Fagernæs, Gjørsv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen og Ven) finner at spørsmålet om den sentrale administrasjon av jordskifterettene ligger i utkanten av mandatet. Kommisjonen har ikke en sammensetting som er ønskelig for å kunne undergi dette spørsmålet en grundig vurdering. Således har kommisjonen ingen represen-

tasjon fra de nærmere 50 domstolenhetene som utgjør jordskifterettene, eller fra dagens sentrale administrasjon av jordskifterettene og jordskifteverket.

Som en følge av dette, har kommisjonen ikke kunnet gjennomgå spørsmålene omkring jordskifterettens administrasjon på en forsvarlig måte. Kommisjonen har dessuten ikke hatt anledning til å samle inn det materiale av faktisk art som er nødvendig for å gjennomføre en grundig vurdering.

Mindretallet har derfor ikke grunnlag for å ta standpunkt til om ansvaret for jordskifterettens sentrale administrasjon bør overføres til det organ som har ansvaret for administrasjon av de alminnelige domstolene. Men mindretallet vil understreke at spørsmålet er av stor viktighet. Mindretallet vil gi uttrykk for at prinsipielle og generelle hensyn kan tale for en felles administrasjonsordning, selv om den administrasjonsløsning for de alminnelige domstoler som flertallet har foreslått i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6, ikke kan ses velegnet til å overta ansvaret for administrasjon av jordskifterettene. Et endelig standpunkt til spørsmålet om jordskifterettens sentrale administrasjon kan likevel ikke tas før jordskifterettens framtidige status og funksjoner er tilstrekkelig utredet - og konsekvensene av en felles administrasjonsordning både for jordskifterettene og de alminnelige domstolene er kartlagt og vurdert.

12.5.5 Dommerne ved særdomstolene - stillingsvern, utnevnelser m v

12.5.5.1 Generelle og prinsipielle synspunkter

Innledning

Kommisjonen har fremmet forslag til nye regler om utnevning av dommere ved de alminnelige domstoler i "*Utnevning av dommere*" i kapittel 7, om midlertidige dommere i "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8, om dommers sidegjøremål i "*Sidegjøremål*" i kapittel 9 og om disiplinærtiltak mot dommere i kapittel 10. Etter kommisjonens mening bør utgangspunktet være at disse reglene også skal omfatte dommere ved særdomstolene. Særlig viktig er at uavhengighetsprinsippet gjelder fullt ut for dommere ved særdomstoler, og særdomstolens legitimitet er betinget av at dommerne nyter alminnelig tillit. Disse hensynene er så vesentlige at det ikke bør være avgjørende hvilken administrativ tilknytning som velges for særdomstoler.

Kommisjonen mener således at forskjeller mellom dommere ved de alminnelige domstoler og ved særdomstoler - og også mellom de enkelte særdomstoler - krever særskilt begrunnelse. Men hensynet til systemlighet må ikke stå i veien for nødvendige tilpasningsregler; det er viktig at systemet gis en viss fleksibilitet.

Det som kommisjonen her - og i det følgende - uttaler, vil ha særlig betydning for nye særdomstoler som måtte bli opprettet. I hvilken utstrekning det bør gjelde for eksisterende særdomstoler vil bli nærmere behandlet nedenfor i punkt 12.5.5.2.

Stillingsvern og disiplinærtiltak

Et helt sentralt utslag av domstolens uavhengighet er det grunnlovsbeskyttede stillingsvern som de faste dommerne ved de alminnelige domstoler nyter godt av. Disse dommerne kan - i motsetning til dommere ved særdomstolene - ikke fjernes fra sin stilling ved administrativ beslutning, de kan bare avskjediges etter rettergang og dom.

Det er vanskelig å begrunne hvorfor de faste dommerne ved særdomstoler ikke skal ha et tilsvarende stillingsvern, særlig på bakgrunn av det som er uttalt ovenfor om betydningen av disse dommeres uavhengighet. Kommisjonen går derfor inn for at fagdommere skal ha det samme stillingsvernet, uavhengig av om de er knyttet til de alminnelige domstoler eller til særdomstoler.

Forhold som kan resultere i mildere disiplinærtiltak overfor dommere ved de alminnelige domstoler, vil gjelde klanderverdige handlinger eller unnlåtelser som også dommere ved særdomstoler kan gjøre seg skyldige i. De hensyn som ligger grunn for innføring av en klage- og disiplinærordning, vil være felles. Det er derfor viktig at man - også for særdomstolenes vedkommende - synliggjør utad at man tar dommeres kritikkverdige atferd på alvor, og viser at slik atferd vil bli fanget opp og møtt med passende reaksjoner.

Det vurderingstema som disiplinærorganet står overfor når det gjelder kommisjonens forslag til klage- og disiplinærordning for dommere ved de alminnelige domstoler, vil kunne være det samme, d v s om dommerens atferd kan sies å være i strid med «god dommerskikk».

Den disiplinærordning som foreslås for dommere ved de alminnelige domstoler, bør etter dette få tilsvarende anvendelse for kollegene ved særdomstoler. Det synes både prinsipielt uheldig og praktisk urasjonelt å operere med flere systemer.

Utnevnelser

En viktig garanti for at de fagdommere som tilsettes, enten det er tale om faste eller midlertidige dommere, er uavhengige og i besittelse av de nødvendige faglige og personlige kvalifikasjoner for øvrig, er at utnevnelserprosessen er godt organisert og fungerer etter hensikten. Dette gjelder like fullt for dommere ved særdomstoler som for dommere ved alminnelige domstoler. Det nye system som kommisjonen foreslår for tilsetting av de sistnevnte, tar nettopp sikte på å gjøre utnevnelserprosessen så velorganisert og hensiktsmessig som mulig for å få tilsatt de best kvalifiserte kandidater. Også her synes det mindre rasjonelt å bygge opp et tilsvarende, eget system - eller flere tilsvarende systemer - for tilsetting av dommere ved særdomstoler. Det bør imidlertid gis et visst rom for fleksible løsninger, f eks at innstillingsorganets sammensetning kan variere noe, avhengig av om det gjelder tilsetting ved en særdomstol eller ved en alminnelig domstol.

Midlertidige dommere

I likhet med hva tilfelle er for de alminnelige domstoler, vil det også for særdomstolers vedkommende være nødvendig å ha en viss mulighet for å kunne gjøre bruk av midlertidige fagdommere. Men på tilsvarende måte vil de hensyn som taler mot å tilsette midlertidige dommere ved de alminnelige domstoler, være gyldige for særdomstoler, se "*Prinsipielle innvendinger mot bruk av midlertidige dommere*" i kapittel 8.4.1. Kommisjonen mener derfor at bruk av midlertidige dommere ved særdomstoler i utgangspunktet bør løses etter de samme retningslinjer som kommisjonen har trukket opp for bruk av midlertidige dommere ved de alminnelige domstoler. På den annen side er det viktig å ta i betraktning at særdomstoler kan ha en karakter som gjør det naturlig eller nødvendig at dommerstillingene blir midlertidige, f eks slik tilfellet er for Utmæringskommisjonen for Nordland og Troms.

Likheten i de grunnleggende hensyn som gjør seg gjeldende, tilsier at det styrkede stillingsvern som kommisjonen foreslår for midlertidige dommere ved de alminnelige domstolene, bør gjelde tilsvarende for midlertidige dommere ved særdomstolene, jf "*Oppsummering*" i kapittel 8.4.5.

Sidegjøremål

De hensyn som taler for regulering av sidegjøremål for dommere ved de alminnelige domstoler, se "*Generelt om rettslig regulering av sidegjøremål*" i kapittel 9.7.3, vil i utgangspunktet være de samme for dommere ved særdomstolene. På bakgrunn av dette bør regelverket gjelde likt for alle dommere, uavhengig av hvilken domstol som de er tilknyttet. På den annen side kan det vise seg naturlig å ha noen spesialregler for dommere ved særdomstolene, tilpasset den enkelte særdomstols saksfelt og brukere.

Kommisjonen vil på dette grunnlag gå inn for at reglene om sidegjøremål skal være felles for alle dommere, enten de er tilsatt ved en alminnelig domstol eller en særdomstol. Dette vil således både gjelde forbud, godkjenning og registrering av sidegjøremål.

Særskilt om lekdommere

Kommisjonen mener at lekdommere ved særdomstoler som utgangspunkt bør vurderes på lik linje med lekdommere ved de alminnelige domstoler, jf kapittel 11.3. Dersom særdomstolene skal administreres sammen med de alminnelige domstoler, innebærer dette at også administrasjonen av lekdommersystemet følger med. Ved valg/oppnevning av lekdommere til særdomstoler må det imidlertid gis rom for særlige ordninger, tilpasset vedkommende særdomstols egenart og saksområde.

Kommisjonen konkluderer i "*Sidegjøremål*" i kapittel 11.3.3. med at det ikke er naturlig, og heller ikke noe behov for, at det fastsettes nærmere regler om sidegjøremål for lekdommere ved de alminnelige domstoler. Kommisjonens syn er at man her bør nøye seg med domstollovens habilitetsregler. Etter kommisjonens syn står ikke lekdommerne ved særdomstolene i noen annen stilling, også for disse bør man kunne nøye seg med habilitetsregler. Derimot bør disse lekdommerne inngå i den generelle disiplinærordningen som kommisjonen foreslår, og med den samme begrunnelse som er anført for lekdommerne ved de alminnelige domstoler, se "*Disiplinærtiltak m v*" i kapittel 11.3.4.

12.5.5.2 Eksisterende særdomstoler

For de eksisterende særdomstoler vil det nedenstående i første rekke være av betydning for Arbeidsretten og jordskifterettene.

Det er kommisjonens oppfatning at de synspunkter som er gjort gjeldende i det foregående punkt, bør veie tungt, også når det gjelder en tilpasning av regelverket om utnevning av dommere, om midlertidige dommere, om sidegjøremål og disiplinærtiltak for dommere ved de alminnelige domstoler, til dommere ved de *eksisterende* særdomstolene. Det er de samme grunnleggende hensyn som gjør seg gjeldende, særlig hensynet til dommernes uavhengighet og folks alminnelige tillit til dommerne.

Når det gjelder *Arbeidsretten*, har kommisjonen foreslått at administrasjonssordningen blir utredet særskilt, se punkt 12.5.4.2. Etter kommisjonens mening vil det være naturlig at spørsmålet om tilpasning av reglene om utnevning

av dommere m v, blir nærmere vurdert samtidig med vurderingen av administrasjonsordningen og inngår som en del av dette utredningsarbeidet. Det er ingen nødvendig sammenheng mellom felles administrasjonsordning og felles utnevnesordning m v, men disse spørsmålene er likevel så vidt nært knyttet til hverandre at det vil være hensiktsmessig å vurdere dem samlet. Kommisjonen viser også til sin tilråding om at administrasjonsordningen utredes i samråd med representanter for Arbeidsretten og dens brukere.

For dommere ved *øvrige* særdomstoler - med unntak av jordskifterettene - vil tilpasningsspørsmålet være av mindre betydning, og det er ikke noe behov for at dette skal finne sin løsning før det tilsvarende spørsmål er vurdert for dommerne ved Arbeidsretten. Kommisjonen vil derfor foreslå at man for de øvrige dommeres vedkommende avventer utredningen om Arbeidsretten. Kommisjonen forutsetter for øvrig at dette utredningsarbeidet vil kunne skje forholdsvis raskt.

Kommisjonen er delt i synet på hvorledes tilpasningsspørsmålet skal løses for dommerne ved *jordskifterettene*

Flertallet (som er identisk med flertallet i punkt 12.5.4.2) viser til sitt forslag om at inkorporasjon av jordskifterettene i den nye Domstoladministrasjonen bør behandles som særskilt sak - uten å avvente en mer omfattende utredning om jordskifterettene. En tilpasning av reglene om de øvrige dommerrelaterte forhold bør kunne skje samtidig med at jordskifterettene blir vurdert tatt med i en felles administrasjonsordning med de alminnelige domstoler. Flertallet antar at dommerne ved jordskifterettene i utgangspunktet bør ha det samme stillingsvern og de samme dommerplikter som dommerne ved de alminnelige domstoler.

Mindretallet (som er identisk med mindretallet i punkt 12.5.4.2) viser til kommisjonens tilråding om at så vel jordskifterettens stilling og funksjoner som deres sentraladministrative tilknytning blir utredet av et bredt sammensatt utvalg. Når så vesentlige forhold foreslås utredet, og som vil kunne få betydning for de spørsmål som gjelder utnevne m v, vil det være uheldig at det gjennomføres en separat tilpasning på det nåværende tidspunkt til regelverket om utnevnelser m v for dommere ved de alminnelige domstoler. Av den grunn vil mindretallet gå inn for at utredningen i tillegg skal omfatte disse dommerrelaterte spørsmål, slik at man får en samlet vurdering av alle relevante spørsmål som gjelder jordskifterettene og deres dommere.

Kapittel 13

Økonomiske og administrative konsekvenser**13.1 Innledning**

Kommisjonen fremmer en rekke forslag om omlegging av domstolenes administrative ordninger i videste forstand, først og fremst etter analyse av forholdet mellom domstolene, de andre statsmaktene og andre maktsentra i samfunnet. Begreper som domstolenes dømmende uavhengighet og konstitusjonelt demokrati står sentralt.

Forslagene er dels av organisatorisk art og dels gjelder de administrative ordninger for en rekke områder som er regnet opp i kommisjonens mandat. Kommisjonen oppfatter det imidlertid ikke som sin oppgave - og anser seg ikke sammensatt med sikte på - å utarbeide forslag til hvordan de ulike ordningene skal utformes i detalj. Kommisjonen har heller ikke i detalj gått inn på den organisasjonsutviklingsprosess som er nødvendig for å komme frem til en fremtidig organisering av en sentral domstoladministrasjon. Når kommisjonen skal utrede de økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene, vil den derfor måtte nøye seg med relativt grove anslag og vurderinger.

13.2 Forslag om ny organisering av den sentrale domstoladministrasjon

Flertallets forslag

Flertallets forslag i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 om etablering av en Domstoladministrasjon ledet av et styre, innebærer at Domstoladministrasjonen overtar en rekke oppgaver:

- De oppgaver som i dag løses i Domstolavdelingen i Justisdepartementet, blir med få unntak overført til det nye administrasjonsorganet.
- Alle de IT- rettede oppgavene som i dag utføres av Rettsvesenets IT- og Fagttjeneste, RIFT, må løses innenfor rammen av den nye Domstoladministrasjonen.
- Enkelte av de funksjoner som i dag utføres i Plan- og administrasjonsavdelingen i Justisdepartementet og som direkte eller indirekte gjelder domstolene, først og fremst på budsjettområdet, må utføres i Domstoladministrasjonen.
- De tekniske og administrative funksjoner for Domstolavdelingen som i dag utføres av Plan- og administrasjonsavdelingen i Justisdepartementet og av Forvaltningstjenestene som et serviceorgan for samtlige departementer, bør av praktiske grunner utføres av Domstoladministrasjonen selv eller kjøpes eksternt.
- Arbeid som i dag utføres av dommere og funksjonærer som er engasjert i ulike råd for etterutdanning, studiepermisjoner, fagbokinnkjøp m v, forutsettes i det vesentlige fortsatt utført i en rådsstruktur. Administrativt ansvar, sekretariatsfunksjon og samordningsansvar må legges til Domstoladministrasjonen.

Flertallets forslag innebærer dernest opprettelse av et styre for Domstoladministrasjonen.

Administrative konsekvenser av flertallets forslag

Domstolavdelingen forutsettes overført til Domstoladministrasjonen, fortrinnsvis uten at dagens medarbeidere behøver å *søke* de nye stillingene. På samme måte må RIFT og det tilknyttede Brukersenteret overføres til det nye administrasjonsorganet.

Selv om det nye organet skal ha en frittstående stilling, må det utvikles samarbeidsrutiner i forhold til forskjellige sentrale, statlige instanser. Særlig viktig vil dette være for forholdet til Justisdepartementet siden justisministeren fortsatt skal ha et visst parlamentarisk og konstitusjonelt ansvar for domstolenes administrasjon, og ansvar for budsjett og lovgivning som angår domstolene. Det må delvis legges opp nye budsjettrutiner.

Økonomiske konsekvenser av flertallets forslag

Etableringen av det antall stillinger i Domstoladministrasjonen som svarer til dagens domstoladministrasjon i Justisdepartementet og Forvaltningstjenestene, innebærer ikke økonomiske konsekvenser. Dette utgjør i dag 39 stillinger i Domstolavdelingen, 15 stillinger i RIFT og Brukersentret, anslagsvis 2,5 årsverk fra Plan- og administrasjonsavdelingen i Justisdepartementet og anslagsvis 0,5 årsverk fra Forvaltningstjenesten, til sammen 57 stillinger.

Flertallet regner med at det må tilføres noe kapasitet i tillegg til disse 57 stillingene. For å oppnå et tilfredsstillende servicenivå på hjelpetjenester som post, vakthold m v i en frittstående organisasjon, behøves det noe ressurser utover de ca tre årsverk som i dag utføres av Forvaltningstjenesten og Plan- og administrasjonsavdelingen. Antakelsen bygger på at dagens ordning innebærer stordriftsfordeler. Flertallet kan ikke gi noe nærmere anslag fordi ressursbehovet først kan bli klarlagt gjennom en nærmere analyse og en organisasjonsutviklingsprosess. Flertallet har heller ikke grunnlag for å vurdere hva som bør dekkes av faste stillinger og hva som kan kjøpes inn som tjenester.

Flertallet ser ikke bort fra at det kan bli behov for ytterligere noe stillingsvekst på grunn av den nye ledelsesmodellen for den sentrale domstoladministrasjonen. Det er f eks spørsmål om arbeid med saksforberedelse vil påvirkes av at viktige beslutninger heretter skal fattes av et kollegialt organ og ikke ved departemental linjebehandling. Flertallet må imidlertid nøye seg med å peke på dette forbeholdet, fordi det på det nåværende stadium ikke er grunnlag for å gå inn i en nærmere analyse.

Flertallet viser også til behovet for å styrke Domstoladministrasjonen med fagkompetanse som ikke er tilstrekkelig representert i dagens Domstolavdeling og i RIFT. Flertallet har særlig pekt på behovet for økt domstolkompetanse innenfor en sentral domstoladministrasjon. Denne utbyggingen kan imidlertid skje suksessivt og delvis ved å bruke allerede eksisterende stillinger.

En siste, mulig konsekvens når det gjelder personellsiden, knytter seg til normering av stillinger. Flertallet ser ikke bort fra at det kan vise seg ønskelig med en viss styrking av lønnsbudsjettet for å få en smidighet som kan forenkle rekrutteringen av dyktige fagfolk på spesielle områder. Flertallet har imidlertid heller ikke her grunnlag for å gå inn i en nærmere analyse og foreta konkrete beregninger.

En oppsummering på personellsiden vil være at det hovedsakelig er tale om overføring av stillinger og lønnsmidler fra Justisdepartementet og Statens Forvaltningstjeneste, og at behovet utover en slik overføring ikke lar seg beregne eller anslå i dag.

Når det dernest gjelder økonomiske konsekvenser på *driftssiden*, kan det være grunnlag for å anta at en frittstående Domstoladministrasjon vil miste enkelte stordriftsfordeler sammenliknet med dagens organisering som en del av regjeringens kontorer. Noe beløp kan ikke anslås i dag.

Et særlig spørsmål knytter seg til styret for Domstoladministrasjonen. Styret vil stå for den overordnede styring av domstolenes sentrale administrasjon, en styringsfunksjon som i dag ligger hos ledelsen i Domstolavdelingen og hos Justisdepartementets øverste ledelse. Flertallet antar at det vil være nødvendig med månedlige styremøter. Forutsetter man at tre til fire styremedlemmer vil pådra reise- og oppholdsutgifter, antar flertallet at de årlige utgifter til godtgjørelse for arbeid og til reise og opphold vil ligge mellom en halv og en million kroner. Det må antas at styrets arbeid vil innebære en viss avlastning på ledernivå i den administrative staben sammenliknet med den belastning som i dag ligger på lederne i domstoladministrasjonen i Justisdepartementet. Det er imidlertid ikke mulig å anslå den nøyaktige størrelsen på en slik eventuell innsparing.

Endelig nevnes de spesielle utgifter ved *overgangen* til en Domstoladministrasjon ledet av et styre. Det dreier seg om flytteutgifter, investeringer i lokaler og utstyr, opplæring av medarbeidere m v. Disse betydelige engangsutgiftene kan ikke anslås uten å gå inn i en detaljert analyse i samarbeid med Justisdepartementet, Statens Forvaltningstjeneste, Statsbygg m fl.

I *Justisdepartementet* vil det måtte opprettes en eller annen form for sekretariat for justisministeren i domstolspørsmål. Flertallet har ikke gått inn i en vurdering av departementets organisering og har derfor heller ikke noe anslag på hvilke ressurser som må tilføres dersom man trekker ut ressurser til Domstoladministrasjonen som beskrevet ovenfor.

Mindretallets forslag

Mindretallet i kommisjonen foreslår at domstoladministrasjonen i Justisdepartementet opprettholdes, og at det opprettes et råd for domstoladministrasjonen, *Domstolrådet*. Rådet skal sammensettes av det innstillingsorgan for dommerutnevnelser og det Tilsynsutvalg som en samlet kommisjon foreslår opprettet.

Administrative konsekvenser av mindretallets forslag

Det er ingen administrative konsekvenser av betydning utover det som er knyttet til etableringen av Domstolrådet, utvikling av samarbeidsrutiner og ivaretagelse av sekretariatsfunksjoner.

Økonomiske konsekvenser av mindretallets forslag

Domstolrådet vil pådra noe utgifter i tillegg til det som følger av medlemmenes deltakelse i henholdsvis Innstillingsrådet og Tilsynsutvalget, se punkt 13.3 og 13.6. I tillegg til reise- og oppholdsutgifter vil det dreie seg om godtgjørelse for arbeid. Tenker man seg seks møter i året for de 12 medlemmene, og at fire til seks medlemmer pådrar reise- og oppholdsutgifter

i anledning møtene, kan de samlede, årlige utgiftene til rådets møtevirksomhet anslås til mellom en halv og en million kroner. I og med at rådet utgjøres av Tilsynsutvalget og Innstillingsrådet, kan det tenkes noe innsparing av reiseutgifter ved at møtene legges i tilknytning til hverandre. Mindretallet har ikke grunnlag for å anslå hvor stor denne innsparingen kan bli.

Sekretariatsbehovet kan tenkes dekket på flere måter, men det vil i alle tilfeller være tale om en ny funksjon i forhold til det som er Domstolavdelingens arbeidsoppgaver i dag. Mindretallet har imidlertid ikke hatt grunnlag for å gå inn i en analyse av det økte ressursbehovet.

For øvrig vil det være beskjedne økonomiske konsekvenser av mindretallets forslag til en sentral domstoladministrasjon i Justisdepartementet.

Oppsummering

En oppsummering av forslagene om sentral administrasjon av domstolene vil være at både flertallet og mindretallet i hovedsak nøyer seg med å angi hvilke typer merutgifter som vil kunne følge av forslagene. Beløp kan først anslås når en organisasjonsutviklingsprosess er kommet i gang. Men flertallets forslag medfører en del utgifter som ikke ligger i mindretallets forslag, særlig utgiftene til flytting, investering i lokaler og utstyr o s v ved etablering av et nytt organ for domstoladministrasjon.

Flertallet og mindretallet har foretatt noen anslag når det gjelder utgifter til de kollegiale organer som er foreslått. Det vil årlig påløpe bruttoutgifter på mellom en halv og en million kroner til henholdsvis styret for Domstoladministrasjonen og Domstolrådet hva angår godtgjørelser, reiseutgifter m v. De nye organisasjonsløsningene kan innebære innsparinger på andre områder, men verken flertallet eller mindretallet har beregnet nettoutgiftene.

Flertallet har ikke anslått merutgiftene ved at det må opprettes en form for domstolsekretariat i Justisdepartementet.

13.3 Forslaget om ny fremgangsmåte for utnevning av dommere

Kommisjonens forslag

Kommisjonen foreslår i "*Utnevning av dommere*" i kapittel 7 en ny fremgangsmåte for utnevning av dommere. Forslaget innebærer i liten utstrekning noen omlegging av de forskjellige tekniske trinn i utnevning av dommere, m h t kunngjøring, behandling av søknader, innhenting av opplysninger fra referanser og gjennom intervjuer med søkere m v. Et hovedpunkt i forslaget er imidlertid at dagens Rådgivende organ for uttalelser i dommerutnevningssaker avløses av styret for Domstoladministrasjonen (flertallets forslag) eller Innstillingsråd for dommere (mindretallets forslag), og at det i styrets eller Innstillingsrådets regi skal foretas en mer fullstendig vurdering av og avveining mellom søkerne enn det som foretas i dag av uttalelsesorganet.

Etter flertallets forslag vil sekretariat for styret for Domstoladministrasjonen være den administrative staben i Domstoladministrasjonen. Mindretallet forslår at sekretariat for Innstillingsrådet skal legges til domstoladministrasjonen i Justisdepartementet.

Administrative konsekvenser

Kommisjonens forslag vil kreve omlegginger av rutiner - og for mindretallets forslag også etablering av et nytt kollegialt organ.

Økonomiske konsekvenser

Etter *flertallets* forslag vil styrets arbeid med utnevningssaker komme i tillegg til det arbeidet med utnevningssaker som den administrative stab i Domstoladministrasjonen vil måtte ha med disse sakene. I forhold til dagens situasjon for Domstolavdelingen og Det rådgivende organ, er det tale om en merbelastning som utgjør en økonomisk konsekvens av forslaget. Med 40-60 utnevnelser og ca 20 konstitusjoner i året kan det bli nødvendig med månedlige møter. Ved å kombinere møter vedr styresaker og innstillingssaker, kan man oppnå innsparinger. Flertallet anslår utgiftene til kr 500-750.000. I tillegg kommer merutgifter i den grad medlemmer av styret skal delta i noen av intervjuene med dommersøkere. Sekretariatsfunksjonen forutsettes dekket på samme måte som for styrets øvrige oppgaver. Flertallet har ikke grunnlag for å vurdere i hvilken utstrekning overgang fra ordinær linjebehandling i Domstolavdelingen til sekretariatsfunksjon overfor et kollegialt organ, i seg selv vil innebære økt arbeidsmengde for den administrative staben.

Flertallet forutsetter at man i størst mulig grad må unngå dobbeltarbeid ved at innhenting og behandling av opplysninger og referansers vurderinger av søkere blir foretatt *både* i styrets regi og under Justisdepartementets endelige forberedelse av saken for statsråd. Men flertallet har ikke gått inn i en vurdering av Justisdepartementets organisering og hvilke ressurser departementet vil trenge til sin egen forberedelse av utnevningssakene etter at Domstolavdelingens ressurser er trukket ut av departementet.

Også etter *mindretallets* forslag vil det årlig påløpe utgifter på kr 500-750.000 til behandlingen i innstillingsorganet, med tillegg av utgifter til eventuell intervjudeltakelse. Sekretariatsfunksjonen i Justisdepartementet kan langt på vei dekkes inn av de stillinger og det arbeid som departementet i dag utfører i forberedelsen av utnevningssakene. Mindretallet har ikke gått inn i en vurdering av om departementet bør organisere en separat forberedelse av utnevningssakene for statsråd, adskilt fra det arbeid som skal utføres for Innstillingsrådet.

Kommisjonen forelår utvidet innsyn i utnevningssaker, men dette vil ikke ha nevneverdige økonomiske konsekvenser.

Oppsummering

En oppsummering av forslagene om ny fremgangsmåte for utnevnelser vil være at et innstillingsorgan vil medføre årlige utgifter på anslagsvis kr 500.-750.000. Verken flertallet eller mindretallet har grunnlag for å anslå om og i tilfelle hvor omfattende merarbeid i forhold til dagens situasjon som de foreslåtte nyordningene vil medføre i sekretariatsarbeid i henholdsvis Domstoladministrasjonen og Justisdepartementet. Heller ikke er det grunnlag for å anslå utgifter ved deltakelse fra henholdsvis styret og Innstillingsrådet i intervjuer med søkere.

13.4 Forslaget om mindre bruk av midlertidige dommere

Kommisjonen foreslår i "*Midlertidige dommere*" i kapittel 8 at enkelte ordninger med bruk av midlertidige dommere blir avvirket, og at andre ordninger blir brukt i mindre utstrekning enn i dag.

Avskaffelse av ordningen med ekstraordinære lagdommere

Ordningen med bruk av pensjonerte dommere som ekstraordinære lagdommere foreslås avskaffet. Full avvikling vil kreve opprettelse av anslagsvis 20 lagdommerstillinger til sammen for våre seks lagmannsretter. Med standardtall for årlige lønnsutgifter og driftsutgifter pr lagdommerstilling vil disse 20 stillingene innebære en brutto utgift på drøye 12 mill kr. I fradrag kommer utgifter til ekstraordinære lagdommere som i 1998 var ca 3,4 mill kr. Netto merutgift vil være i underkant av 9 mill kr.

Standardtallene for driftsutgifter omfatter ikke husleieutgifter. Disse vil avhenge av om eksisterende lokaler kan utvides. Kommisjonen har ikke grunnlag for å komme med noe anslag for økte husleieutgifter. Det samme gjelder mulige utgifter til økt kontorhjelp.

Spesielle konsekvenser av administrativ art vil forslaget ikke ha.

Opphevelse av lov om forlenget tjeneste etter aldersgrensen for dommeres vedkommende.

Kommisjonen foreslår at lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn § 3 tredje ledd, som omhandler adgang til forlenget tjeneste i stilling etter at man har passert aldersgrensen, ikke skal gjelde for dommere. Allerede i dag gjelder unntak for høyesterettsdommere. En utvidelse av unntaket til også å omfatte andre dommere vil ikke ha nevneverdige konsekvenser av økonomisk eller administrativ art. Ordningen har omtrent ikke vært benyttet de siste 10-15 årene.

Begrensning av bruk av konstituerte dommere

Kommisjonen foreslår at bruken av konstituerte dommere i hel stilling p g a sykdom eller annet fravær eller p g a behov for ekstra tilførsel av dommerkapasitet, begrenses ved hjelp av forskjellige tiltak. Blant tiltak kan nevnes dommerbistand fra nærliggende domstoler, utnevning av faste, «flyttbare» dommere og fast utnevning av «overtallig» dommer basert på at stillingen trekkes inn ved senere naturlig ledighet. Disse forslagene har i det vesentlige ikke nevneverdige økonomiske konsekvenser. I enkelte situasjoner kan man imidlertid risikere at vikarbehovet eller ekstrahjelpbehovet faller bort før det blir mulig å trekke inn en overtallig, fast utnevnt dommer, slik at det i en periode kan påløpe økte omkostninger sammenliknet med at man hadde konstituert en dommer som vikar eller ekstrahjelp. Før man har fått erfaring med bruken av disse tiltakene, er det vanskelig å forutsi om og i tilfelle i hvilken utstrekning det vil påløpe slike meromkostninger. - Kommisjonen kan ikke se administrative konsekvenser av forslagene bortsett fra at det må utarbeides administrative opplegg og rutiner for utveksling av dommerkapasitet mellom domstoler og for en ordning med flyttbare dommerstillinger.

Flertallet foreslår at styret for Domstoladministrasjonen får myndighet til å konstituere dommere. Tilsvarende myndighet foreslås av mindretallet lagt til

Innstillingsrådet for dommere. De konsekvenser som dette medfører for de to organene, er innarbeidet i de samlede utgifter ved de to organene foran i punkt 13.3.

Begrensning av bruk av tilkalling av dommere til lagmannsrett

Kommisjonen foreslår at man i første omgang begrenser bruken av dommere i herreds- og byrettene som tilkalte dommere i lagmannsrettene. Begrensningen vil først og fremst skje ved at det heretter må være minst to faste lagdommere ved behandling såvel av straffesaker som sivile saker i lagmannsrett. På lengre sikt foreslår kommisjonen at det siktes mot at ordningen avvikles.

En full avvikling vil kreve opprettelse av anslagsvis 20 lagdommerstillinger. Dette vil innebære de samme utgifter som en avvikling av ekstraordinære lagdommere, men slik at innspart godtgjørelse til tilkalte dommere vil være omlag en halv million kroner lavere enn innspart godtgjørelse til de ekstraordinære lagdommere. Netto utgift ved opprettelse av de 20 lagdommerstillingene vil dermed ligge mellom 9 og 10 mill kr etter dagnes utgiftsnivå. I tillegg kommer husleieutgifter og eventuelt økning i kontorstaben.

Kommisjonen har ikke nøyaktige opplysninger om hvor mange lagdommerstillinger som er nødvendig for å kompensere den innskrenkningen i bruk av tilkalte dommere som er kommisjonens forslag på kort sikt. Det ligger dessuten i kommisjonens forslag at i den grad det er mulig å rekruttere til ekstra lagdommerstillinger utover det som regelen om to ordinære lagdommere i hver sak vil kreve, bør det foretas en ytterligere nedtrapping av bruken av tilkalte dommere. Kommisjonen vil derfor anslå utgiftene på kort sikt til å ligge på ca 30 % av det som full avvikling av ordningen tilsvarer, altså ca 3 mill kr.

En konsekvens av delvis eller hel avvikling av tilkallingsordningen vil være en kapasitetsøkning for dommere i herreds- og byrettene. I atskillig utstrekning vil imidlertid en herreds- eller byrettsdommers tjenestegjøring i lagmannsrett innebære at vedkommende må ta igjen arbeid ved egen domstol på et senere tidspunkt og utenom vanlig kontortid. Kommisjonen har ikke grunnlag for å anslå omfanget av netto økning i kapasiteten. Med den strukturen som herreds- og byrettene har i dag er det dessuten ved en del domstoler begrensede muligheter til å nyttiggjøre seg denne kapasitetsøkningen med mindre man kan påregne en jevn økning i saksmengden i herreds- og byrettene i årene fremover. Muligheten til å nyttiggjøre seg økt kapasitet kan imidlertid bli større dersom utredningen fra Strukturutvalget for herreds- og byrettene følges opp med betydelige strukturendringer.

Nevneverdige administrative konsekvenser kan ikke påregnes.

Dommerfullmektigordningen

En del av kommisjonens forslag om endringer i dommerfullmektigordningen har meget begrensede økonomiske og administrative konsekvenser.

En lengre opplæringsperiode uten dømmende arbeid vil imidlertid innebære at det for hvert dommerfullmektigårsverk gjennomsnittlig vil bli avgjort færre saker. Dersom det hvert år tilsettes rundt 100 dommerfullmektiger, vil en reduksjon i kapasitet på et halvt månedsverk pr dommerfullmektig innebære en kapasitetsreduksjon på 4 årsverk. Skal det kompenseres med nye dommerfullmektigstillinger, vil det svare til knappe 1,5 mill kr etter de stan-

dardtall som er opplyst fra Justisdepartementet. I tillegg kommer husleieutgifter.

Forslaget om at det ikke bør være flere dommerfullmektigstillinger enn faste dommerstillinger ved noen herreds- eller byrett innebærer at ca 20 dommerfullmektigstillinger må omgjøres til dommerstillinger. Utgiftsforskjellen mellom en dommerfullmektigstilling og en fast dommerstilling utgjør ca kr 160.000, og omgjøringene vil dermed koste årlig 3,2 mill kr.

Oppsummering

En oppsummering av forslagene om begrensning i bruken av midlertidige dommere vil være at omgjøring av stillinger og opprettelse av nye stillinger medfører ekstra utgifter på ca 17 mill kr på kort sikt og eventuelt ca 23 mill kr på lengre sikt. I tillegg kommer husleie og en viss økning i kontorstaben som kommisjonen ikke har grunnlag for å anslå. - Det kan påregnes en viss økning i dommerkapasiteten i herreds- og byrettene, men kommisjonen har ikke grunnlag for noe nærmere anslag på dette punkt.

13.5 Forslaget om rettslig regulering av dommeres sidegjøremål

Kommisjonens forslag

Kommisjonen foreslår i "*Sidegjøremål*" i kapittel 9 et nytt, helhetlig system for dommeres adgang til å påta seg sidegjøremål, som bl a innebærer at en vesentlig del av dommeres sidegjøremål skal registreres i et sentralt, offentlig tilgjengelig register, og at enkelte gjøremål må godkjennes før en dommer kan påta seg gjøremålet. Etter *flertallets* forslag skal Domstoladministrasjonen ha ansvaret både for føringen av registeret over sidegjøremål og for godkjenning av sidegjøremål. *Mindretallet* foreslår at registeret skal føres av Justisdepartementet, og at ansvaret for å godkjenne legges til Tilsynsutvalget for dommere, se nedenfor.

De økonomiske og administrative konsekvenser av kommisjonens forslag når det gjelder dommeres sidegjøremål, er knyttet til forslagene om registreringsordning og godkjenningsordning. Men verken registreringsordningen eller godkjenningsordningene er fullt utviklet gjennom kommisjonens forslag. Det forutsettes her et videre utviklingsarbeid. Bl a av den grunn er det vanskelig å si noe mer konkret om de økonomiske og administrative konsekvenser.

Administrative konsekvenser

Når det gjelder registrering av sidegjøremål, forutsetter kommisjonen at moderne informasjonsteknologi vil bli tatt i bruk på samme måte som for andre registre innenfor rettsvesenet. Dette innebærer bl a at det må utvikles et eget EDB-system for registreringen, basert på at de registrerte opplysninger skal kunne gjøres tilgjengelig for alle som ønsker det. Det ligger også i kommisjonens forslag at det blir utarbeidet en forskrift som omfatter både registrering og godkjenning av sidegjøremål. Siden både registreringssaker og godkjenningssaker er en ny type oppgaver for den sentrale domstoladministrasjon, må det settes av nødvendig personell til å utføre disse oppgavene og sørges for at personellet får den opplæring som utføring av oppgavene krever. Det løpende arbeid med registeret for sidegjøremål vil i det vesentlige være av kontorteknisk art, mens arbeidet med godkjenningssaker vil ha karakter av

ordinær saksbehandling. Dersom godkjenningsmyndighet delegeres til domstolleder, slik lovforslaget åpner for, vil den sentrale domstoladministrasjons arbeid bestå i behandling av klager, og de administrative rutiner må tilpasses dette.

For det personell i den sentrale domstoladministrasjon som skal arbeide med registrering og/eller godkjenning av sidegjøremål, vil det ikke være noe til hinder for at de har andre arbeidsoppgaver i tillegg.

De administrative konsekvenser etter flertallets og mindretallets forslag vil i det vesentlige være de samme, bortsett fra de endringer som følger av at den sentrale domstoladministrasjon etter *mindretallets* forslag vil ha en sekretariatsfunksjon overfor Tilsynsutvalget i godkjenningssaker og ikke et helhetlig ansvar for alle godkjenningssakene.

Økonomiske konsekvenser

Etter *flertallets* forslag vil det påløpe visse etableringsutgifter både for registreringsordningen og for godkjenningsordningen, i første rekke utvikling av et EDB-system for registrering av sidegjøremål og for registerinnsyn. Etableringsutgiftene inkluderer også utarbeiding av forskrift som skal supplere og utfylle lovbestemmelsene om sidegjøremål. De som ønsker kopi av registeret eller tilgang til registeret via EDB, kan avkreves et vederlag, slik at etablerings- og driftsutgifter her delvis vil kunne utliknes på brukerne.

Etter *flertallets* forslag anslås arbeidet med registrering av sidegjøremål å utgjøre ca fire månedersverk i året for ansatte i Domstoladministrasjonen, og et tilsvarende antall månedersverk for arbeidet med godkjenningssaker, som til sammen tilsvarer ca kr 250.000. For de sistnevnte sakene vil imidlertid arbeidets omfang kunne reduseres sterkt ved delegasjon til domstolleder, fordi det antas at antall klagesaker vil være meget få.

De økonomiske konsekvenser av *mindretallets* forslag vil i det vesentlige være de samme som etter flertallets forslag.

13.6 Forslaget om en ny klage- og disiplinærordning for dommere

Kommisjonens forslag

Kommisjonen fremmer forslag til en ny klage- og disiplinærordning for dommere. Disiplinærmyndigheten legges til et eget organ, Tilsynsutvalget for dommere, som har fem medlemmer. Utvalget skal samtidig ha et visst generelt ansvar for utvikling av god dommerskikk. Tilsynsutvalget er et helt nytt organ, og overtar den disiplinærmyndighet som Justisdepartementet har i dag. Etter *flertallets* forslag vil sekretariatet organiseres som en del av Domstoladministrasjonen, mens Justisdepartementet vil ivareta sekretariatsfunksjonen for Tilsynsutvalget etter *mindretallets* forslag.

Administrative konsekvenser

I likhet med registrerings- og godkjenningsordningen for sidegjøremål er disiplinær- og klageordningen ikke fullt utviklet gjennom kommisjonens forslag. Også her er det påkrevd med et etterfølgende utviklingsarbeid, bl a med utforming av egen forskrift, idet den nye ordningen innebærer betydelige omlegninger sammenliknet med det arbeid som i dag gjøres med disiplinær-saker.

Tilsynsutvalget må - innenfor de rammer som settes for dets virksomhet - finne fram til hensiktsmessige arbeidsformer, bl a må det utvikles rutiner for samhandlingen mellom Tilsynsutvalget og sekretariatet. For sekretariatet vil imidlertid en sentral oppgave være å forberede saker for behandling i utvalget, i tillegg til ordinære sekretariatsfunksjoner som møteinnkalling, oppsett av saksliste for møtene, ekspedering av utvalgets vedtak og annen oppfølging.

Økonomiske konsekvenser

Ifølge *flertallets* forslag vil utgiftene til disiplinærordningen i hovedsak omfatte lønn til sekretariatet og utgifter til kontorhold etc og dessuten utgifter til reise, opphold og arbeidsgodtgjøring for de fem medlemmene av Tilsynsutvalget. Man må kunne regne med at utvalget vil ha fra tre til syv møter i året. Møtehyppigheten vil avhenge av saksmengden, men også av hvilken myndighet som utvalget delegerer til lederen, og i hvilken utstrekning det fastsettes at disiplinærsaker skal behandles på andre måter enn i møte, f eks ved sirkulasjon. Med de usikkerhetsfaktorer som foreligger, anslås utgiftene til medlemmene av Tilsynsutvalget å utgjøre kr 2-300.000 i året. Sekretariatsfunksjonen vil utgjøre fire til fem månedesverk, eller ca kr 150.000. En vesentlig del av sekretariatets arbeid vil bestå i saksbehandling.

Mindretallets forslag er i det alt vesentlige i samsvar med flertallets. Unntaket er at Justisdepartementet, ikke Domstoladministrasjonen, vil ha sekretariatsfunksjonen for Tilsynsutvalget. Av dette følger at de økonomiske og administrative konsekvenser av flertallets og mindretallets forslag i meget stor grad vil være de samme.

13.7 Lekdommere. Forliksrådet

Kommisjonens forslag

Kommisjonen foreslår at den sentrale domstoladministrasjon - som i dag - skal ha ansvaret for administrasjonen av lekdommerordningen, d v s den nye Domstoladministrasjonen eller Justisdepartementet. Det nye i kommisjonens forslag er at den disiplinær- og klageordning som kommisjonen går inn for, også skal omfatte lekdommerne.

Kommisjonen slutter seg til forslaget i utredningen om den sivile rettspleie på grunnplanet, som innebærer at staten får hele ansvaret for administrasjonen av forliksrådene, sentralt og lokalt, men kommisjonen foreslår at spørsmålet om organiseringen av sekretariatsfunksjonen for de enkelte forliksråd blir nærmere utredet. Kommisjonen foreslår også at enkelte sider av lekdommerordningen blir utredet, bl a hvorledes man best kan sikre seg at det velges lekdommere som oppfyller lovens krav.

Administrative og økonomiske konsekvenser

Samlet vil de økonomiske og administrative konsekvenser av kommisjonens egne forslag for lekdommere bli ubetydelige, når det ses bort fra utgifter som er knyttet til forslagene om videre utredningsarbeid. For øvrig vil forslaget fra *flertallet* i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 innebære at ansvaret for administrasjonen av forliksrådene blir lagt til den nye Domstoladministrasjonen. Etter *mindretallets* forslag vil Justisdepartementet få dette ansvaret.

13.8 Særdomstoler

Kommisjonens forslag

Kommisjonen foreslår at administrasjonen av vergemålsrettene, Utmarkskommisjonen og skjønnsrettene etter plan- og bygningsloven skal administreres av den sentrale domstoladministrasjon, mens Utenriksdepartementet fortsatt skal ha ansvaret for administrasjonen av konsulrettene. Kommisjonen foreslår videre at administrasjonsordningen for Arbeidsretten blir nærmere utredet. Det samme gjelder reglene om utnevning av dommere, om midlertidige dommere, sidegjøremål og disiplinærtiltak når det gjelder Arbeidsretten. For dommerne ved de øvrige særdomstolene, med unntak av jordskifterettene, foreslår kommisjonen at spørsmålet om utnevnesordning m v vurderes etter at det samme spørsmålet er utredet for dommerne ved Arbeidsretten.

Når det gjelder jordskifterettene, går kommisjonen inn for at spørsmålet om jordskifterettens stilling og funksjoner blir nærmere utredet. *Flertallet* foreslår at spørsmålet om å vurdere en overføring av administrasjonen av jordskifterettene fra Landbruksdepartementet til den nye Domstoladministrasjonen blir vurdert separat og uten å avvete utredningen om jordskifterettens stilling og funksjoner. *Flertallet* foreslår videre at spørsmålet om tilpasning av reglene om utnevnesordning m v blir vurdert samtidig med vurderingen av administrasjonsordningen. *Mindretallet* foreslår at utredningen av jordskifterettens stilling og funksjoner, av administrasjonsordningen og av utnevnesordningen og de øvrige dommerrelaterte spørsmål, skjer samlet.

Administrative konsekvenser

Flertallets forslag i "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 om etablering av en ny Domstoladministrasjon innebærer at administrasjonen av vergemålsrettene og Utmarkskommisjonen blir overført fra Justisdepartementet til Domstoladministrasjonen, sammen med administrasjonen av de alminnelige domstoler.

At de særlige skjønnsrettene etter plan- og bygningsloven skal administreres av den sentrale domstoladministrasjon - den nye Domstoladministrasjonen eller Justisdepartementet - medfører at det administrative ansvaret blir overført fra Kommunaldepartementet.

Kommisjonens øvrige forslag forutsetter at det skal skje et videre utredningsarbeid før det tas endelig stilling til spørsmålet om hvilken administrasjonsordning, utnevnesordning m v som skal gjelde.

Økonomiske konsekvenser

Når det ses bort fra de kostnader som er knyttet til kommisjonens forslag om videre utredningsarbeid, vil ikke kommisjonens forslag til nye ordninger medføre spesielle økonomiske konsekvenser.

Kapittel 14

Lovskisse

14.1 Innledning

Endringer av Grunnloven

Kommisjonen har ikke funnet at noen av forslagene krever endring av Grunnloven. Nedenfor gis likevel en skisse til to endringer.

Skisse til endring av Grunnloven § 21 har bakgrunn i forslaget om at Kongen skal innhente innstilling fra et frittstående innstillingsorgan før dommere utnevnes. Slik kommisjonen har utformet forslaget om innstillingsordning i "[Utnevnelse av dommere](#)" i kapittel 7, finner man ikke at det kommer i strid med den enerett til å utnevne embetsmenn som vår forfatning gir Kongen. Når kommisjonen likevel fremlegger en skisse til endring, skjer det med sikte på at de politiske myndigheter under den følgende behandling kan ha en annen mening om grunnlovsspørsmålet, eller at de av andre grunner måtte ønske en avklaring i grunnlovs form. Kommisjonen fremmer ikke noe formelt forslag om grunnlovsendring på dette punkt. Tre av kommisjonens medlemmer reserverer seg også mot fremleggelse av skisse til endring, jf dissensen i spørsmålet om å foreslå ny § 89 i Grunnloven. - Se nærmere "[Spørsmål om endring av Grunnloven](#)" i kapittel 7.5.5.

Et *flertall* i kommisjonen foreslår grunnlovsfesting av prinsippet om domstolenes uavhengighet, og legger frem en skisse til utforming av en slik bestemmelse (§ 89). Heller ikke dette skjer som en nødvendig følge av noen av kommisjonens forslag. Prinsippet om domstolenes og dommernes uavhengighet i sin dømmende virksomhet er klart forutsatt i Grunnloven og sikkert fastlagt gjennom konstitusjonell praksis. Likevel er det tale om et prinsipp av så grunnleggende verdi at det etter flertallets oppfatning bør komme direkte frem i Grunnloven. Et *mindretall* ser ikke behov for en slik ytterligere synliggjøring av det som er sikkert fastlagt i vår konstitusjon og ønsker derfor ikke fremlagt noen skisse til endring. - Se nærmere "[Generelle hensyn og prinsipper](#)" i kapittel 5.8.

Lovendringer

Kommisjonen har ikke gjennom sitt mandat fått i oppdrag å utarbeide lovutkast. En vesentlig del av kommisjonens forslag forutsetter imidlertid såvel endringer i gjeldende lovbestemmelser som ny lovgivning. Kommisjonen har funnet det naturlig å drøfte disse lovgivningsspørsmålene og gir nedenfor en skisse til lovbestemmelser. Lovskissen skal tjene dels som en oppsummering og systematisering av kommisjonens ulike forslag og dels som et grunnlag for det videre lovarbeid på det området som skissen omfatter.

Selv om skissen er uformet som en samlet lov om domstolenes administrasjon m v, med kapitler for utnevnelser, midlertidige dommere, sidegjøremål, disiplinærtiltak og organisering av sentraladministrasjonen av domstolene, er samordningsspørsmålene i forhold til gjeldende lovgivning ikke gjennomdrøftet. Domstolloven gir en del bestemmelser om dommere og domstolenes administrasjon, og kommisjonen tar ikke standpunkt til om den lovmessige oppfølging av forslagene skal skje innen rammen av domstoll-

oven, om det bør gis en helt ny lov og i tilfelle om deler av domstolloven skal flyttes til en slik ny lov. Gjennom lovskissen har kommisjonen heller ikke presisert hvilke bestemmelser i domstolloven som må oppheves og hvilke som må endres som en følge av de nye lovbestemmelser som inngår i lovskissen.

Når kommisjonen har begrenset seg til å legge frem en lovskisse, har det ikke vært naturlig å utarbeide spesialmotiver til den enkelte paragraf. Utredningens drøftingskapitler inneholder bakgrunnen og begrunnelsen for den enkelte paragraf, og det enkelte kapittel i lovskissen må leses i sammenheng med det tilsvarende drøftingskapittel i utredningen.

Når det gjelder organiseringen av den sentrale domstoladministrasjon og enkelte andre spørsmål, foreligger det dissenser. Den førstnevnte dissensen medfører en del avledete dissenser som kommer til uttrykk i lovskissen. Bortsett fra lovskissens "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 om den sentrale administrasjon av domstolene, har kommisjonen som hovedregel valgt å fremstille både flertalls- og mindretallsalternativet i den enkelte paragraf. I hakeparentes angis hva som er flertallets og hva som er mindretallets alternativ. Som det fremgår av drøftingskapitlene, er det noe varierende sammensetting av flertalls- og mindretallsfraksjonen fra dissens til dissens. Det har imidlertid ikke vært praktisk å opplyse om fraksjonenes sammensetting i tilknytning til den enkelte paragraf i lovskissen.

14.2 Skisse til endring av Grunnloven

§ 21

Kongen vælger og beskikker, efter at have hørt sit Statsraad, alle civile, geistlige og militære Embedsmænd. Disse skulle, før Beskikkelse finder Sted, sværge eller, hvis de ved Lov ere fritagne for Edaflæggelse, høitideligen tilsige Konstitutionen og Kongen Lydighed og Troskab, dog kunde de Embedsmænd der ei ere norske Borgere, ved Lov fritages for denne Pligt. *For Dommere skulle Kongen tillige høre et Indstillingsraad for Dommere. De kongelige Prinser maa ei beklæde civile Embeder.*

§ 89: [flertallets forslag]

Alle Dommere bør være uafhængige i sin dømmende Gierning.

14.3 Skisse til lovbestemmelser om domstolenes administrasjon m v

*Kapittel 1. Virkeområde og alminnelige prinsipper (jf utredningens "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5, 7 og 10)*

§ 1 Lovens virkeområde

Denne lov gjelder dommere ved de alminnelige domstoler. For lekdommere gjelder bare "*Generelle hensyn og prinsipper*" i kapittel 5 og 6.

§ 2 Dommeres uavhengighet

En dommer er uavhengig i sin dømmende virksomhet. En dommer skal utføre sin dommergjerning upartisk og på en måte som inngir alminnelig tillit og respekt.

Dommere kan ikke sies opp eller forflyttes mot sin vilje, og kan bare avskjediges etter rettergang og dom.

§ 3 Dommerkvalifikasjoner

Til dommer bør utnevnes personer som tilfredsstillende høye krav til faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper.

Dommere bør rekrutteres fra jurister med forskjellig yrkesbakgrunn.

Kapittel 2. Utnevning av dommere (jf utredningens "Utnevning av dommere" i kapittel 7)

§ 4 Utnevningensmyndighet

Dommere utnevnes av Kongen som embetsmenn etter Grunnloven § 21.

§ 5 Innstilling til dommerutnevninger [flertallets forslag]

Kongen innhenter innstilling fra styret for Domstoladministrasjonen før utnevning finner sted.

§ 5 Innstillingsråd for dommere [mindretallets forslag]

Kongen innhenter innstilling fra Innstillingsrådet for dommere før utnevning finner sted.

Innstillingsrådet for dommere består av

1. to medlemmer valgt av Stortinget
2. en høyesterettsdommer, en dommer ved lagmannsrett og en dommer ved herreds- eller byrett, oppnevnt av Kongen
3. en advokat og en jurist tilsatt i det offentlige, oppnevnt av Kongen

alle med personlige varamedlemmer.

Valget eller oppnevningen skjer for en periode på fire år, med adgang til gjenvalg eller gjenoppnevning for én periode. Ingen kan velges eller oppnevnes etter fylte 70 år.

Valg eller oppnevning kan trekkes tilbake dersom et medlem ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på forsvarlig måte.

§ 6 Behandlingen av innstillingssaker

Styret for Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] / Innstillingsrådet [mindretallets forslag] innhenter de opplysninger som er nødvendige for å foreta innstilling. Domstolens leder gir skriftlig uttalelse.

Styret [flertallets forslag] / Innstillingsrådet [mindretallets forslag] gir begrunnet innstilling av tre kvalifiserte søkere til ledige dommerstillinger, unntatt stillingen som justitarius i Høyesterett. Dersom styret [flertallets forslag] / Innstillingsrådet [mindretallets forslag] ikke innstiller tre søkere, skal dette begrunnes.

Til ledig stilling som høyesterettsdommer gir justitarius i Høyesterett muntlig eller skriftlig uttalelse direkte til departementet etter at styret [flertallets forslag] / Innstillingsrådet [mindretallets forslag] har avgitt innstilling.

Kongen kan gi forskrift om behandlingen av innstillingssakene.

§ 7 Utnevnelsen

Kongen kan utnevne en søker som ikke er innstilt etter å ha bedt om uttalelse fra styret for Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] / Innstillingsrådet [mindretallets forslag] om denne søker.

Søker som innstilles av et mindretall i styret for Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] / Innstillingsrådet [mindretallets forslag], anses som innstilt i forhold til paragrafen her.

Kapittel 3. Midlertidige dommere (jf utredningens "Midlertidige dommere" i kapittel 8)

§ 8 Bruk av midlertidige dommere

Midlertidige dommere kan bare konstitueres eller tilsettes i de tilfeller som er nevnt i §§ 9-11.

§ 9 Konstitusjon til dommertjeneste ved siden av fast dommerstilling

En dommer som er utnevnt etter "*Sammendrag*" i kapittel 2, kan ved siden av sin faste stilling konstitueres som dommer ved en sideordnet domstol for inntil tre år

1. ved ledighet eller fravær i dommerstilling
2. ved inhabilitet
3. ved behov for ekstra dommer
4. ved omorganisering av domstoler.

Beslutning om konstitusjon etter paragrafen her tas av styret for Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] / Innstillingsrådet for dommere [mindretallets forslag].

En dommerfullmektig kan ikke konstitueres etter paragrafen her.

§ 10 Konstitusjon til dommertjeneste i andre tilfeller

Dersom behov som nevnt i § 9 ikke dekkes ved konstitusjon ved siden av fast dommerstilling etter § 9 eller ved flyttbar dommer etter § 33, kan ny dommer konstitueres for inntil tre år.

Beslutning om konstitusjon etter paragrafen her tas av styret for Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] / Innstillingsrådet [mindretallets forslag], men av Kongen dersom dommeren skal være konstituert i mer enn ett år sammenhengende eller i Høyesterett. Før Kongen beslutter konstitusjon i annen domstol enn Høyesterett, skal innstilling fra styret for Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] / Innstillingsrådet [mindretallets forslag] innhentes. Til konstitusjon som høyesterettsdommer gir justitiarius i Høyesterett muntlig eller skriftlig uttalelse direkte til departementet.

§ 11 Tilsetting av dommerfullmektig

Dommerfullmektiger tilsettes for inntil to år av lokalt eller regionalt tilsettingsråd for domstolene, jf tjenestemannsloven § 5. Mindretallsanke etter tjenestemannsloven § 5 nr 3 avgjøres av styret for Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] / Innstillingsrådet [mindretallets forslag].

Domstolens leder kan forlenge dommerfullmektigens tjeneste, men samlet tjeneste kan ikke overstige tre år.

§ 12 Midlertidige dommers fratreden m v

Vernet etter § 2 annet ledd mot oppsigelse, forflytning mot egen vilje og avskjed uten rettergang og dom gjelder innenfor den periode midlertidige dommere tilsettes for. Etter utløpet av perioden fratrer midlertidige dommere uten oppsigelse eller avskjed.

Reglene om aldersgrense etter lov 21 desember 1956 nr 1 gjelder tilsvarende for konstitusjoner etter kapitlet her.

Kapittel 4. Sidegjøremål m v (jf utredningens "Sidegjøremål" i kapittel 9)

§ 13 Definisjon

Med sidegjøremål forstås medlemskap, verv eller andre engasjementer i eller for foretak, organisasjoner, foreninger eller organ for stat, fylkeskommune eller kommune.

§ 14 Forbud

En dommer kan ikke

1. utøve rettshjelp ervervsmessig eller til stadighet
2. være medlem av voldgiftsrett etter oppnevning av en part.

§ 15 Sidegjøremål som trenger godkjenning

En dommer må søke om godkjenning når det gjelder

1. sidegjøremål som kan medføre at dommeren mer enn leilighetsvis kan bli inhabil
2. sidegjøremål som kan medføre at arbeidet i dommerstillingen hemmes eller sinkes
3. sidegjøremål i kollegiale forvaltningsorganer, hvor man må regne med at organets avgjørelser kan bli brakt inn for domstolene til overprøving
4. sidegjøremål i privat eller offentlig næringsvirksomhet
5. sidegjøremål i private tvisteløsende nemnder
6. oppnevning som medlem av voldgiftsrett, når oppnevningen ikke omfattes av § 14 nr. 2.

Unntatt fra godkjenning er

1. valg eller oppnevninger som foretas av Stortinget eller av Kongen i statsråd
2. valg som stortingsrepresentant, som medlem av Sametinget eller som medlem av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner
3. verv i registrerte politiske partier.

Når Kongen i statsråd foretar oppnevninger etter annet ledd nr 1, skal det likevel innhentes uttalelse fra Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] / Tilsynsutvalget [mindretallets forslag], hvis det ikke gjelder oppnevning til granskningskommisjon.

§ 16 Godkjenningsmyndighet og saksbehandling

Godkjenning gis av Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] / Tilsynsutvalget [mindretallets forslag]. Domstoladministrasjonen / Tilsynsutvalget kan delegerer til domstolleder å treffe vedtak i saker om godkjenning.

For saker om godkjenning gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak, bortsett fra at Domstoladministrasjonens [flertallets forslag] / Tilsynsutvalgets [mindretallets forslag] vedtak ikke kan påklages.

§ 17 Sidegjøremål, investeringer m v som skal registreres

Dommeres sidegjøremål skal registreres. Det samme gjelder opplysning om siste stilling før tilsetning som dommer.

Unntatt fra registrering er

1. medlemskap i politiske partier, i trossamfunn, i interesseorganisasjoner og i ideelle foreninger
2. verv o l i ideelle foreninger som har færre enn 100 medlemmer
3. enkeltstående foredrag, forelesninger o l.

Unntaket i annet ledd nr 1 og 2 gjelder ikke for sidegjøremål i ideelle foreninger hvor medlemmene har særlige gjensidige forpliktelser overfor hverandre (brorskapsforbund) [mindretallets forslag]

Investeringer som representerer eierinteresser i selskaper, skal registreres dersom de overstiger en grense som fastsettes av Kongen.

§ 18 Melding om sidegjøremål og investeringer. Sletting

En dommer skal melde fra om sidegjøremål til registerføreren snarest mulig, og senest innen en måned, etter at dommeren påtok seg sidegjøremålet. Meldingen skal inneholde følgende opplysninger:

1. dommerens tittel, navn og domstolstilknytning,
2. hva gjøremålet består i
3. hvem som eventuelt er oppdragsgiver
4. tidspunktet for og varigheten av gjøremålet
5. om dommeren mottar godtgjøring.

Et registrert sidegjøremål skal slettes når det er gått tre år etter at gjøremålet ble avsluttet.

Melding om investering skal inneholde navn og adresse for det selskap som den enkelte investering er foretatt i. Tidspunktet for når melding skal gis og når sletting skal skje, fastsettes i forskrift.

§ 19 Registerfører

Register over sidegjøremål føres av Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] / departementet [mindretallets forslag]

§ 20 Innsynsrett

Enhver har rett til å gjøre seg kjent med opplysningene i registeret.

Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] Departementet [mindretallets forslag] bestemmer hvordan opplysningene skal gjøres tilgjengelig for den som ber om innsyn.

§ 21 Lønn/godtgjøring fra tidligere eller framtidig arbeidssted

En dommer kan ikke motta lønn eller annen form for godtgjøring fra sin tidligere eller framtidige arbeidsgiver, eller sitt tidligere eller framtidige arbeidssted.

§ 22 Permisjoner

Den som tilsettes i fast dommerstilling, kan ikke ha permisjon fra stilling utenfor domstolene.

§ 23 Forskrift

Kongen kan gi utfyllende forskrift til kapitlet her.

Kapittel 5 Disiplinærtiltak og god dommerskikk (jf utredningens kapittel 10)

§ 24 Tiltak. God dommerskikk

Tilsynsutvalget kan treffe vedtak om disiplinærtiltak når dommeren forsettlig eller uaktsomt overtrer de plikter som stillingen medfører, eller for øvrig opptrer i strid med god dommerskikk.

Som disiplinærtiltak kan en dommer gis kritikk eller advarsel.

Tilsynsutvalget kan gi en uttalelse om hva som er god dommerskikk uten at dommeren ilegges disiplinærtiltak.

Tilsynsutvalget kan ikke vurdere forhold som kan overprøves etter reglene i rettspleielovgivningen for øvrig.

§ 25 Tilsynsutvalget

Tilsynsutvalget består av

1. to medlemmer valgt av Stortinget
2. to dommere oppnevnt av Kongen
3. en advokat oppnevnt av Kongen,

alle med personlige varamedlemmer.

Valget eller oppnevningen skjer for en periode på fire år, med adgang til gjenvalg eller gjenoppnevning for én periode. Ingen kan velges eller oppnevnes etter fylte 70 år.

Valg eller oppnevning kan trekkes tilbake dersom et medlem ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på forsvarlig måte.

§ 26 Når Tilsynsutvalget trer i virksomhet. Klagerett

Rett til å klage en dommer inn for Tilsynsutvalget har

1. parter, advokater, sakkyndige, vitner og andre personer som mener at en dommer har overtrådt bestemmelsene i § 24, og som selv har vært direkte berørt av dette
2. departementet
3. Domstoladministrasjonen [flertallets forslag]
4. domstolleder ved den domstol som dommeren er tilknyttet
5. Den Norske Advokatforening eller andre som har en særlig interesse i å få Tilsynsutvalgets vurdering av dommerens atferd.

Rett til å klage en dommer inn for Tilsynsutvalget på grunn av forhold utenfor tjenesten har bare departementet, Domstoladministrasjonen [flertallets forslag] og domstolleder ved den domstol som dommeren er tilknyttet.

Dersom Tilsynsutvalget finner grunn til det, kan utvalget ta en sak til behandling når andre enn de som har klagerett etter første ledd eller annet ledd mener at det har skjedd brudd på god dommerskikk. Tilsynsutvalget kan også for øvrig ta en sak til behandling av eget tiltak.

Dommeren må klages inn for Tilsynsutvalget innen tre måneder etter at det kritikkverdige forhold som er grunnlag for klagen fant sted, eller etter at klager ble kjent eller burde vært kjent med dette forholdet. Det kan i forskrift fastsettes et annet utgangspunkt for fristen. Tilsynsutvalget kan ikke ta en disiplinærsak opp til behandling etter klage eller av eget tiltak, når det er gått mer enn ett år siden det kritikkverdige forhold fant sted, eller da dette ble kjent eller burde vært kjent.

§ 27 Saksbehandlingen i disiplinærsaker

For disiplinærsaker gjelder forvaltningslovens regler om enkeltvedtak.

/En part har rett til å forklare seg muntlig for Tilsynsutvalget. Dette gjelder likevel ikke dersom utvalget finner det åpenbart unødvendig av hensyn til sakens opplysning [flertallets forslag]./ En part kan gis rett til å forklare seg muntlig for Tilsynsutvalget dersom utvalget finner at slik forklaring vil være av betydning for sakens opplysning [mindretallets forslag]. Når utvalget finner at det vil være av vesentlig betydning for sakens opplysning, kan utvalget pålegge en part å avgi forklaring for utvalget. Utvalget kan bestemme at partsforklaring gis ved fjernavhør.

Tilsynsutvalget kan bestemme at det skal foretas avhør av vitner, og at vitneforklaringen gis ved fjernavhør.

Tilsynsutvalget treffer sine vedtak i møte. For at utvalget skal være vedtaksført, må alle medlemmer være til stede. Møtene holdes for lukkede dører. Når det holdes muntlige forhandlinger, og utvalget finner det forsvarlig av hensyn til sakens parter, kan utvalget bestemme at forhandlingene skal skje for åpne dører. I særlige tilfelle kan utvalget behandle en sak skriftlig.

Reglene i domstoloven "*Den sentrale domstoladministrasjon*" i kapittel 6 om habilitet gjelder tilsvarende for medlemmene av Tilsynsutvalget.

Tilsynsutvalget kan gi utvalgets leder eller et annet av utvalgets medlemmer myndighet til

1. å avvise en klage når det ikke foreligger klageadgang etter loven her
2. å avgjøre en klagesak når klagen er åpenbart ubegrunnet.

Tilsynsutvalgets vedtak i disiplinærsaker er offentlige i anonymisert form.

§ 28 Overprøving av Tilsynsutvalgets vedtak

Tilsynsutvalgets vedtak kan ikke påklages etter forvaltningslovens regler.

Partene i forvaltningssaken kan bringe Tilsynsutvalgets vedtak inn for retten ved søksmål.

Søksmålsfristen er to måneder etter at partene ble underrettet om Tilsynsutvalgets vedtak.

Retten kan bare prøve vedtakets lovlighet, saksbehandling og faktiske grunnlag [flertallets forslag]./ Retten kan prøve alle sider av saken. Ved over-

prøving i herreds- eller byretten og i lagmannsretten skal retten settes med meddommere [mindretallets forslag].

For øvrig skal tvistemålslovens regler gjelde tilsvarende, bortsett fra reglene i lovens § 438.

§ 29 Forskrift

Kongen kan gi utfyllende forskrift til kapitlet her.

Kapittel 6. Den sentrale administrasjon av domstolene [flertallets forslag] (jf utredningens "Den sentrale domstoladministrasjon" i kapittel 6)

§ 30 Domstoladministrasjonen

Domstoladministrasjonen ledes av et styre, som skal sørge for at den sentrale administrasjon av domstolene skjer på en forsvarlig og hensiktsmessig måte.

Kongen kan gi Domstoladministrasjonen instruks om oppfølging av kritikk fra Riksrevisjonen. For øvrig kan instruks om administrasjon av domstolene bare gis ved generelle regler rettet mot statlige organer.

§ 31 Domstoladministrasjonens styre

Styret består av

1. to medlemmer valgt av Stortinget
2. en høyesterettsdommer, en dommer ved lagmannsrett og en dommer ved herreds- eller byrett, oppnevnt av Kongen
3. to advokater oppnevnt av Kongen,

alle med personlige varamedlemmer.

Valget eller oppnevningen skjer for en periode på fire år, med adgang til gjenvalg eller gjenoppnevning for én periode. Ingen kan oppnevnes etter fylte 70 år.

Kongen kan avsette styret dersom det ikke følger opp kritikk fra Riksrevisjonen. Valg eller oppnevning av enkeltmedlem kan trekkes tilbake dersom det ikke er i stand til eller villig til å utføre vervet på forsvarlig måte.

§ 32 Styrets tilsettings- og instruksmyndighet

Styret har tilsettingsmyndigheten for Domstoladministrasjonens stillinger. For lederstillinger utenom stillingen som Domstoladministrasjonens direktør avgir direktøren innstilling. For andre stillinger avgis innstilling fra et innstillingsråd etter tjenestemannsloven.

Styret fastsetter eventuell stillingsinstruks for direktøren og instruks for saksbehandlingen i Domstoladministrasjonen.

§ 33 Domstolenes budsjett og bemanning

Domstoladministrasjonen fremmer forslag til budsjett for domstolene for departementet. Domstoladministrasjonens forslag følger Kongens forslag til statsbudsjett til Stortinget som trykt vedlegg.

Domstoladministrasjonen fastsetter antall faste dommerstillinger for den enkelte domstol. I tillegg kan det opprettes faste dommerstillinger felles for flere domstoler. Domstoladministrasjonen gir nærmere bestemmelser om organiseringen av disse dommernes tjeneste.

§ 34 Offentlighetens innsyn

Offentlig søkerliste til dommerstilling skal inneholde samtlige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet.

Styrets innstilling uten begrunnelse er offentlig. Det samme gjelder anmodning om tilleggsvurdering etter § 7, men uten at søkerens navn er offentlig, og styrets tilleggsinnstilling.

Offentlighetsloven § 5 første og annet ledd gjelder ikke for beslutninger i styret for Domstoladministrasjonen som er rettet mot institusjonens administrasjon.

Kapittel 6. Den sentrale administrasjon av domstolene [mindretallets forslag] (jf utredningens kapittel 6)

§ 30 Ansvar for den sentrale administrasjon av domstolene

Kongen bestemmer hvilket departement som har den sentrale administrasjon av domstolene.

§ 31 Domstolrådet

Domstolrådet er et rådgivende organ for departementet. Domstolrådet er sammensatt av medlemmene i Innstillingsrådet for dommere og Tilsynsrådet. Domstolrådet velger selv sin leder.

Domstolrådet gir uttalelse om de spørsmål om domstolene og deres administrasjon som det blir forelagt av departementet eller som det selv finner grunn til ta opp.

Kongen gir forskrift med nærmere bestemmelser om Domstolrådets saksbehandling og organisering av sekretariatsfunksjonen.

§ 32 Domstolenes budsjett

Kongen fremmer forslag for Stortinget om budsjett for domstolene. Domstolrådet kan be om at dets uttalelse om domstolenes budsjett blir gjort kjent for Stortinget.

§ 33 Domstolenes bemanning

Departementet fastsetter antall faste dommerstillinger for den enkelte domstol. I tillegg kan det opprettes faste dommerstillinger felles for flere domstoler. Kongen gir forskrift med nærmere bestemmelser om organiseringen av disse dommernes tjeneste.

§ 34 Offentlighetens innsyn

Offentlig søkerliste til dommerstillinger skal inneholde samtlige søkeres navn og alder og fullstendige opplysninger om deres utdanning og praksis i offentlig og privat virksomhet.

Innstillingsrådets innstilling uten begrunnelse er offentlig. Det samme gjelder anmodning om tilleggsvurdering etter § 7, men uten at søkerens navn er offentlig, og Innstillingsrådets tilleggsinnstilling.

Offentlighetsloven § 5 første og annet ledd gjelder ikke for Domstolrådets uttalelser til departementet.

*Kapittel 7. Avsluttende bestemmelser**§ 35 Ikrafttredelse*

Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. De enkelte bestemmelser kan settes i kraft til ulik tid.

Kongens oppnevning av medlemmer til styret for Domstoladministrasjonen etter § 31 [flertallets forslag] / Innstillingsrådet for dommere etter § 5 [mindretallets forslag] skjer første gang for to år for to dommere og en advokat eller jurist tilsatt i det offentlige.

Kongens oppnevning av medlemmer til Tilsynsutvalget etter § 25 skjer første gang for to år for advokaten og en dommer.

§ 36 Overgangsregler

Loven får ikke virkning for konstitusjoner, tilsetninger og oppnevninger som er foretatt før lovens ikrafttredelse. Dette gjelder likevel ikke § 12 første ledd og "*Internasjonale og utenlandske ordninger*" i kapittel 4 - 5.

§ 37 Endringer i andre lover

Fra den tid loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. I lov 21 desember 1956 nr 1 skal § 3 tredje ledd lyde:

Paragrafen her gjelder ikke for dommere.

Kapittel 15

Summary in English**15.1 The Commission's composition, terms of reference and duties**

The Norwegian Law Courts Commission was appointed by Royal Decree of 8 March 1996, and was chaired by Chief Justice Carsten Smith of the Norwegian Supreme Court. The Commission had originally 12 members, but was subsequently enlarged with five members by Royal Decree of 11 October 1996. One member has since withdrawn. The Commission's terms of reference were also extended at the same time as its membership was enlarged. The Commission was given no specific time limit by which to submit its report.

Under the given terms of reference, the Commission was instructed to report on five main subjects:

1. The main subject of the report is *the organisation of the central courts administration*. Under the current system, the Ministry of Justice is responsible for the administration of the ordinary courts of law, and the Commission was charged with examining «the advantages and drawbacks in principle and in practice of organising the central courts administration under alternative solutions, and if appropriate making substantive proposals for a new organisation.»
2. *The appointment of judges*. Judges are appointed by the King in Council on the recommendation of the Ministry of Justice, which for their part build, *inter alia*, on the recommendations of the Advisory Council for the Appointment of Judges. The Advisory Council consists of three members, who are appointed after a process of nomination by the Norwegian Association of Lawyers, the Norwegian Bar Association, and the Norwegian Association of Judges. Based on the experience of the five years in which the Advisory Council has been in existence, the task of the Law Courts Commission is to «evaluate whether the appointments process for judges can be refined and formalised.»
3. *New complaints and disciplinary procedure for judges*. Permanently appointed judges are ensured special protection of tenure inasmuch as they may not be dismissed with notice or transferred from their positions, and they can not be dismissed without notice - except by trial and judgment. The Ministry of Justice has a certain disciplinary authority over judges, but it is unclear how far this authority extends. Under its terms of reference, the Commission will «evaluate the need, if any, for a change in the complaints and disciplinary mechanisms in respect of judges», and will also examine «how such a mechanism, if any, could be regulated and organised, and what kind of reactions might be appropriate».
4. *Temporary judges*. Judges, including assistant judges, may be appointed for a limited period of time. As temporarily appointed judges, they do not enjoy the same security of tenure as permanently appointed judges. The Commission will «examine and evaluate and assess the existing arrangements and current practice and, if appropriate, propose changes».
5. *Extra-judicial activities*. There are few legal limitations on the right of judges to undertake extra-judicial tasks, duties and commitments, and it is quite usual for judges to have such interests. The Commission shall,

firstly, «examine the nature and extent» of these interests, and secondly, against the background, *inter alia*, of the need to ensure the independence and impartiality of judges «assess the need for guidelines regarding the type of tasks, etc. judges should be permitted to undertake, and if appropriate present a proposal for such guidelines. It will also assess whether an official system of registration should be introduced».

The last two points were added when the terms of reference were extended on 11 October 1996.

15.2 Review of the current organisation of the law courts in Norway

The Commission begins by providing, in Chapter 3, an overview of *the ordinary courts of law* in Norway and their geographical jurisdiction and legal competence. They consist of the Supreme Court and the Interlocutory Appeals Committee of the Supreme Court, six lagmansretter or Courts of Appeal, and 93 District and City Courts. In addition to these three instances are the Conciliation Boards, which are organised within each Norwegian municipality. This is where civil actions commence. Mediation before a Conciliation Board is mandatory, although there are a number of exceptions to the rule, which results in many actions commencing in the District or City Courts.

Conciliation Boards are presided over by three lay judges, elected by the municipal council, and have up to now played an important role in dealing with current debt cases where the parties do not disagree on the matter of the debt. In 10-15 per cent of such cases, the Conciliation Board examines the actual merits of the case and the result is a judgment or settlement. The Conciliation Boards deal with about 100,000 (civil) cases annually.

The District and City Courts and the Courts of Appeal are presided over by professional judges. In criminal cases where the person charged has not confessed - and in some civil cases - lay judges elected by the municipal council also take part. In these cases, lay judges are in the majority in relation to professional judges. In 1998, the District and City Courts dealt with, *inter alia*, 14,000 criminal cases with lay judges sitting and 12,000 civil cases, while the Courts of Appeal dealt with, *inter alia*, 1,700 civil appeals and 1,100 criminal appeals.

The Supreme Court is presided over by professional justices only, and in 1998 dealt with 94 civil appeals and 61 criminal appeals.

The Commission goes on to provide an overview of the *special courts* in Norway, which are the The Labour Court, the Land Consolidation Courts, the Courts of Guardianship (which in practice are a part of the District and City Courts), the separate Courts of Assessment, «superior courts» (where we today have the Commission for outlying land areas in the Nordland and Troms provinces), and the consular courts (which take evidence etc from persons in other countries). The Court of Impeachment is also a special court, but it deals only with matters of criminal liability involving the members of the *S torting* (parliament), the Government and Supreme Court Justices, and thus falls outside the framework of the Commission's terms of reference.

The special courts play a modest role in the administration of justice, apart from the The Labour Court, the 41 Land Consolidation Courts and the five superior Land Consolidation Courts. There is a strong element of lay judges in the special courts. All the special courts, apart from the Court of Impeach-

ment, the Land Consolidation Courts and consular courts, are presided over by a chairman who is a trained lawyer.

The Commission provides an overview of professional judges and lay judges, their functions, rights and duties (see points 15.6-15.10). The Commission also provides an overview of the central administration of the law courts (see points 15.5 and 15.11).

15.3 International and national courts and judicial systems

In general: Chapter 4 contains a survey of law courts and judges in a number of other countries and in relation to international conventions etc. The chapter also deals with the central international law courts.

The survey concentrates in all essentials on the main topics that the Commission was set up to examine - the organisation of the central courts administration, the appointment of judges, the use of temporary judges, judges' extra-judicial activities, disciplinary measures etc - and on the status of the principle of the independence of the courts and the judiciary. In addition, a brief overview of the international courts is provided as to the functions of the individual courts and their method of organisation. Correspondingly, the account of the judicial system in the individual countries mentioned also comprises the courts system.

In Chapters 6-12, the Commission provides a summarised account and analysis of international and other national (non-Norwegian) systems in connection with the subject of the respective chapters. These summaries build in the main on the facts provided in Chapter 4.

International conventions etc.: The Commission refers to The International Convention on Human Rights (1950), as well as to other, non-binding international instruments such as the UN's Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1985), and the Council of Europe's Recommendation R (94) 12 on the Independence, Efficiency and Role of Judges (1991). These international instruments illustrate, *inter alia*, the importance that is attached to the principle of the independence of the judiciary, including providing judges with satisfactory protection of tenure.

International courts: The survey comprises The International Court of Justice at The Hague, The European Court of Human Rights at Strasbourg, The Permanent International Criminal Court, The Court of Justice of the European Communities, and The Court of Justice of the European Free Trade Association (EFTA). Particular importance is also attached, where the international courts of justice are concerned, to the principle of the independence of the judiciary and their security of tenure. It should be noted that the judges appointed to serve in these courts are very limited in the extent to which they are may undertake other extra-judicial activities.

Foreign court systems: In addition to all the other Nordic countries, the survey also includes England, France, Italy, The Netherlands, Poland, Russia, Germany and the USA. The survey shows that there are some major differences between some of these countries, *inter alia* as regards the organisation of their central courts administration. However, in all the countries mentioned great importance is attached to the independence of the judiciary and of the courts, and in all these countries judges are without exception afforded special protection of tenure. The survey is concentrated on the ordinary courts and the judges connected with them.

In Western European countries, it is generally quite common for the responsibility for the central administration of the courts to fall under the Ministry of Justice, although the courts or their representatives are often afforded influence in central administrative matters, such as the drafting of budget proposals for the courts sector or the distribution of budget allocations. Several countries - Denmark, Ireland and Iceland - have in recent years carried out a reorganisation of their central courts administration by transferring the administrative responsibility from the Ministry of Justice to a more free-standing body. In Sweden, the courts are administered by the National Courts Administration, which, like other similar administrative agencies operating outside the ministries, has a relatively independent status. In Finland, the courts are administered by the Ministry of Justice. It is also usual in most Eastern European countries to find the courts administered by the Ministry of Justice. In Russia, however, the courts are administered by the Supreme Court; and in Hungary the central administration of the courts comes under the National Law Courts Council, a body composed exclusively of judges. Although Hungary - as far as we know - is the only Eastern European country that has such an administrative system, many Eastern European countries have advisory boards where judges are strongly represented and who take part in the central administration of the courts. In the USA, the relevant body - the Judicial Conference of the United States - is governed exclusively by the courts, and is responsible for the administration of the federal courts (with the exception of the Supreme Court).

In all the Nordic countries, judges are appointed by the head of State or the Government. It is also the most common method of appointment in other countries, although there are exceptions. Italian judges, for example, are appointed by the National Law Courts Council, the majority of whose members are judges. Even in cases where judges are appointed by the head of State or government, it is common to find judges or collegiate bodies, composed mainly of judges, exercising a strong influence on judicial appointments. Some countries have their own special systems for trainee and career judiciaries, which makes it difficult for members of the legal profession outside the system to become judges.

The employment of temporary judges is common, to a greater or lesser extent, in other countries besides Norway. Some countries have a special system involving the extensive use of part-time judges, such as lawyers who carry out a judge's duties alongside their own legal practice.

All the Nordic countries have relatively liberal arrangements as regards the right of judges to undertake other duties or interests outside office, even if these arrangements differ somewhat. A number of countries, including England and France, have a much more restrictive attitude to judges' interests.

Judges in the countries from which the Commission has obtained information on these matters are - like judges in Norway - afforded satisfactory security of tenure. With a few exceptions, judges in all the countries mentioned may be subject to mild disciplinary action. Finland is the only Nordic country that does not have a system for imposing mild disciplinary action. The forms of action may vary, but usually consist of a warning or reprimand etc. In general, it would now appear more common than before for attention to be focused on judges when they misbehave, and in some countries there is a far greater tendency than before to react with disciplinary measures.

15.4 General principles and considerations of public interest

In Chapter 5, the Commission examines its view of the general principles and considerations of public interest that are fundamental to the discussions of the issues contained in its mandate. These principles and considerations are linked, *inter alia*, with fundamental issues affecting our state constitution and the preservation of Norway as a democratic constitutional state.

The Commission commences by pointing to several circumstances that are important to the subsequent examination of principles and considerations. An international perspective is brought to bear by an examination of the trends of development involving the international courts and supranational bodies and their spheres of influence and - in the case of some courts - their increased political influence. The Commission also draws into the discussion the tendencies to be found in a number of other countries, which involve, *inter alia*, the withdrawal of certain types of cases from the courts; but which also include, in some countries, the growing influence of the courts as real controlling bodies in relation to the other instruments of state. Major surveys have been made in several European countries of the place of the courts in the constitutional system. The Commission questions whether these tendencies have any relevance for the Norwegian courts.

The Commission also draws attention to the varying functions performed by the Norwegian courts. Their main task is to resolve legal disputes, which also has a regulating effect on the behaviour of other parties than those directly involved in the specific case. The function of the courts is also to develop law, as a supplement to the legislation passed by the *Storting* (parliament). The courts have a controlling function in relation to the legislators, inasmuch as the courts decide whether a law is constitutional when the issue is raised in a specific case. The courts can also review the decisions of the executive, by checking that the administrative agency concerned has kept within the framework set by the legislation, that the decision is based on valid facts and correct procedure, and that the administration's exercise of judgment is neither improper nor grossly unreasonable. Lastly, the courts exercise social enforcement in the form of imposing penalties and deciding on legal enforcement in civil cases.

The Commission's examination of general principles and considerations includes the need to safeguard the democratic principle, the principle of judicial independence, and the principle of the due process of law in the courts, as well as the need to ensure that the courts have the confidence of the people. Finally, the Commission deals with the duty of the courts to safeguard the interests of the Sami ethnic group in Norway.

The democratic principle dictates that the courts and the courts administration must be in harmony with our democratic form of government, because the work of the courts constitutes an important aspect of the exercise of public authority. It is the *Storting* which determines the laws by which the courts adjudicate, and it is also the *Storting* which decides the kind of courts we are to have, the level of efficacy and service on which they are to operate, and so on. There must also be a democratic influence on the way in which we select our body of judges, at least in the form of some subsequent, parliamentary control of the Government's appointment of judges.

The Norwegian Constitution determines that judges shall act independently in deciding each individual case. Neither the executive nor any other authority can instruct the courts as to how they should decide specific cases,

and the decisions of the Supreme Court cannot be reviewed by any other authority. This *independence* builds on the fact that Norway is a *constitutional* democracy. The Constitution sets limits for what the legislative or executive powers can decide, even if their decisions are based on the will of the majority. There are certain fundamental principles - such as the freedom of speech and the fact that laws may not be given retroactive effect - that the majority must accept will be enforced by the courts, even if it means protecting the interests of a small minority to the detriment of the interests of the majority. The court's judicial independence also builds on a requirement for just procedure in cases that do not involve the protection of minority interests, including cases where there are private parties on both sides. Just decisions demand judges who are independent and impartial in relation to both parties and to the interests they represent.

The Commission analyses the concept of judicial independence, and points out that independence implies primarily the need to protect the courts and the judiciary from any undue or irregular influence on the exercise of their judicial office; an influence which may take different forms.

Undue or irregular influence on the exercise of judicial activity involves three elements or preconditions. Firstly, there must be a factual potential for influence to be exerted. For example, the administrative authority concerned must have at its disposal measures that can be used to exert influence. The principle of the judicial independence of the courts may, according to circumstance, dictate that the potential for such influence should be removed; although there are practical considerations here that should be weighed against whatever real risk there may be of the potential being exploited. Secondly, a person must be willing to *exert* the potential influence. For example, there must be a responsible member of staff in the administrative agency concerned who is willing to set aside the principle of the judicial independence of the courts, as well as his or her own official duty to respect that independence. Thirdly, the attempt at influence must succeed; the judge in the case must be willing to allow himself or herself to be influenced, and thus act in complete contravention of formal rules as well as the fundamental rules of ethics for judges.

The last two elements call for measures that are able to bring about a change in attitudes; that is measures capable of developing and strengthening respect for the judicial independence of the courts and respect for the fundamental rules of ethics for judges. However, measures designed to prevent close and intimate personal relations developing between the courts and the forces capable of exerting influence may also be sufficient, according to circumstance.

The principle of the due process of law means that the courts and their procedures must satisfy fundamental requirements with respect to ensuring, *inter alia*, that cases are dealt with within a reasonable length of time and at an acceptable level of costs for the users of the courts, and that they result in professionally sound decisions.

The Commission emphasises that, in today's society, the courts cannot fulfil their tasks if they do not have people's *confidence*. The authority and legitimacy of the courts are dependent on the users of the courts and the general public as a whole having respect for what they do and being able to trust them to maintain a high professional standard. It is not, therefore, sufficient for the courts to be independent in real terms and to work at a high professional level.

It must also be evident for all to see, as the foundation for public confidence in the courts.

The Commission also refers to the *Sami dimension* with respect to the duties of the courts. Since, under section 110 a of the Norwegian Constitution, the state authorities have a special duty to ensure that everything is done to enable the members of the Sami ethnic group to preserve and develop their language, culture and society, a similar duty is implied on behalf of the courts and their organisation in respect of the competence, knowledge and attitudes required of judges.

Finally, the majority of the Commission's members propose that the principle of the independence of the courts should be fixed expressly in the Constitution. The principle of judicial independence has a secure position in our Constitution, although it is not reflected in any provision contained therein. The other members see no need to give greater visibility to this already securely established principle. This view follows from the traditional view held in Norway on the question of constitutional amendments.

15.5 The central courts administration

Description of the current system: A description of the current system is given in Chapter 6. The central courts administration in Norway comes under the Ministry of Justice. This task was previously combined with administrative responsibility for other government agencies outside the Ministry; but in 1996 a separate Courts Administration Department was set up, which is responsible for administering court personnel, for drafting the courts' budget, for allocating the budget amongst the individual courts, for ensuring that the courts have serviceable premises and appropriate equipment, for training and other competence-building measures, and for developing the organisation of the courts. The department has about 30 managers and executive officers in addition to office personnel. A separate body is organised outside the Ministry: The Norwegian State Court IT-Service. The central courts administration and the courts themselves have in recent years carried out extensive development projects with the main emphasis on the introduction of modern computer technology, management development, enhancing efficiency and reducing the time taken to deal with cases, and professional training for judges and officials alike. Great progress has also been made in terms of modern financial administration, with the extensive delegation of authority to the individual courts.

The Courts Department within the Ministry of Justice also has important functions to perform in connection with the appointment of judges, in addition to being responsible for the employment of temporary judges, for the current limited disciplinary system for judges, and for the practice of current rules governing judges' extra-judicial activities. These tasks - which may be accounted as administration in its widest sense - are mentioned in separate points in the Commission's mandate, and are dealt with separately in the following parts of the report.

Central courts administration in other countries: There are many examples in other countries of courts administration being carried out by free-standing bodies, as well as of administrative responsibility being assigned to a government department, often in co-operation with a more free-standing advisory

body. Examples of both these principal solutions are to be found amongst Norway's closest neighbours.

The Commission's proposals

The task of the Commission is to put forward proposals for an organisation of the central courts administration. The local courts administration is not mentioned expressly in the Commission's mandate, although in recent years the importance of local leadership and of delegating administrative responsibility to local entities has become clear. The Commission proposes that important issues attached to the role of the president of the court and the duties and authority of the president of the court should be the subject of a separate investigative project.

The question of a third level of courts administration - a regional administrative level - is not mentioned in the mandate either. The Commission views the addition of a third level of courts administration as of no present interest, on both practical and financial grounds.

The public interest: Based on the general principles and considerations of public interest (see point 15.4 in Chapter 5), the Commission draws attention to the interests that it is essential to safeguard when formulating an organisational solution for the administration of the courts. The crucial element in the choice between the two principal solutions already mentioned is the balancing of certain absolutely fundamental principles and considerations of public interest within a democratic constitutional state: the democratic principle and the principle of the judicial independence of the courts. Of central importance is also the need to ensure high standards, openness and transparency. Finally, importance must be attached to the desire for greater efficiency and better use of resources, increased productivity and better service to the public, and an enhanced ability to adapt and develop.

The democratic principle dictates that the *Storting* must have the final word when it comes to determining what kind of courts Norway should have, how they should make use of their resources, and perhaps also with the regard to important matters of priority as concerns service to the public and the time the courts take to deal with cases. Control by the executive will to some degree be grounded on the same reasoning, since the Norwegian system of government builds on the parliamentary system.

At the same time, the courts must be independent in the exercise of their judicial activities. Independence is crucial to the ability of the courts to resolve disputes in a credible manner that creates confidence amongst the public, and to fulfil their function as regards reviewing the decisions of the executive and determining whether the laws are constitutional.

The balancing of these considerations has a crucial, indirect importance for the kind of organisational solution that should be chosen for the courts administration. If there is a risk that the Ministry of Justice and the Government's administrative management of the courts may give rise to undue control of or influence on the *judicial* activities of the courts, greater distance must be created between the courts and the courts administration on the one hand and the executive on the other. If there is *no* such risk of undue control or influence, the connection that presently exists between the courts and the Ministry of Justice's courts administration can be retained, and greater importance can be attached to whatever advantages of a practical nature there may

be in the courts administration entering into a wider professional and organisational context through its links with the Ministry.

As an important question of principle, the Commission also assesses the need for a minister for courts administration who is accountable to the *Storting*.

Potential organisational solutions: The Commission examines the organisational solutions that would appear to be most appropriate for the central courts administration:

- The «ministry model», which will consist of variations on the current system in the Ministry of Justice
- The «directorate model», which will mean transferring the administration to a traditional central administrative body outside the Ministry
- The «Bank of Norway model», which will mean setting up a new body under the instructional authority of the Government; but where to the right of instruction are attached such procedures and duty of notification in relation to the *Storting* that the new body will in practice enjoy a very high degree of independence from both the Government and the Ministry
- A free-standing courts administration that has limited connections with the Government; where, for example, the Government is responsible for assessing and submitting budget proposals for the courts, and there is a minister with parliamentary responsibility for the courts administration
- A free-standing courts administration that has limited connections with the *Storting*; where, for example, it has a similar relationship to the *Storting* as that which pertains between the *Storting* and the Office of the Auditor General or the *Storting's* Ombudsman for Public Administration, which are the *Storting's* own bodies
- The «court model», which will mean transferring the administrative responsibility and administrative authority for the courts administration to the Supreme Court or to a body or bodies elected by judges.

The Commission is divided between a majority view and a minority view with regard to the choice of organisational solution.

The *majority* of the Commission's members propose a new administrative system, with a separate Courts Administration headed by a board that is elected in part by the *Storting* and in part by the Government, and with the actual administration moved away from the Ministry.

The majority stress the importance of the principle that lies at the very heart of the constitutional state, which is that the courts must not be placed under any political steering or control in the exercise of their judicial functions. The reason for wishing to see greater independence in the administrative regard is primarily because it supports the independence of the work carried out by the judiciary. It is not possible to implement and maintain independence in judicial activities solely on the basis of formal rules concerning authority. It is a matter of an attitude to the work of the judiciary that is created and continued - and weakened or strengthened - over time. A separation of the courts administration from the Government offices will be an important element in the continuing task of changing attitudes.

The Government administration, including the prosecuting authority, is a party to a large number of court cases, while at the same time being administratively superior to the courts. This accords poorly with the principles of impartiality and disinterestedness - of distance to the parties - which otherwise

apply to the operations of the courts. It also means that the independence of the courts does not appear with full clarity to the outside observer.

There are also a number of tendencies that are strengthening the reasons for wishing to separate the courts administratively from the Ministry of Justice.

The majority would stress, *inter alia*, the considerable expansion that has taken place in the Ministry of Justice's administration of the courts, and the way in which the Ministry has grown from being essentially a professional department into a department of greater political significance. These changes must be seen in relation to the increase in the overall activity of the state which again means greater participation in court cases, to the fact that public confidence in the legal system is becoming ever more important, and to the fact that a modern, strengthened courts administration is creating a need for full legitimacy in the exercise of control.

Changes are also taking place internationally, with several countries freeing the administration of the courts from government offices.

The majority's proposal involves building up an administrative staff, preferably by transferring jobs and personnel from the Ministry of Justice's Courts Administration Department. The governing board heading the proposed Courts Administration shall consist of seven members: two to be elected by the *Storting* as public representatives, and three judges and two lawyers to be appointed by the King in Council.

Under the proposal, the Ministry will still deal with the budget and all preparatory work on new laws concerning the courts. The Government, or the Ministry, may instruct the Courts Administration to follow up on any criticisms of the Office of the Auditor General. Otherwise, central administrative bodies may only instruct the Courts Administration by giving general instructions in the form of the same administrative rules that apply to all central government agencies.

As a result, the Courts Administration's governing board will have a very free hand in its administration of the courts. A draft budget will be presented to the Ministry and be included in the Government's overall draft budget in the same way as today, although the Courts Administration's draft budget will appear as a printed annex to the Government's draft budget when it is presented to the *Storting*. Apart from the usual budget reporting, the *Storting* will also keep a check on the courts and the Courts Administration through the Office of the Auditor General, which, in addition to auditing the accounts, will also be able to audit the administration in the area of the courts.

The majority propose that there be greater access to information by permitting the governing board's decisions directed to the administrative staff to be exempt from publicity only if they fall under special rules on the restriction of the right to information owing to the content etc of the decision.

The majority propose that the governing board should also act as a judicial appointments board; see point 15.6 on the appointment of judges.

The majority see no special problems arising with regard to recruitment and competence-building within the new Courts Administration.

The *minority* of the Commission's members propose that the central courts administration be organised as part of the Ministry of Justice. They propose setting up a separate external *council* to deal with the Ministry's courts administration.

The kind of courts the country should have, where they should be located, and how they should be financed, are for the minority questions of a general

political nature which should be dealt with by the Government and the *Storting*, in line with Norwegian government practice. In addition to securing independence and impartiality, the solution must also be to safeguard democratic transparency, debate, steering and control - as well as to advance administrative productivity, efficiency and co-ordination. The minority wish to avoid cultivating any one particular interest in choosing between administrative solutions, and believe that a reasonable *balance* will be achieved by continuing the administration of the courts by the Ministry of Justice, which has shown both the capability and the will to respect the judicial independence of the courts and has also assisted the courts to keep pace with the technological developments, new management methods etc, which have been introduced into the public administration in recent years. The Ministry has also been conducive to Norwegian courts lying well ahead in comparison with other countries as regards dealing with cases swiftly and expeditiously.

The minority reject the view that the Ministry of Justice's administrative responsibility for the police and the prosecuting authority gives the Ministry any form of interest as a party to the case in criminal actions. The Ministry of Justice is a party to civil litigation in the courts in only a relatively few cases, and that number will be further reduced as a result of anticipated changes to the law.

The minority take the view that when a Ministry is made responsible for decisions as to locating, funding, equipping and staffing the courts, it does not imply any risk of undue control or influence that might threaten the *judicial* independence of the courts.

The minority go on to elaborate their view of the principle of national sovereignty and the consequences of the relations between government institutions. The great majority of countries in Western Europe have had - and have - their courts administration linked with the executive (usually a Ministry of Justice), combined with parliamentary responsibility on behalf of the minister concerned.

The minority's proposal will involve only small changes of an organisational nature in the Ministry of Justice's present administration of the courts. The crucial difference will be the establishment of a National Law Courts Council on the pattern of the system used in other countries. The establishment of such a Council will help promote the process of quality assurance in the courts administration through professional teamwork and advice. The Council will supervise the Ministry's administration of the courts and ensure that it does not cause any problems with respect to the courts' judicial independence. The Council will also help to gain the attention and interest of the general public, and the presentation to the *Storting* of the Council's comments on the law courts' budget will be an important corrective to the *Storting's* own budget deliberations.

The National Law Courts Council will be composed of two bodies: the Supervisory Committee that the Commission proposes be set up (see Chapter 10 on Disciplinary measures etc), and the Judicial Appointments Board that the minority propose be set up (see Chapter 7 on the Appointment of judges). The Council will thus be composed of members with a very broad basis of judicial competence in the courts, experience of courts administration, and social insight and involvement. Four members will be elected by the *Storting*, and five judges and three lawyers from outside the courts will be appointed by the King in Council.

The minority attach importance to the fact that, under their proposals, the Ministry of Justice will be able to carry on the administration of the courts without experiencing any increased difficulties as regards recruiting qualified staff, without falling outside the progressive professional environment that exists in the central state administration, and without being faced with the uncertainty that lies in establishing a completely new administrative body as yet untried within the context of Norwegian state administration. On all these points the «ministry» solution - in the considered opinion of the minority - differs from the proposed solution of a free-standing courts administration.

15.6 The appointment of judges

Description of the current system: In Chapter 7, the Commission begins by providing an account of the rules governing the appointment of judges, primarily the rule that the permanent appointment of judges to the ordinary courts is done by the King in Council. (The word «appointment» is used in the report as a collective term that covers appointments by the King in Council as well as appointments by a ministry, other administrative agencies or special appointments bodies under the Civil Service Act.) Judges are senior state officials, and their position in law is described in greater detail in Chapter 10.

After the public announcement of a vacant judgeship, the applicants' qualification are assessed by the Advisory Council for the Appointment of Judges, which is composed of three members appointed by the Ministry of Justice on the recommendations of the Norwegian Association of Judges, the Norwegian Bar Association, and the Norwegian Association of Lawyers. The Advisory Council then delivers its opinion to the Ministry of Justice. The president of the court in question also has the opportunity to deliver an opinion. The Ministry carries out a full assessment of the applicants' qualification, obtains references and conducts interviews, before the matter is put before the Minister. Vacancies for Supreme Court Justices are not dealt with by the Advisory Council, but an oral opinion is obtained from the Chief Justice of the Supreme Court.

The Commission also provides a survey of the criteria according to which judges are selected. Apart from age requirements, a law degree etc, there are no special statutory qualifying requirements for judges. In practice, judges must satisfy high professional standards, both with regard to the class of law degree they were awarded and their experience in the legal profession. Judges must also possess certain personal qualities and have a broad background of experience. The statistics of the past 10 years do not give any clear indications of importance being attached one way or the other to particular criteria when judicial appointments are made. The attitude that there should be a «minimum age» for appointments to judgeships has varied somewhat, and no clear conclusion can be drawn as to importance being given to appointing judges from a specific occupational category, such as lawyers, rather than other occupational categories. However, small differences in degree examination marks would appear to be of somewhat less importance than they were some years ago. In slightly less than 90 per cent of all appointments, the Government follows the recommendations of the Advisory Council.

In Norway, it has been a fundamental principle in the recruitment of judges that the judiciary should reflect the broadest possible professional legal background, so that they represent a broad and varied background of experi-

ence. For this reason, Norwegian judges - as opposed to judges in some other countries - are not recruited to an internal career in the courts as soon as they qualify. Nor are they recruited exclusively from one particular occupational category.

Chapter 7 also provides a summary of statistical data on the recruitment of judges over the past few years. The average age has fallen during the last 15 years by about seven years, to 50 years of age, although the present composition of the judicial body indicates that the average age will increase somewhat in coming years. The proportion of women judges is 22 per cent, and will probably increase in future at a pace with the increase in the numbers of women amongst the groups of candidates from which first-time judges are recruited. The previous professional experience of judges reflects the distribution of lawyers amongst different legal occupations in a relatively representative fashion: *inter alia*, 44 per cent of judges were advocates before being appointed as judges, while 32 per cent were employed by the Civil Service, and 12 per cent by the prosecuting authority. The distribution of practising lawyers by occupation shows that 46 per cent were advocates, 41 per cent were employed by the Civil Service, and 6 per cent were employed by the prosecuting authority (if lawyers employed by the courts are not included). In recent years, there appear to have been, relatively speaking, fewer judges appointed from the public sector and more advocates.

The appointment of judges in other countries: The Commission provides an overview of the appointment procedure in a number of other countries. The usual system is for judges to be appointed by the head of State after some form of opinion, recommendation or similar has been delivered by an external body.

The Commission's proposals

The public interest: The Commission examines all the general principles and considerations of public interest on which the formulation of a new procedure for appointing judges should be based. This applies in particular to the need to safeguard the judicial independence of the courts and to ensure a democratic appointment process. Even if the courts are to be supreme in deciding individual cases, judges are entrusted with such an important authority in society that there should be democratic controls on the selection of judges. However, such democratic controls need not be exercised by giving popularly elected bodies a deciding influence on individual appointments. Democratic controls can be carried out subsequent to appointment by the *Storting*, and by a public debate facilitated by greater openness surrounding the list of applicants and the appointment process itself. The need to ensure that applicants are of the right professional standard and have the necessary personal qualities is important, and dictates that the appointment process should be executed with as high a degree of professionalism as possible. The Commission emphasises that special requirements must be set up for the appointment of court presidents. A crucial consideration for the ability of the courts to fulfil their task in society is that the courts and the judiciary must have the confidence of the people. In the considered opinion of the Commission, people's awareness that there is an open, professional and objective system of judicial appointments is one of the most important factors in maintaining public confidence in the courts. Finally, the Commission points out the need to ensure confidence amongst potential applicants. This consideration also dictates that

the selection procedure should be as professional as possible, with the application of known and clear criteria. However, the need to protect personal privacy is also part of the picture. The publication of applicants' names may give rise to problems for some applicants.

Based on these considerations, the Commission has evaluated the various alternatives to the present system. Responsibility for judicial appointments can be transferred in part or in whole to the *Storting*, with a built-in danger of them becoming a party political issue. Judicial appointments can be brought under the courts themselves, in other words a form of self-recruitment. It is also possible to set up a new state body that is free-standing in relation both to the courts, the Government and the *Storting*, or to allow judicial appointments to follow the usual system laid down in the Civil Service Act for government appointments, with an appointments board composed of employers' and employees' representatives, in other words according to a corporate system.

In the Commission's considered opinion, none of these alternatives safeguard all the above interests satisfactorily. The Commission proposes, therefore, that judges should continue to be appointed as senior state officials by the King in Council, but after a separate judicial appointments body has given its formal recommendations. The judicial appointments body shall be composed of two public representatives, judges from all three instances, and two lawyers from outside the courts and with a broad range of professional contacts. The public representatives shall be elected by the *Storting*, while the five other representatives shall be appointed by the Crown. Such a composition will ensure professional competence within the sphere of the courts and will also safeguard the interests of court users and the interests of society in general. The balance of membership of the judicial appointments body will strengthen the independence of the courts.

The *majority* of the Commission's members who support the proposal that the courts should be administered by a Courts Administration headed by a governing board (see Chapter 6), propose that this governing board should also act as a judicial appointments body. Two of the members of the governing board shall be advocates. In the opinion of the majority, this choice is also a correct one with respect to the treatment of judicial appointments. Priority should accordingly be given to representatives of the users of the courts rather than representatives of the potential applicant groups. The *minority* of the Commission's members who propose that the courts should continue to be administered by the Ministry of Justice, propose the setting up of a separate Judicial Appointments Board to act as a judicial appointments body. The composition of the Judicial Appointments Board shall provide the broadest possible range of professional contacts with potential groups of applicants and a knowledge of what kind of qualifications the various roles within the legal profession can provide. Of the two lawyer members drawn from outside the courts, one should therefore be an advocate and one come from the public sector.

The Judicial Appointments Board shall deal with applications both to the District and City Courts, the Courts of Appeal, and the Supreme Court. An exception will be made for the post of Chief Justice of the Supreme Court. The recommendations of the Board shall carry a great deal of weight when the Government makes its final choice. The Government may not choose an applicant who has not received the recommendation of the Board, unless it has asked for the Board to make a special assessment of the applicant in question.

The Board's recommendation, but not the reasons for the recommendation, should be made public.

The Commission believes this solution to be in harmony both with the Norwegian Constitution and with our obligations under international conventions.

The Commission provides a more detailed outline of the tasks and methods of procedure of the Judicial Appointments Board. Reference is made to the Commission's proposal in Chapter 8, concerning the appointment of temporary judges, whereby the judicial appointments body should also have the duty of making the final decision in a number of temporary appointments, which is the most important method of appointing experienced lawyers as temporary judges.

The Commission attaches importance to the process leading up to the appointment of a judge being as open and transparent as possible. In addition to the proposal to make public the recommendations of the judicial appointments body, the Commission also proposes that a fuller list of applicants be published than is the case at present. Both the list of applicants and the recommendations should be published as soon as they are available.

15.7 Temporary judges

Description of the current system: Temporary judges are (see Chapter 8):

- Judges who are temporarily appointed for a limited period by decision of the Council of State, the Ministry of Justice, or a County Governor;
- Deputy judges who are appointed by the president of a court for a period of up to two years, with limited opportunity for the renewal of the appointment;
- Extraordinarily appointed Court of Appeal Judges who are appointed from amongst retired judges by the Ministry of Justice for one year at a time, to be called by the senior judge president of the Court of Appeal in individual cases;
- Judges from the District and City Courts who are called to serve in the Court of Appeal;
- Already appointed judges who are appointed by the Ministry of Justice or the County Governor to sit as substitute judges in individual cases before other courts.

The Commission surveys the extent of the use of temporary judges. Deputy judges mark themselves out by dealing with approximately one third of all the cases that come before the District and City Courts, although in some of the Courts of Appeal almost as many of the «working hours carried out in court sittings» are carried out by extraordinarily appointed Court of Appeal Judges and specially summoned District and City Court judges. (In addition to the time spent in court sittings there is also the time spent on preparing cases and writing judgments, where the specially summoned judges and extraordinarily appointed judges are not generally involved.)

Judges who are temporarily appointed by the King in Council are counted as senior state officials under the Civil Service Act and thus benefit from the special security of tenure afforded to judges, although only for the period of the temporary appointment. This means that they cannot be dismissed or

transferred, and that they can only be discharged after trial and judgment. All other categories of temporary judge are without this protection.

Temporary judges have in essence the same authority as permanently appointed judges. There are some few types of cases that deputy judges are not permitted to deal with. Specially summoned judges cannot administer the court and do not draft written judgments. Extraordinarily appointed Court of Appeal Judges cannot administer the court.

The Commission has examined the rules and practice with regard to the employment of temporary judges that pertain in other countries. The use of substitute judges is not normally regarded as problematic. The moderate use of supplementary judges is also normally accepted. Many countries have systems whereby temporary judges are employed as part of a programme of internal training for judges and subsequent career in the judiciary, even if there would appear to be no direct parallel to the arrangement with deputy judges that we have in Norway.

The Commission's proposals

Considerations of principle and practicality: The most important problem surrounding the use of temporarily appointed judges is that the judge's position is uncertain and dependent on the employer's attitude to renewing the appointment or to making it permanent. As the employer is the State, represented by the Ministry of Justice, the result will be the same kind of dependency and risk of irregular or undue influence being exerted as described, *inter alia*, in point 15.4 with reference to the considerations of public interest covered in Chapter 5. In a number of cases there may also be a risk of irregular or undue influence being exerted by others, if the judge has been granted leave of absence or has some other close connection to a private employer prior to taking up the temporary appointment.

If it becomes customary for temporarily appointed judges to apply for and to be given permanent judgeships whilst they are holding a temporary appointment, a considerable number of recruitments to the judiciary may take place via temporary appointments. Advertisements for temporary appointments do not always attract as many good applicants as advertisements for permanent judgeships. Amongst other things, advocates in private practice will seldom leave their firms to take up a temporary judgeship for a limited period of time without the security of a subsequent permanent appointment.

It is the *practical* considerations in particular which *support* the use of temporary judges. The courts are obliged to deal with all in-coming cases, and cannot downgrade or completely lay aside individual cases so that other cases can receive a thorough and speedy treatment. The courts therefore have a special need to continually adapt their capacity in relation to the workload, and it is this need that lies behind many of the arrangements with temporary judges. Temporary judges are also needed to cover absences due to illness, leave of absence for other reasons, and to fill other forms of vacancies amongst permanent judgeships. Finally, there can be a need for extra-flexible staffing arrangements where courts are being reorganised.

With the use currently made of deputy judges, specially summoned judges and extraordinarily appointed judges, temporary judges are also responsible for a considerable proportion of the ordinary casework in the courts. If this system is brought to an end, it will create a need for many new, permanent judges. Recruiting so many new judges at once will be difficult, and in any case

it is a process that must be carried on over a number of years. Ending the system of employing assistant judges may also have a negative effect on the number of people applying for judgeships, since it is through serving as assistant judges that many skilled lawyers acquire an insight into the workings of the courts.

The Commission's assessment of the individual systems: The possibility of *temporarily appointing substitute judges* must be maintained, even if some of the need can be met by establishing new judgeships (or judgeships that serve several courts), by drawing on the services of unoccupied judges from near-lying courts, or by appointing judges who can be moved around as needed (to the extent to which it is possible to recruit applicants to such posts). In some cases, however, a substitute judge will have to be temporarily appointed if one is to avoid cancelling cases or lengthening the time it takes to hear cases in the courts.

The possibility should also be kept open for the *temporary appointment of extra judges* to deal with temporary peaks in the workload. However, particularly in cases where the question arises of temporarily appointing a lawyer from outside the courts, there should be stricter requirements set so as to ensure that all other possibilities have been explored before going to the step of making a temporary appointment.

Finally, it should be possible to use the temporary appointments system in cases where courts are being *reorganised*. It would be practical, for example, to create a temporary appointment in one vacant court president's post where it is planned to merge two courts together under a single court president. The possibility should also be maintained of making a temporary appointment to a judgeship, especially a court presidency, where the reorganisation of a court is being planned or has been adopted.

The current system also permits the temporary appointment of judges in *specific, named cases*, both as substitute judges and as supplementary judges. In reality, what this system means is that the authority making the temporary appointment - the King in Council, the Ministry of Justice, or the County Governor - decides which judge is to deal with a specific case. The allocation of cases is normally an area for the courts' independence from the executive. The Commission proposes, therefore, that the use of temporary appointments in individual named cases should be barred. The need can be met by a short, temporary appointment for a specific length of time and with the president of the court in question deciding which judge is to deal with which case. Should this solution not be expedient, the case can instead be transferred to another court; as would occur, for example, if all the judges at one court were disqualified from dealing with the case.

The Commission proposes that the authority to create temporary appointments should be transferred from the ordinary executive power (the Ministry of Justice) to the free-standing judicial appointments body that the Commission is proposing should be set up. Some of the longest temporary appointments and temporary appointments in the Supreme Court should, however, continue to be dealt with by the King in Council.

Thus far there has been a distinction between «real» and «unreal» temporary appointments, that is to say in practice a distinction between substitute temporary appointments and supplementary temporary appointments. These designations are unsatisfactory, and the Commission cannot see any need to maintain the distinctions between them. In the Commission's proposal to regulate by law the right to create temporary appointments, there is no distinction

made between the differing needs that can give rise to the creation of a temporary appointment; see the outline to the proposed law in Chapter 14, section 9 and 10.

The Commission has not assessed the *system of deputy judges* in general, only whether the system, *owing to the temporary nature of the posts involved*, should be brought to an end or severely restricted. The Commission would answer that question in the negative. Neither under the Norwegian Constitution nor the European Convention on Human Rights is the system unlawful to the extent to which it is currently practised. The Commission sees clear disadvantages to such a widespread use of temporary judges. After balancing the disadvantages against the practical considerations, however, the Commission concludes that the system should not be ended, but that attention should be drawn to the extent of the practice. Measures to improve the system should also be considered, such as more systematic training and supervision. The Commission proposes transferring the authority for appointing deputy judges to a local appointments board for the courts.

For all these categories of temporary judges, the Commission proposes that a special security of tenure be introduced which most of them currently lack, and which is regarded as one of the most important forms of protection for the independence of the judiciary. The protection will only apply for the duration of the appointment in question. The Commission also proposes that all temporary judges should come under the common disciplinary system; cf Chapter 10.

The system of *extraordinarily appointed Court of Appeal Judges* helps to deal both with the ordinary processing of cases through the courts and the peaks in the workload which occur from time to time. The system is inexpensive for the Government. It should, however, be brought to an end out of the need to ensure judicial independence and the confidence of the public. The system will probably have to be wound down over a five-year period.

The system of *summoning District and City Court judges to serve in the Court of Appeal* is administered wholly by the courts, so that there is no question of a problematic relationship arising with the executive. These judges also enjoy special security of tenure through their existing judgeships in the District and City Courts. However, the system involves judges who already hold posts in courts of the first instance being required to take part in judging appeals against the decisions of other first-instance court judges. The reason for this arrangement is, *inter alia*, that the appellate court does not have sufficient levels of staffing to permit appeals to be dealt with by the court's own judges. Despite these drawbacks, the Commission has decided not to propose ending the system at present, because of the recurring need to deal with cases as quickly and efficiently as possible, and because of the benefit that first-instance court judges derive from the experience of serving in the Court of Appeal. The Commission proposes, however, that the use of the system be restricted, so that all cases in the Courts of Appeal are dealt with by at least two ordinary Court of Appeal judges. The long-term aim should be to end the system altogether.

15.8 Extra-judicial activities

Definition of extra-judicial activities: As the Commission applies the term 'extra-judicial activities' (see Chapter 9), it includes, in addition to a judge's normal

duties, any membership, supplementary duties, tasks or activity undertaken in or on behalf of a company, organisation, association, government agency, county municipal or municipal body.

Description of the current system: According to current law, there are few statutory restrictions on the right of judges to take on other duties or interests in addition to their normal work. The most important provision in this respect is section 229 of the Courts of Justice Act, which prohibits judges from practising as lawyers. The Basic Agreement contains a general provision in section 1.1.4, which also applies to judges, which states that the consent of the competent authority must be obtained if the taking on of supplementary duties or interests is likely to «hamper or delay» a public servant/civil servant in the prosecution of his or her main occupation.

Questionnaire etc: The Commission has carried out a broadly based survey amongst all the judges in Norway, both permanently and temporarily appointed. The main purpose of the survey was to examine judges' extra-judicial activities, both as regards the type of activity involved, the number of activities, and any income derived from them. The judges were also asked a number of other questions, including questions about their background. A copy of the questionnaire is included as *Annex 2* to this report. A summary of the result of the survey, with regard to the question of other activities, is provided in *Annex 3*.

The Commission's proposals

The main problem for the Commission has been to assess specifically whether and to what extent extra-judicial activities are compatible with a judge's normal work. Different considerations apply here, which are discussed by the Commission. The arguments against judges having extra-judicial activities include the need to preserve the independence of the courts and the judiciary, and the need to preserve the confidence of the general public in the courts and the judiciary. On the other hand, judges represent an important resource from which society can benefit extra-judicially, for example as members of official committees or other state administrative bodies. Through their other activities, judges can also gain an insight into the workings of society, which will benefit them in their work as judges. The Commission also points out that restrictions on the right of judges to undertake certain forms of duties and other interests may be in breach of basic civil liberties.

Based on a balancing of the various considerations, the Commission has concluded that an overall method should be found of regulating judges' activities by law, which would include all judges. Three forms of regulation are believed to be current - prohibition, approval and registration.

Registration of judges' extra-judicial activities: The Commission is of the opinion that - to an essential degree - a relatively comprehensive system of registration will be sufficient, which will give anyone who wants it access to the registered information. The main purpose of registration will be to create greater predictability as regards the competence of judges to deal with individual court cases.

According to the Commission's proposal, all activities should be registered, apart from membership of political parties, of professional and industrial bodies, and of non-profit-making associations. Duties etc undertaken on behalf of non-profit-making associations that have fewer than 100 members will also be exempt from registration. A *minority* amongst the Commission's

members propose that a special rule should apply to membership in non-profit-making associations where members have special mutual obligations. The reference here is to so-called «fraternal societies» such as the Freemasons. The minority propose that membership in such societies should be registered, irrespective of the number of members of the society concerned. The *majority* of the Commission's members do not want to see introduced any kind of special rules relating to this type of society. The Commission as a whole proposes that any investments made by a judge in a company or companies should be registered, although registration will only be obligatory for investments above a certain threshold. Judges will also be exempt from registering single lectures, educational talks, addresses etc.

Registration will be based on the requirement that judges who undertake other duties and interests must report them to the entity responsible for keeping the register. Judges will be required to register their name, title, the court in which they serve, the nature of their other duties or interests, the name of their other employer or principal, and the time or duration of their other duties or interests. Judges will also be required to declare whether any income arises from the duty or interest in question, although they will not be obliged to declare how much income they receive. It is proposed that the register should also contain certain information not associated with judges' extra-judicial activities, but pertaining to the occupation or post held by the judge before he or she was appointed to the present judgeship. According to the *majority's* proposal (see Chapter 6), the new Courts Administration will be responsible for compiling the register and keeping it up to date. The *minority* propose that this responsibility should lie with the Ministry of Justice.

Prohibition on judges' extra-judicial activities: In the Commission's opinion, there is only a limited need for regular prohibitions on judges having extra-judicial activities. The prohibitions that are advocated by the Commission comprise, firstly, the upholding of the current prohibitions, including the rule which precludes judges from practising as advocates. Secondly, the Commission proposes that judges should also be prohibited from providing legal aid under section 218 of the Courts of Justice Act; and thirdly, it is proposed that a judge may not serve as a member of an arbitration tribunal after being appointed by one of the parties to the arbitration proceedings in question.

Approval of judges' extra-judicial activities: There are certain types of extra-judicial activities which, in the Commission's opinion, *can* be difficult to reconcile with the post of judge, although without the Commission having found any grounds to prohibit them outright. These activities are in a kind of in-between position, and the Commission believes that the best solution would be to evaluate and assess each individual activity specifically and to subject it to an approval procedure. This procedure would entail a judge being obliged to apply for and be granted approval, before he or she could undertake a particular duty or interest. The approval procedure would encompass all kinds of duties or interests that are likely to entail a judge being disqualified more than occasionally, as well as work-intensive duties that might hamper or delay his or her normal work. The approval procedure in such case would not be linked to specific types of extra-judicial activities, as it is not the nature of the activity involved but the effect it may have on the judge's competence to act, or the effort required of the judge in his or her normal work, that is decisive.

The Commission proposes, in addition, that judges should be obliged to seek approval in connection with activities involving private or public commercial undertakings, appointments to serve as a member of an arbitration tribu-

nal (that is in cases where the judge is not appointed by one of the parties to the dispute in question; see above), and for activities involving collegiate administrative bodies where the decisions of the body concerned are likely to be subjected to judicial review by the courts.

Elections made by the *Storting* will be exempt from the approval requirement. The same will apply if a judge is appointed by the Council of State to serve as a member of a board of inquiry. In the case of other appointments made by the Council of State, prior consultation will be made with the body authorised to give approval. Under the *majority's* proposal, the Courts Administration will be the body authorised to approve these matters, while the *minority* propose that such authority should lie with the Supervisory Committee for Judges; see below.

The Commission also takes the view that judges in general should show restraint in undertaking more prominent political duties, both in political parties and in popularly elected bodies. The same applies to significant duties and the like in typical professional and industrial bodies. The Commission also notes that the authority making the appointment in question should show restraint in appointing Supreme Court Justices as members of private tribunals set up to resolve disputes and as members of administrative bodies making individual decisions according to the Public Administration act, section 2.

Leave of absence. Salary from former or future workplace: Although leave of absence for judges has no direct connection with judges' other extra-judicial activities, out of consideration for the principle of judicial independence the Commission proposes in Chapter 9 that judges may not take leave of absence from their former post when they take up an appointment as a permanent, full-time judge. The Commission does not, however, propose any prohibition on temporary judges taking leave of absence from their former posts while functioning as judges; nor that there should be introduced any prohibition on judges being granted leave of absence from their posts as judges in order to take up another post. The Commission also proposes that a general prohibition should be introduced on judges receiving salary or some other form of remuneration from a former or future workplace.

15.9 Disciplinary measures and judges' best practice

Description of the current system: The Commission makes a closer examination of the legal position of judges in Chapter 10, and points out, *inter alia*, that the position of judges in Norwegian law is somewhat different for permanent judges and temporary judges. By virtue of the fact that they are senior state officials, permanent judges enjoy a special security of tenure under section 22 of the Norwegian Constitution. They are «irremovable» in the sense that they cannot be dismissed with notice from their post or transferred against their will, and can only be removed after a trial and court judgment. Permanent judges can be suspended, but the decision to suspend must be made by the King in Council, and proceedings to remove the judge from his or her post - either by civil judgment or sentence - must be commenced immediately. Like other public servants, permanent judges can be punished for breaking the law inside or outside office, but the question as to whether charges should be brought against a judge for punishable offences in the performance of his duties must be decided by the King in Council. Permanently appointed judges cannot have disciplinary action taken against them under the rules of the Civil

Service Act. A Supreme Court Justice can only be removed from office by judgment of the Court of Impeachment, and there are also a number of other special rules applicable to Supreme Court Justices.

Temporary judges (see Chapter 8) do not enjoy the same security of tenure as permanently appointed judges, and their position in civil and criminal law is the same as for other civil servants. There are, however, exceptions to this rule. Temporary judges who are temporarily appointed by the King in Council are assumed to have the same security of tenure and the same legal status as permanent judges.

Chapter 10 contains a brief summary of disciplinary systems and systems of ethics pertaining to a number of other occupations and types of post.

The Commission's proposals

The legal position of judges. Security of tenure : The Commission proposes that the basic rules governing the position in law of judges should be maintained. The Commission proposes, however, that all judges should have the same security of tenure. This means that temporary judges - like permanent judges - cannot be dismissed or transferred against their will, and can only be discharged after trial and judgment. The background for this proposal is the special need to secure the independence of judges.

New complaints and disciplinary procedure: Even if permanent judges cannot be subject to disciplinary action according to the Civil Service Act, it is assumed that the Ministry of Justice has a certain disciplinary authority over them, based on the supervisory authority it has in relation to the courts - and the judges - on behalf of the Government. It is, however, somewhat unclear as to what this disciplinary authority consists in. There are no specific rules in connection with the disciplinary system; for example, there is no formalised system that would entitle the parties to a case, advocates or other persons to bring a complaint against a judge to the Ministry of Justice. Practice would appear to show that the Ministry is on the whole inclined to show restraint as regards tackling professional misconduct on the part of judges. Assertions have been made indicating that misconduct does take place amongst judges, but there are no precise data to show to what extent it occurs.

The question for the Commission is whether there should be introduced a specifically regulated, statutory complaints and disciplinary procedure for judges, which would allow complaints against judges to be brought before a disciplinary body and which would impose on judges a «milder» form of disciplinary reaction, that is to say milder than dismissal, punishment or suspension.

Based on various considerations, the Commission has evaluated the need for such a complaints and disciplinary procedure, including whether such a system could be run alongside the current system for removing judges and for imposing punishment. The Commission has also considered whether there are any other means, for example the establishment of a council of ethics for judges, the development of professional rules of ethics etc, which might replace a complaints and disciplinary procedure. The conclusion is that there is a need for a completely new and well organised complaints and disciplinary procedure that is capable of detecting misbehaviour and ensuring that action is taken against it in the form of mild but appropriate disciplinary measures. An important objective of the procedure proposed by the Commission is that it should not only include the treatment of specific cases of disciplinary reac-

tion against individual judges, but also contribute in different ways to developing judicial ethics and promoting sound professional conduct amongst judges.

Conduct that can lead to disciplinary reaction : The Commission proposes that judges should be subject to disciplinary reaction primarily for professional misconduct in the performance of their office. All forms of professional misconduct should result in disciplinary reaction, subject to circumstances, in the first instance professional misconduct in relation to parties, witnesses etc, and dilatoriness with regard to case preparation and drafting written judgments. This is the kind of conduct that is generally viewed as being contrary to «conduct as befitting a judge». In addition, the Commission proposes that any breach of professional duties arising from a judge's contract of employment should result in disciplinary action.

Considerably more difficult evaluations are involved when faced with the question of how to react to judges' conduct *outside* the sphere of office, since this is to encroach on judges' private lives. Disciplinary action is only envisaged here in extraordinary situations.

Forms of disciplinary reaction: If the disciplinary body concludes that a judge is guilty of either negligent or wilful misconduct, there are two types of disciplinary measure or reaction that may be employed: the judge can either be issued with a «criticism» or a «warning». Criticism is a milder form of reaction than a warning.

Initiating disciplinary cases/right of complaint: The Commission proposes that any person who has been subject to the misconduct of a judge *in the performance of his or her office*, such as parties, witnesses, advocates etc, should be able to bring a complaint against the judge to the disciplinary body. The consequence of such a right of complaint is that the disciplinary body will be obliged to deal with the complaint. The Commission proposes, furthermore, that the right of complaint should also be extended to court presidents, the Courts Administration (according to the *majority's* proposal in Chapter 6) and the Ministry of Justice. Judges themselves will also have the right to bring a case before the disciplinary body, and the body will also take up cases on its own initiative, on the basis, for example, of submissions from persons who do not have the right of complaint. For misconduct *outside office*, the Commission is of the opinion that it is sufficient that there should be a limited number of persons or bodies with the right of complaint - the court president, the Courts Administration (according to the *majority's* proposal in Chapter 6) and the Ministry of Justice - in addition to the disciplinary body's right to act on its own initiative.

The general time limit for lodging a complaint will be three months after the misconduct in question took place, although the Commission proposes that certain modifications and exemptions be made to this rule, *inter alia* as concerns the starting point for the time limit.

The complaints and disciplinary bodies; The Supervisory Committee for Judges: The Commission has evaluated different models on which to base the organisation of a complaints and disciplinary procedure. The Commission regards the courts, or possibly a special court, and a separate administrative body as the only suitable alternatives. Weighing up the merits of these two models has led the Commission to choose the latter - a separate administrative body. The reason for this is, *inter alia*, that it will be easier for such a body to detect misconduct, and it will also help to promote the development of judicial ethics on a broader basis. The Commission has chosen to entitle this body the «Supervisory Committee for Judges», particularly because it will have a kind

of monitoring function with regard to judges' behaviour. The *minority* of the Commission's members propose that, in addition to the duties of the Supervisory Committee as mentioned above, the Committee should also deal with and decide all cases relating to the approval of judges' extra-judicial activities; see above

According to the Commission's proposal, the Supervisory Committee shall have five members, and be composed of two public members, and two judges and an advocate, all with personal deputies. The two public members are to be elected by the *Storting*, while the three professional members will be appointed by the Government. It is proposed that the Supervisory Committee's secretariat functions should be performed by the central courts administration, that is to say by the Courts Administration under the *majority's* proposal, or by the Ministry of Justice under the *minority's* proposal (cf. Chapter 6).

Rules of procedure. Judicial review of the Supervisory Committee's decisions in disciplinary matters: With regard to procedure in disciplinary cases, the Commission proposes that it be based on the provisions of the Public Administration Act and the Freedom of Information Act. The decisions of the Supervisory Committee in disciplinary cases will be regarded as individual decisions, which will allow the special rules in the Public Administration Act regarding such decisions to be applied. On some points, the Commission proposes that certain variations from and supplements to the Public Administration Act should be made statutory. As a result of these variations and supplements:

- The rules on competence and disqualification in the Courts of Justice Act will become applicable
- Under the *majority's* proposal, the judge and the complainant will have a universal right to give oral evidence before the Supervisory Committee, unless the Committee finds it clearly unnecessary for the elucidation of the case. The *other members* propose that the Supervisory Committee can permit the judge and the complainant to give oral evidence if the Committee judges that it is necessary for the elucidation of the case. The *Commission* proposes that the Supervisory Committee be empowered to order a party to give oral evidence if the Committee decides that it is of substantive importance for the elucidation of the case.
- The Supervisory Committee can call witnesses, and evidence can be taken from persons at a distance
- The Supervisory Committee will conduct its ordinary work in the form of meetings, although the Committee will be able to conduct its business in the form of written procedure where circumstances allow. The more specific conduct of the meetings, also in the event of oral proceedings, will be left to the Committee itself to determine
- The meetings of the Supervisory Committee will in general be held in camera
- The Supervisory Committee's decisions may not be appealed, although the parties in an administrative case can challenge the Committee's decision in court by bringing a civil action for judicial review. The time limit for bringing such an action is two months. Another *majority* of the Commission's members propose that the court should only be permitted to review the legality of the Committee's decision, procedure and basis of fact, while the *other members* hold that the court should be able to review all aspects of the decision. The Commission as a whole otherwise concurs that the

Civil Procedure Act should apply by, but not the exemption contained in section 438 first subsection with respect to deviation from the order of courts of instance when bringing a case against a judge - in other words, all actions against judges that are disciplinary actions, shall commence in the District and City Courts. One member wished a special comment to be noted on the judicial review of the Supervisory Committee's decisions.

The Commission believes it is important to create openness around the decisions made by the Supervisory Committee in disciplinary actions, and proposes that these decisions be published in anonymous form.

In conclusion, the Commission considers whether the proposal for an *administrative* complaints and disciplinary procedure is contrary to the protection of tenure afforded to judges under the Constitution. In the light, *inter alia*, of the nature of the disciplinary action and the rules of procedure that will be laid down, the Commission has concluded that the proposal is not unconstitutional. It is furthermore the view of the Commission that the Constitution does not preclude imposing disciplinary action on Supreme Court Justices.

15.10 Lay judges, with particular reference to Conciliation Boards

Description of the current system: Lay judges are regarded in this report as those lay judges who participate in District and City Courts, in the Courts of Appeal and in the special courts, as well as jurors, lay assessors, and members of the Conciliation Boards. The Commission provides an account of the current system in Chapter 11 as regards the election/appointment and use of lay judges in the ordinary courts in various types of cases. The Commission also points out that there are no specific rules laid down governing the extra-judicial activities or disciplinary measures that are applicable to lay judges, but that they can be punished for negligence of duty and be relieved of their duties by court judgment.

The organisation of the Conciliation Boards and their function as the first link in the courts system is described separately.

The Commission's proposals

The Commission proposes that lay judges in the District and City Courts and the Courts of Appeal should be administered - as they are now - by the central courts administration as an integral part of the administration of the ordinary courts, that is to say by the new Courts Administration (according to the *majority's* proposal in Chapter 6) or by the Ministry of Justice (according to the *minority's* proposal in Chapter 6).

With particular regard to the administration of the Conciliation Boards, the Commission supports the proposal set forth in the report on the future organisation of the civil administration of jurisprudence at the first instance, a report delivered to the Ministry of Justice on 18 February 1997. This report proposed that the State should assume the full financial and administrative responsibility for the administration of the Conciliation Boards, both centrally (by the central courts administration) and locally. As a consequence of this proposal, the municipal authorities will be released from their financial and administrative responsibilities in relation to the Conciliation Boards.

The Commission takes no stance as to how the secretariat functions for the individual Conciliation Boards should be organised specifically, but

requests that this be examined. The Commission is sceptical about the proposal contained in the report on the civil administration of jurisprudence at the first instance that would give the police responsibility for the secretariat function, and would like to see other alternatives being considered as well, including the setting up a joint secretariat system with the Municipal Mediation Boards. Three of the Commission's members have jointly entered a special comment on this point.

It is proposed that the regulations governing professional judges' extra-judicial activities should not be made to apply by analogy to lay judges, principally because lay judges do not have the adjudicating function as their (main) occupation. On the other hand, the Commission goes in for the integration of lay judges into the disciplinary system proposed for professional judges, since action must be taken against judges' misconduct if public confidence in the courts is to be maintained - irrespective of which judge has misbehaved.

The Commission makes no evaluation in principle of the actual system of employing lay judges. It is, however, proposed that some aspects of the system be subjected to further scrutiny in connection with the review of current practice in the selection of lay judges that has recently been requested by the *Storting*.

15.11 Special courts

Description of the current system: The Commission begins by giving an account, in Chapter 12, of the special courts that exist in Norway today, with regard to their organisation, functions, administrative system, system of appointing judges, use of temporary judges, judges' extra-judicial activities, and security of tenure/disciplinary measures. The special courts may be defined as institutions which stand outside the ordinary courts, which are assigned adjudicating functions in a delimited sphere of law, and which are designated as courts in the Courts of Justice Act or other laws. The special courts are few in number and are in general of limited importance compared with the ordinary courts. In many other countries, including Sweden, the special courts play an important role. The most important special courts in Norway are the 41 Land Consolidation Courts and five Superior Land Consolidation Courts, and the The Labour Court. The other special courts are the Courts of Guardianship, the Courts of Assessment, the Commission for outlying land areas in the Nordland and Troms provinces, the Norwegian consular courts abroad, and the Court of Impeachment.

The Commission also provides an account of the various court-like administrative bodies that also exist. These bodies have certain similarities with the courts, and particularly with the special courts owing to their restricted field of operation. They are, however, agencies of public administration and are not regarded as courts.

The Commission's proposals

The special courts contra the ordinary courts : The Commission deliberates in principle on the use of special courts, and concludes basically that all adjudicating activity should be assigned to the ordinary courts. Special courts should only be set up where there are very particular matters or special business to deal with. The background for the Commission's preference for the ordinary

courts is principally the consideration for the unification of law. The Commission also takes a sceptical view of the use of court-like bodies in cases where the functions they perform could be fulfilled by the courts.

The Land Consolidation Courts are charged, in addition to their adjudicating tasks, with certain central administrative tasks. This combination of tasks can be inappropriate, *inter alia* because it clashes with the principle of the independence of the courts. The Commission proposes that the status and functions of the Land Consolidation Courts be examined by a broadly composed committee of inquiry. The investigation should include the nature and scope of the administrative tasks of the Land Consolidation Courts, their relationship with the agricultural authorities, local authorities and any other authorities involved, and - in light of the committee's findings - a discussion of the relationship between the adjudicating functions of the Land Consolidation Courts and their administrative functions.

The administrative system for the special courts: The Commission's point of departure is that, on grounds of both principle and practicality, the control of the administration of the special courts should be given to the administrative body that is responsible for the central administration of the ordinary courts. This should pose few problems for any new special courts that may be set up. The picture is a little more complex where the existing special courts are concerned.

A *majority* of the Commission's members hold that the viewpoints in principle that are argued by this majority in Chapter 6 in favour of a more free-standing central courts administration, can be argued with the same strength for the Land Consolidation Courts. The majority propose, therefore, that the question of transferring the administration of the Land Consolidation Courts from the Ministry of Agriculture to the new Courts Administration should be considered separately without waiting for the report on the status and functions of the Land Consolidation Courts. *The other members* agree that the administrative system for the Land Consolidation Courts should be examined more closely, but take the view that this matter should be considered at the same time as the investigation into the status and functions of the Land Consolidation Courts, and be included as part of that investigation. These members refer to the fact that the question of the administrative system lies on the fringes of the Commission's mandate, that the Commission does not have the required composition to enable it to assess the matter, nor has the Commission had the opportunity to collect the necessary facts on which to base such an assessment.

The Commission believes that the administrative system for the The Labour Court should be assessed separately, but provides clear guidelines in the direction of the central courts administration being made responsible for administering this court as well. The The Labour Court is currently administered by the Ministry of Local Government and Labour. The Commission sees no need for any similar assessment to be made with regard to the special Courts of Assessment under the Planning and Building Act, and takes the view that they can be transferred from the Ministry of Local Government and Labour to the central courts administration. Under the proposal of the *majority* of the Commission's members in Chapter 6, the administration of the Courts of Guardianship and the Commission for outlying land areas in the Nordland and Troms provinces should be transferred from the Ministry of Justice to the Courts Administration. The *minority* propose, however, that the Ministry of Justice should continue to administer these courts. The consular courts do not

constitute any permanently fixed and organised law court entities and are an integral part of the Norwegian Foreign Service, for which reason there would be no rationality in transferring their administration to the central courts administration.

The appointment of judges, judges' extra-judicial activities etc: It is the opinion of the Commission that, on grounds of both principle and practicality, the same appointments system should apply to judges in the ordinary courts and in the special courts, that the rules governing the use of temporary judges should be the same in the two main categories of courts, and likewise that the same existing or future systems governing security of tenure for judges, judges' extra-judicial activities, and disciplinary measures should also apply. The Commission presupposes that certain modification rules can be laid down, which will take into account the special nature and functions of the individual special courts.

It is the Commission's view that the statements made above in respect of the appointments system etc should also apply to judges in the *existing* special courts. The Commission proposes, however, that these matters should be assessed more closely where the judges in the The Labour Court are concerned, and that the results of the assessment should be considered before any further assessments are made regarding the judges who serve in the other special courts. The *majority* view in the question of the administrative system for the Land Consolidation Courts is that a modification of the rules concerning the appointments system etc for judges in the Land Consolidation Courts should be considered at the same time as the question of transferring the administration of the Land Consolidation Courts to the new Courts Administration. The *minority* want this question to be assessed at the same time as the investigation into the status, functions and administrative system of the Land Consolidation Courts, so that an overall assessment can be made of all these issues.

15.12 The financial and administrative consequences of the Commission's proposals

In Chapter 13, the Commission provides a brief analysis of the administrative and financial consequences of its proposals.

The Commission puts forward a number of proposals in its report. These involve a comprehensive reorganisation of the central courts administration, as well as a number of proposals relating to specific administrative systems. It is proposed that some systems be changed, primarily the procedure for appointing judges, and that the system with the use of temporary judges be reorganised and made more restricted. Other proposed systems are in essence completely new: these involve a unified disciplinary system for judges and a means of regulating judges' extra-judicial activities, including the setting up of a register of such activities.

A number of the Commission's proposals only imply a small need for new posts to be created or other resources allocated. In some areas it is, for example, proposed that the same functions can be executed under different management, without any extra work being entailed. Other proposals carry with them the need for additional resources. For example, the establishment of a courts administration outside the Ministry of Justice will require several new

posts to be created and will mean somewhat higher running costs than is currently the case within the Ministry's own organisation.

The Commission has not perceived it as its task to draft proposals for the detailed formulation and planning of these systems - or for a detailed plan of organisation for the central courts administration or a plan for the organisational development that will be required to implement the new solutions. As a consequence, the Commission has no basis for carrying out an in-depth analysis of the administrative and financial consequences of its proposals. It is not, for example, expedient for the Commission to go into the IT solutions involved and the cost of establishing and operating a central register of judges' extrajudicial activities. Nor have the Commission and its secretariat been constituted with a view to making such financial calculations: these matters can easily be dealt with by the professionals concerned in the follow-up period after the Commission has delivered its report.

The Commission notes, however, that the proposals it is putting forward will not, generally speaking, have extensive financial consequences. The administrative consequences will also be modest, beyond those that lie in the proposals. The reasoning behind the proposals builds in essence on the fundamental considerations and principles that apply in a democratic constitutional state, and the modest financial and administrative consequences of the proposals should not, in the Commission's considered opinion, be an important part of the grounds for decision-making.

15.13 Summary of dissenting opinion amongst the Commission's members

The Commission provides in the following a summary of the issues on which there is dissenting opinion amongst its members. The dissenting opinion with regard to the organisation of the central courts administration has an impact in several contexts, but the summary does not include any dissenting opinion that is a direct consequence of this particular dissenting view.

The summary includes a brief account of the nature of the individual dissenting opinions, identifies the members who constitute the majority and minority views, and provides references to the relevant chapters, including the outline for the proposed law in Chapter 14.

1. Chapter 5 General principles and considerations of public interest

- *Statutory establishment in the Constitution of the independence of the courts*, see Chapter 5.8 og Chapter 14.2, the Constitution § 89.

The *majority* (the chairman and members Bergo, Bugge Fougner, Fagernæs, Gjorv, Hermansen, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen, Overå, Røstad Fløtten, Sundtoft and Ven) propose that the judicial independence of the courts should be laid down in a separate provision in the Constitution.

The *minority* (members Eidesen, Pavall and Strøm Bull) hold that it is both unnecessary and undesirable to amend the Constitution.

2. Chapter 6 The central courts administration

- *Organisational solution for the central administration of the courts*; see Chapter 6.6-6.9 and §§ 30-33 in Chapter 14.

The *majority* (the chairman and members Bergo, Eidesen, Hermansen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull and Sundtoft) propose that the central courts administration should be organised as a free-standing body, led by a governing board composed both of members elected by the *Storting* and members appointed by the King in Council.

The *minority* (members Bugge Fougner, Fagernæs, Gjørsv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen and Ven) propose that the courts administration should continue to be organised as part of the Ministry of Justice, but with the setting up of a new Council for Courts Administration.

3. Chapter 7 Appointment of judges

- *Judicial appointments body*; see Chapter 7.5.3.1.1 and §§ 5-6 in Chapter 14.

The *majority* (who are identical to the majority in point 2 above) propose that the governing board heading the central courts administration should fulfil the function of recommending judicial appointments, and should employ the administrative staff of the Courts Administration as its secretariat. It is proposed that the two members of the governing board drawn from amongst lawyers from outside the courts should both be advocates.

The *minority* (who are identical to the minority in point 2 above) propose that a special Judicial Appointments Board be set up, with the courts administration in the Ministry of Justice acting as the secretariat. It is proposed that the two members of the Board to be drawn from amongst lawyers from outside the courts should be, respectively, an advocate and a lawyer employed in the public administration.

4. Chapter 8 Temporary judges

- *Authority to appoint judges temporarily and to appoint assistant judges*; see Chapter 8.4.4.4 and 8.4.4.5.2 and §§ 9-11 in Chapter 14.

The *majority* (who are identical to the majority in point 2 above) propose that the temporary appointments that are not to be decided by the King in Council, should be decided by the governing board of the Courts Administration. It is also proposed that the governing board should deal with all minority appeals lodged by members of the appointments board for the appointment of assistant judges.

The *minority* (who are identical to the majority in point 2 above) propose that the authority to make temporary appointments and to deal with minority appeals against the appointment of assistant judges should be the responsibility of the Judicial Appointments Board.

5. Chapter 9 Extra-judicial activities

- *Registration of membership of non-profit-making organisations where members have particular mutual obligations («fraternal societies»);* see Chapter 9.7.8.6 and § 17 in Chapter 14.

The *majority* (the chairman and members Eidesen, Hermansen, Nygaard Haug, Overå, Pavall, Strøm Bull, Sundtoft and Ven) propose that membership of non-profit-making organisations should not be subject to registration.

The *minority* (members Bergo, Bugge Fougner, Fagernæs, Gjørnv, Lorange Backer, Olsen and Røstad Fløtten) propose a special rule governing membership in fraternal societies, according to which membership in such societies must be registered, irrespective of the number of members of the society concerned.

- *Approval of applications in respect of other extra-judicial activities*; see Chapter 9.7.9 and § 16 in Chapter 14.

The *majority* (who are identical to the majority in point 2 above) propose that cases concerning the approval of applications in respect of other extra-judicial activities should be decided by the new Courts Administration.

The *minority* (who are identical to the minority in point 2 above) propose that these matters of approval should be decided by the Supervisory Committee for Judges.

6. Chapter 10 Disciplinary measures and judges' best practice

- *The right of the parties to give oral evidence before the Supervisory Committee*; see Chapter 10.6.3.9 and § 27 in Chapter 14.

The *majority* (the chairman and members Bergo, Eidesen, Fagernæs, Hermansen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull and Sundtoft) propose that a party should have the right to give oral evidence before the Supervisory Committee, unless the Committee judges it to be clearly unnecessary for the elucidation of the case.

The *minority* (members Bugge Fougner, Gjørnv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen and Ven) propose that a party can be given the right to give oral evidence before the Supervisory Committee if the Committee judges that such evidence is important for the elucidation of the case.

- *Judicial review of the Supervisory Committee's decisions*; see Chapter 10.6.3.9 and § 28 in Chapter 14.

The *majority* (members Fagernæs, Gjørnv, Lorange Backer, Nygaard Haug, Olsen, Overå, Pavall, Røstad Fløtten, Strøm Bull and Ven) propose that the court may only review a decision of the Supervisory Committee with regard to the application of the law, procedure and the factual grounds for the decision, that is to say in accordance with the usual rules that apply to judicial reviews of administrative decisions.

The *minority* (the chairman and members Bergo, Bugge Fougner, Eidesen, Hermansen and Sundtoft) propose that the court should be able to review all aspects of the Supervisory Committee's decision and, if necessary, make new decisions based on the merits of the case.

7. Chapter 12 Special courts

- *The Land Consolidation Courts: administrative system, appointment of judges, temporary judges, judges' extra-judicial activities, security of tenure and disciplinary measures*; see Chapter 12.5.4.2 and 12.5.5.2.

The *majority* (who are identical to the majority in point 2 above) propose that the question of assessing whether to transfer the administration of the Land Consolidation Courts to the new Courts Administration should be considered separately and independently of the Commission's proposal to investigate the

status and functions of the Land Consolidation Courts. The majority also propose that the question of common rules for judges sitting in the Consolidation Courts and the ordinary courts as regards the appointment of judges, temporary judges, judges' extra-judicial activities, security of tenure and disciplinary measures, should be considered at the same time as the administrative system for the Land Consolidation Courts.

The *minority* (who are identical to the minority in point 2 above) propose that the questions with regard to the administrative system for the Land Consolidation Courts, common rules on the appointment of judges etc, should be examined together with the status and function of the Land Consolidation Courts, and as part of that investigation.

15.14 The Commission's proposals for further consideration

The Commission proposes that further consideration should be given to the following areas:

1. The tasks, duties and authority of court presidents (Chapter 7.5.1.3)
2. The participation of judges in The Special Public Investigation Agency (SEFO) (Chapter 9.7.8.3)
3. The secretariat function for the Conciliation Boards (Chapter 11.3.1.2)
4. Lay judges: qualifications for office, training etc (Chapter 11.3.2)
5. The use of court-like administrative bodies and their relationship with the courts (Chapter 12.5.3)
6. The Land Consolidation Courts: status and functions etc (Chapter 12.5.2.3 and 12.5.5.2)
7. The The Labour Court: administrative system etc (Chapter 12.5.5.2)

Litteraturliste

- Alten, E, Domstolsloven med kommentar, 3 utg, Oslo 1961
- Andenæs, Johs, Statsforfatningen i Norge, 8 utg, Oslo 1998.
- Andersen, Benedicte, Reformprosesser i domstolene: En studie av domstolaktørers verdier og virkelighetsoppfatninger, LOS-senteret i Bergen, Rapport 90/3
- Andersen, Benedicte m fl, Domstolene som institusjoner: Reformforslag, verdier og situasjonsoppfatninger, LOS-senteret i Bergen, Notat 90/21
- Andersen, Benedicte, Domstoler og opinion - en studie av befolkningens oppfatninger av, kunnskaper om og erfaringer med det norske domstolsapparatet, LOS-senteret i Bergen, Rapport 92/4
- Aubert, Vilhelm, Retts sosiologi, Oslo 1967
- Benum, Edgeir, Sentraladministrasjonens historie Bind 2 1845-1884, Oslo 1979
- Bruzelius, Karin: Fristilt myndighet - hva er det? Stat og Styring 1998 s 12
- Bruland, Alf, Domstolenes og dommernes uavhengighet, Bergen manuskript 1995
- Castberg, Frede, Norges statsforfatning, I og II, 3 utg Oslo 1964
- Christiansen, Per, EF-domstolen og Fellesskapets prosessrett, Oslo 1994
- Corwin, Edward S., The Constitution and what it means today, Princeton, New Jersey 1991
- Debes, Jan, Organisasjon. Realiteter og illusjoner i statsadministrasjonen, Oslo 1961
- Debes, Jan, I statens tjeneste, Oslo 1989
- Dehousse, R, The European Court of Justice, London 1998
- van Dijk, P og van Hoof, G J H: Theory and Practice of the European Convention on Human Rights, 2 utg, Boston 1990
- Eckhoff, Torstein, Noen refleksjoner om domstolenes uavhengighet, Jussens Venner 1965 s 1
- Eckhoff, Torstein, Rettskildelære, 3 utg, Oslo 1992
- Eckhoff, Torstein, Statens styringsmuligheter, Oslo 1993
- Eckhoff, Torstein, Forvaltningsrett, 5 utg Oslo 1994
- Edvarsen, Terje Steen m fl (red), Styrets rolle i offentlig virksomhet, LOS-senteret i Bergen 1990
- Ege, Oddvar, Et lite innblikk i tysk sivilprosess og domstolforvaltning, Oslo 1995
- Egeberg, Morten (red), Institusjonspolitik og forvaltningsutvikling, Oslo 1989
- Egge, Gunder m fl, Den dømmende makt 1814 -1964, Oslo 1983
- Elster, Jon, Constitutionalism and Democracy, Cambridge 1988
- Fanebust, Arne, Tjenestemannsrett, Bergen 1987
- Fleischer, Carl August, Folkerett, 6 utg, Oslo 1994
- Friedland, Martin L, Judicial Independence and Accountability in Canada, Report for the Canadian Judicial Council 1995
- Frihagen, Arvid, Offentlighetsloven bind I-II, 3 utg, Bergen 1994
- Gjerde, Ragnhild M, Reformforsøk i Domstolssektoren. En studie av moderniseringsforslag for by- og herredsrettene, LOS-senteret i Bergen, Rapport 91/4
- Helgesen, Kjersti m fl, Tilknytningsformer i Staten, LOS-senteret i Bergen, Rapport 88/3

- Jacob, H et al, Courts, Law and Politics in a Comparative Perspective, New Haven 1996
- Jakhelln, Henning, Embetsmenn eller tjenestemenn, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 2/1989 (Universitetet i Oslo)
- Jakhelln, Henning, Stortinget og dets tjenestemenns tariffrettslige stilling, Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 3/1992 (Universitetet i Oslo)
- Knoph, Ragnar og Lassen, Birger Stuevold, Oversikt over Norges rett, 11 utg, Oslo 1998
- Lie, Einar, Delegering og politisering. Om bakgrunnen for direktoratspolitikken i Norge fra 1955, Nordisk administrativt tidsskrift 1994 s 12
- Lægred, Per (red), Målstyring og virksomhetsplanlegging i offentlig sektor, LOS-senteret i Bergen 1991
- Lødrup, Peter, Domstolenes stilling i det norske samfunn, Lov og Rett 1991 s 387
- MacIntyre, A, Whose Justice? Wich Rationality? University of Notre Dame Press 1988
- Meyer, J W og Rowan, B, Institutionalized organizations. Formal structure as myth and ceremony, American Journal of Sociology 1977 83:340-63
- Nilsen, Terje Haugli, Fra målstyring til resultatstyring, LOS-senteret i Bergen notat 94/14
- Olsen, Johan P, Modernisering, demokratisering og institusjonsutvikling, Working Paper 25/96 ARENA
- Olsen, Johan P, Offentlig styring i en institusjonsforvirret tid, Nytt Norsk Tidsskrift 1998 s 7
- Rasmussen, Hjalte, EU-ret i kontekst, 3 utg, København 1998
- Rehof, Lars Adam og Trier, Tyge, Menneskeret, København 1990
- Reve, Torger m fl (red), Styrets rolle, LOS-senteret i Bergen 1993
- Rieber-Mohn, Georg Fr, Massemedia og strafferettspleien, Lov og Rett 1992 s 527
- Ross, Alf, Dansk Statsforfatningsret II, København 1960
- Rudnicki, Stanislaw, The Change in the Polish System 1939-1991, i The Role of the Constitution in a Changing Society, Joint Polish-Norwegian conference Oslo 1991
- Schei, Tore, Tvistemålsloven, 2 utg Oslo 1998
- Sejersted, Fredrik m fl, EØS-rett, Oslo 1995
- Skoghøy, Jens Edvin A, Rettergangsstraff, Den norske advokatforenings småskrift nr. 51, 2 utg, 1994
- Sletten, Tormod A, Domstollignende forvaltningsorganer, Institutt for offentlig retts skriftserie nr 3/1990 (Universitetet i Oslo)
- Smith, Carsten, Loven og livet, Oslo 1996
- Smith, Carsten, Rettstenkning i samtiden, Oslo 1992
- Smith, Eivind, Statsrådenes politiske og konstitusjonelle ansvar for statlige virksomheter med styre, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1994 s 91
- Smith, Eivind, Høyesterett og folkestyret, Oslo 1993
- Strömberg, Håkan, Sveriges författning, Stockholm 1995
- Syrdahl, Tom, Den norske dommerfullmektiginstitusjon, Lov og Rett 1968 s 360
- Saastad, E og Debes, J, Lov om statens tjenestemenn, Oslo 1983
- Tate, Neal C og Vallinder, Torbjørn (red), The Global Expansion of Judicial Power, New York, 1995
- Thelin, Krister, Behöver domstolsväsendet reformeras? Juridisk Tidsskrift, Stockholm 1992 s 203.

Tønnesson, Kåre D, Sentraladministrasjonens historie Bind 4 1914-1940, Oslo 1979

Walzer, M, Spheres of Justice, New York 1983

Wade, Bradley, Constitutional and Administrative Law, 11 utg, London 1993

Aall, Jørgen, Rettergang og menneskerettigheter, Bergen 1993

Offentlige publikasjoner m v

Innstilling om Avskjedigelse m v av embetsmenn, avgitt 30 august 1971

Innstilling om Den sentrale forvaltnings organisasjon, avgitt 15 mai 1970

Innstilling om Domstolenes rekruttering og dommernes utdannelsesmv, avgitt 9 desember 1970

NOU 1972:38 Stortingets kontroll med forvaltningen mv

NOU 1980:12 Distriktsrettene - herreds- og byrettene i fremtiden

NOU 1981:8 Justisdepartementet, funksjonsfordelinger og administrasjonssordninger

NOU 1989:5 En bedre organisert stat

NOU 1991:26 Om bruk av styrer i statlige virksomheter

NOU 1993:35 Lov om skjønnsprosess

NOU 1993:15 Forvaltningsetikk

NOU 1997:9 Om revisjon og revisorer

NOU 1998:17 Barnefordelingssaker

St.meld. nr. 90 (1981-82) Om herreds- og byrettens organisasjon m m

Innst S nr 118 (1982-83) fra justiskomiteen om herreds- og byrettens organisasjon m m

Statskonsult 1997 Verdier og etiske dilemmaer. Om forvaltningens skikklighet

Den norske Revisorforening, Revisors håndbok 1999

Sverige

Ds JU 1982:3 Domstolsverket och domstolarna. Betänkande av utredningen angående domstolsadministrationen

SOU 1991:106 Domstolarna inför 2000-talet

SOU 1994:99 Domaren i Sverige inför framtiden

SOU 1998:15 Domstolsorganisationen

Danmark

Betænkning nr 1319 Domstolsudvalgets betænkning

Lovforslag nr L 31 (1997-98) om Lov om Domstolsstyrelsen, fremsatt 26 mars 1998

Lovforslag nr L 32 (1997-98) om Lov om ændring af retsplejeloven, tjenestemandsløven og forskellige andre love, fremsatt 26 mars 1998

Betænkning avgitt av Retsudvalget 4 juni 1998 over lovforslag nr L 31 og L 32

Europarådet

Judicial systems in a period of transition, Themis No 3, 1995

Vedlegg 1

Lovhenvisninger

Aldersgrenseloven	Lov 21 desember 1956 nr 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn
Ansvarsloven	Lov 28 mars 1958 nr 4 om ansvar og garanti for statens oppkrevere og regnskapsfører m v
Ansvarlighetsloven	Lov 5 februar 1932 nr 1 om straff for handlinger som påtales ved riksrett
Arbeidsmiljøloven	Lov 4 februar 1977 nr 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m v
Arbeidstvistloven	Lov 5 mai 1927 nr 1 om arbeidstvister
Barneloven	Lov 8 april 1981 nr 7 om barn og foreldre
Barnevernloven	Lov 17 juli 1992 nr 100 om barneverntjenester
Domstolloven	Lov 13 august 1915 nr 5 om domstolene
Embetsedsloven	Lov 22 mai 1981 nr 23 om embedsed etter grunnloven § 21
Fengselsloven	Lov 12 desember 1958 nr 7 om fengselsvesenet
Ferieloven	Lov 29 april 1988 nr 21 om ferie
Forvaltningsloven	Lov 10 februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Høyesterettsloven	Lov 25 juni 1926 nr 2 om forandring i lovgivningen om Høyesterett
Jordskifteloven	Lov 21 desember 1979 nr 77 om jordskifte o a
Kommuneloven	Lov 25 september 1992 nr 107 om kommuner og fylkeskommuner
Kommuneinndelingsloven	Lov 21 desember 1956 om endring i kommunal inndeling
Kredittilsynsloven	Lov 7 desember 1956 nr 1 om tilsynet for kredittinstitusjoner, forsikringsselskaper og verdipapirhandel m.v.
Krigsforbryterdomstolloven	Lov 24 juni 1994 nr 38 om gjennomføring i norsk rett av De forente nasjoners sikkerhetsråds vedtak om å

	opprette internasjonale domstoler for forbrytelser i det tidligere Jugoslavia og Rwanda
Lensmannsloven	Lov 16 juni 1961 nr 7 om lensmenn
Likestillingsloven	Lov 9 juni 1978 nr 45 om likestilling mellom kjønnene
Militær straffelov	Lov 22 mai 1902 nr 13 Militær straffelov
Militærnekterloven	Lov 19 mars 1965 nr 3 om fritaking for militærtjeneste av overbevisningsgrunner
Militære disiplinærlov	Lov 20 mai 1988 nr 32 om militær disiplinærmyndighet
Næringsmiddellogen	Lov 19 mai 1933 nr 3 om tilsyn med næringsmidler m.v.
Offentlighetsloven	Lov 19 juni 1970 nr 69 om offentlighet i forvaltningen
Ombudsmannsloven	Lov 22 juni 1962 nr 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Opplæringsloven	Lov 17 juli 1998 nr 61 om grunnskolen og den videregående skole
Personregisterloven	Lov 9 juni 1978 nr 48 om personregistre m v
Plan- og bygningsloven	Lov 14 juni 1985 nr 77 Plan og bygningslov
Politolven	Lov 4 august 1995 nr 53 om politiet
Rettsgebyrloven	Lov 17 desember 1982 nr 86 om rettsgebyr
Revisjonsloven	Lov 8 februar 1918 om statens revisionsvesen
Revisorloven	Lov 15 januar 1999 nr 2 om revisjon og revisorer
Riksrettergangsloven	Lov 5 februar 1932 nr 2 om rettergangsmåten i riksrettssaker
Sentralbankloven	Lov 24 mai 1985 nr 28 om Norges Bank og pengevesenet
Sivilforsvarsloven	Lov 17 juli 1953 nr 9 om sivilforsvaret
Sivilombudsmannsloven	Lov 22 juni 1962 nr 8 om Stortingets ombudsmann for forvaltningen
Sjøloven	Lov 24 juni 1994 nr 39 om sjøfarten
Sjødyktighetsloven	Lov 9 juni 1903 nr 7 om Statskontrol med Skibes Sjødyktighed m v

Skadeserstatningsloven	Lov 13 juni 1969 nr 26 om skadeserstatning
Skjønnsprosessloven	Lov 1 juni 1917 nr 1 om skjønn og ekspropriasjonssaker
Sosialtjenesteloven	Lov 13 desember 1991 nr 81 om sosiale tjenester m.v.
Statens Pensjonskasselov	Lov 28 juli 1949 nr 26 om Statens Pensjonskasse. Tilleggsloven - lov 21 mai 1982 nr 25
Statsrevisjonsloven	Lov 8 februar 1918 om statens revisionsvæsen
Straffeloven	Lov 22 mai 1902 nr 10 Alminnelig borgerlig Straffelov
Straffelovens ikrafttredelseslov	Lov 22 mai 1902 nr 11 om den almindelige borgerlige Straffelovs ikrafttræden
Straffeprosessloven	Lov 22 mai 1981 nr 25 om rettergangsmåten i straffesaker
Svalbardloven	Lov 17 juli 1925 nr 11 om Svalbard
Tinglysingsloven	Lov 7 juni 1935 nr 2 om tinglysing
Tjenestemannsloven	Lov 4 mars 1983 nr 3 om statens tjenestemenn m m
Tjenestetvistloven	Lov 18 juli 1958 nr 2 om offentlige tjenestetvister
Trygderettsloven	Lov 16 desember 1966 nr 9 om anke til Trygderetten
Tvangsfullbyrdsesloven	Lov 26 juni 1992 nr 86 om tvangsfullbyrdelse og midlertidig sikring
Tvistemålsloven	Lov 13 august 1915 nr 6 om rettergangsmåten for tvistemål
Umyndiggjørelsesloven	Lov 28 november 1898 om umyndiggjørelse
Universitetsloven	Lov 12 mai 1995 nr 22 om universiteter og høyskoler
Utenriktjenesteloven	Lov 18 juli 1958 nr 1 om utenriktjenesten
Utmarkskommisjonsloven	Lov 7 juni 1985 nr 51 om utmarkskommisjonen for Nordland og Troms
Valgloven	Lov 1 mars 1985 nr 3 om stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg
Vergemålsloven	Lov 22 april 1927 nr 3 om vergemål for umyndige

Vitnegodt-
gjøringsloven

Lov 21 juli 1916 nr 2 om vidners og sakkyndiges godtgjørelse m v

Vedlegg 2

Spørreundersøkelse blant dommere våren 1997 Spørreskjema

Domstolkommisjonen gjennomførte våren 1997 - i nært samarbeid med professor Lawrence Rose og cand polit Audun Skare v/institutt for statsvitenskap ved universitetet i Oslo - en større spørreundersøkelse blant fagdommerne ved de alminnelige domstoler - Høyesterett, lagmannsrettene og herreds- og byrettene. Undersøkelsen ble gjennomført ved bruk av spørreskjema. Svarprosenten var meget høy, i alt 88,9 % av de ordinære dommere, dommerfullmektiger og ekstraordinære lagdommere besvarte det tilsendte skjema. Av de ordinære dommere var svarprosenten hele 92,8 %.

Hovedformålet med undersøkelsen var å kartlegge dommeres sidegjøremål, d v s dommeres verv og andre engasjementer m v utenom dommerstillingen. I tillegg ble dommerne spurt om sitt syn på ulike spørsmål i tilknytning til temaene i kommisjonens mandat, og dommerne fikk også enkelte spørsmål om sin bakgrunn.

Lawrence Rose og Audun Skare har utarbeidet et sammenfatningsnotat med en nærmere presentasjon og analyse av resultatet av spørreundersøkelsen for så vidt gjelder dommeres sidegjøremål, d v s for hoveddelen av spørreundersøkelsen. Dette sammenfatningsnotatet er tatt inn som Vedlegg 4. Det er i tillegg utarbeidet flere tabellariske rapporter - Dokumentasjonsrapport, Frekvensfordelingsrapport og en rapport basert på forskjellige numeriske variabler. Disse rapportene er utarbeidet av Lawrence Rose, dels i samarbeid med Audun Skare.

Domstolkommisjonen vil foreslå for Justisdepartementet at de (anonymiserte) datafiler som er utarbeidet i tilknytning til spørreundersøkelsen, blir overlevert til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, og slik at dette materiale kan stilles til disposisjon for andre etter de strenge regler som gjelder for utlån av datamateriale som Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste oppbevarer.

Del 1: Verv, engasjement m.v. utenom dommerstillingen

I det følgende ber vi deg angi hvilke verv, engasjement m.v. du hadde i perioden 1. januar til 31. desember 1996. Vennligst angi dette selv om det aktuelle verv, engasjement m.v. ikke hadde varighet i hele denne perioden.

Spørsmål om de ulike typene verv, engasjement m.v. er delt inn i 5 hovedseksjoner (fra A til E). Til slutt er det en egen seksjon F om eventuell bistand fra embetets kontorpersonale.

Seksjon A: Næringsvirksomhet og investeringer i næringsvirksomhet

Med *næringsvirksomhet* menes virksomhet som er organisert som aksjeselskap, kommandittselskap, ansvarlig selskap, eller lignende samt statsforetak og enkeltmannsforetak, og hvor det vesentlige siktemålet er av økonomisk karakter. Borettslag, boligsameie osv. som gjelder din egen bolig holdes utenfor.

Vi spør altså etter:

- verv eller funksjoner i slike virksomheter, og
- investeringer i slike virksomheter, dersom investeringen er på minst kr. 10.000 eller utgjør minst 1 % av virksomhetens aksjekapital. Investeringer

i aksjefond holdes utenfor.

A1. *Hvor mange* ulike næringsvirksomheter i alt var du engasjert i gjennom verv, engasjement, investeringer, m.v. i løpet av 1996?

(Skriv antallet. Hvis antallet er 0, hopp direkte til seksjon B)

A2. Av de ulike næringsvirksomhetene (jfr. A1), i *hvor mange* virksomheter hadde du verv og/eller følgende funksjoner:

Merk! Du kan ha mer enn én funksjon i hver næringsvirksomhet.

	Antall i alt:
Styreleder	
Ordinært styremedlem (inkl. varamedlem)	
Leder av representantskap/bedriftsforsamling	
Ordinært medlem av representantskap/bedriftsforsamling	
Leder av andre organer	
Ordinært medlem av andre organer	
Konsulentbistand	

A3. Av de ulike næringsvirksomhetene (jfr. A1), i *hvor mange* virksomheter hadde du *rene investeringer* (altså uten samtidig å ha verv eller engasjement i virksomheten) av følgende størrelsesorden:

	Antall i alt:	Herav børsnoterte:
Investering på kr. 10.000 - 50.000 <i>eller</i> som utgjør 1-10 % av virksomhetens aksjekapital el. lign.		
Investering på mer enn kr. 50.000 <i>eller</i> som utgjør mer enn 10 % av virksomhetens aksjekapital el. lign.		

A4. Av de ulike næringsvirksomhetene (jfr. A1), i *hvor mange* virksomheter hadde du *både* verv/funksjoner og investeringer?

(Skriv antallet)

A5. Av de ulike næringsvirksomhetene (jfr. A1), *hvor mange* virksomheter hadde følgende *eierforhold*:

	Antall i alt:	Herav investeringer:
Privat		
Delvis privat		
Offentlig		

A6. Av de ulike næringsvirksomhetene (jfr. A1), *hvor mange* virksomheter hadde følgende *selskapsform*:

	Antall i alt:	Herav investeringer:
ASA (Alminnelig aksjeselskap)		
AS (Aksjeselskap)		
KS (Kommandittselskap)		
ANS (Ansvarlig selskap)		
Enkeltmannsforetak el. l. eid av andre		
Enkeltmannsforetak el. l. eid av deg selv		
Statsforetak		
Annet		

A7. Av de ulike næringsvirksomhetene (jfr. A1), *hvor mange* virksomheter var lokalisert *innenfor* ditt eget domssogn:

(Skriv antallet)

A8. Av de ulike næringsvirksomhetene hvor du har verv eller andre funksjoner (jfr. A2), *hvor mange* virksomheter var av følgende *størrelse* (målt i antall ansatte):

	Antall i alt:
Under 5 ansatte	
6 - 10 ansatte	
11 - 25 ansatte	
26 - 50 ansatte	
51 - 100 ansatte	
Over 100 ansatte	
Vet ikke	

A9. Hvor stor var din *brutto inntekt* i 1996 fra dine verv eller andre funksjoner (jfr. A2) innenfor næringsvirksomheter *samlet*?

Merk! Ikke regn med kapitalinntekter.

kr. (Skriv beløp)

A10. I gjennomsnitt hvor mange *timer pr. måned* vil du anslå gikk med til å ivareta dine verv eller andre funksjoner (jfr. A2) innenfor næringsvirksomheter *samlet*?

I snitt . timer pr. måned

A11. Til slutt under seksjon A har vi noen mer detaljerte spørsmål knyttet til de *tre* næringsvirksomhetene hvor du mener dine verv eller andre funksjoner innebærer størst *arbeidsbelastning for deg personlig* . Vi har tilordnet disse næringsvirksomhetene romertall fra I til III, og vil be deg anvende disse rangert etter hvor stor arbeidsbelastning vervene/funksjonene representerer.

Hvis du er engasjert i færre enn tre næringsvirksomheter (jfr. spm. A1), skal du svare ut fra den eller de næringsvirksomhetene du *er* engasjert i.

Næringsvirksomhet I (Størst arbeidsbelastning)

A1a. Din(e) verv/funksjon(er): Du kan krysse av for mer enn ett verv/én funksjon.

Styreleder
Ordinært styremedlem (inkl. vara.)
Leder av repr.skap/bedr.forsamling
Ordinært medl. av repr.skap/bedr.forsaml.
Leder av andre organer
Ordinært medl. av andre organer
Konsulentbistand
AIIb. Selskapsform

1 ASA

2 AS

3 KS

4 ANS

5 Enkeltmannsforetak el.l. eid av andre

6 Enkeltmannsforetak el.l. eid av deg selv

7 Statsforetak

8 Annet

AIIc. Hvor stor var din *brutto inntekt* i 1996 fra denne næringsvirksomheten?

Merk! Ikke regn med kapitalinntekter

kr. (Skriv beløp)

AIIId. I gjennomsnitt hvor mange *timer pr. måned* vil du anslå gikk med til å ivareta din(e) verv/funksjon(er) innenfor denne næringsvirksomheten?

I snitt timer pr. måned

Næringsvirksomhet II (Nest størst arbeidsbelastning)

AIIa. Din(e) verv/funksjon(er):

Du kan krysse av for mer enn ett verv/én funksjon.

Styreleder

Ordinært styremedlem (inkl. vara.)

Leder av repr.skap/bedr.forsamling

Ordinært medl. av repr.skap/bedr.forsaml.

Leder av andre organer

Ordinært medl. av andre organer

Konsulentbistand

AIIb. Selskapsform

1 ASA

2 AS

3 KS

4 ANS

5 Enkeltmannsforetak el.l. eid av andre

6 Enkeltmannsforetak el.l. eid av deg selv

7 Statsforetak

8 Annet

AIIc. Hvor stor var din *brutto inntekt* i 1996 fra denne næringsvirksomheten?

Merk! Ikke regn med kapitalinntekter

kr. (Skriv beløp)

AIIId. I gjennomsnitt hvor mange *timer pr. måned* vil du anslå gikk med til å ivareta din(e) verv/funksjon(er) innenfor denne næringsvirksomheten?

I snitt timer pr. måned

Næringsvirksomhet III (Tredje størst arbeidsbelastning)

AIIIa. Din(e) verv/funksjon(er):

Du kan krysse av for mer enn ett verv/én funksjon.

Styreleder
Ordinært styremedlem (inkl. vara.)
Leder av repr.skap/bedr.forsamling
Ordinært medl. av repr.skap/bedr.forsaml.
Leder av andre organer
Ordinært medl. av andre organer

Konsulentbistand
AIIIb. Selskapsform

¹ ASA

² AS

³ KS

⁴ ANS

⁵ Enkeltmannsforetak el.l. eid av andre

⁶ Enkeltmannsforetak el.l. eid av deg selv

⁷ Statsforetak

⁸ Annet

AIIIc. Hvor stor var din *brutto inntekt* i 1996 fra denne næringsvirksomheten?

Merk! Ikke regn med kapitalinntekter

kr. (Skriv beløp)

AIIId. I gjennomsnitt hvor mange *timer pr. måned* vil du anslå gikk med til å ivareta din(e) verv/funksjon(er) innenfor denne næringsvirksomheten?

I snitt . timer pr. måned

Seksjon B: Interesseorganisasjoner>

Med *interesseorganisasjoner* menes private sammenslutninger som faller utenfor seksjon A, men som allikevel har et *økonomisk siktemål*. Typisk ideelle foreninger/organisasjoner inngår i påfølgende seksjon C. Fagforeninger knyttet til din dommerstilling og organisasjoner av typen Norges Automobilforbund regnes heller ikke med under denne seksjonen.

B1. *Hvor mange* ulike interesseorganisasjoner *i alt* var du engasjert i gjennom medlemskap, verv eller andre funksjoner i løpet av 1996?

(Skriv antallet. *Hvis antallet er 0*, hopp direkte til seksjon C)

B2. Av disse (jfr. B1), *hvor mange* vil du karakterisere som *passive medlemskap*, dvs. medlemskap uten aktiv medvirkning i organisasjonens virksomhet?

(Skriv antallet)

B3. Nedenfor har vi listet opp forskjellige *typer* interesseorganisasjoner. Vennligst kryss av for om du i løpet av 1996 var *medlem* i noen av disse typene interesseorganisasjoner, og/eller om du hadde andre *funksjoner* knyttet til disse typene interesseorganisasjoner.

Merk! Vi ber deg krysse av for evt. funksjon(er) også om du ikke er medlem av aktuell type interesseorganisasjon. Du kan krysse av for mer enn én funksjon pr. type interesseorganisasjon. Med *Fast engasjement* menes oppdrag av mer permanent karakter (eks. forretningsførsel, revisjon, o.l.), mens *Konsulentbistand* omfatter oppdrag av mer midlertidig karakter.

Medlemskap				Verv/funksjon			
	Nei	Ja	Ordinært styremedl. (inkl. vara)	Styreleder	Fast engasjement	Konsulentbistand	Annet
	0	1					
Grunneierlag							
Huseierforening							
Leieboerforening							
Yrkes-/bransjeforening el. l. (f.eks. Bondelaget)							
Annet							

Merk! Dersom du *ikke* har noen verv eller andre funksjoner i slike organisasjoner, skal du hoppe direkte til seksjon C.

B4. Hvor stor var din *brutto inntekt* i 1996 fra dine verv eller andre funksjoner innenfor interesseorganisasjoner under seksjon B *samlet*?

kr. (Skriv beløp)

B5. I gjennomsnitt hvor mange *timer pr. måned* vil du anslå gikk med til å ivareta dine verv eller andre funksjoner innenfor interesseorganisasjoner under seksjon B *samlet*?

I snitt timer pr. måned

Seksjon C: Ideelle foreninger og organisasjoner

Med *ideelle foreninger og organisasjoner* menes private sammenslutninger som i utgangspunktet ikke har noe erklært formål å ivareta medlemmenes økonomiske interesser. Politisk virksomhet regnes *ikke* under ideelle foreninger og organisasjoner, men står under egen seksjon E.

C1. *Hvor mange* ulike ideelle foreninger og organisasjoner *i alt* var du engasjert i gjennom medlemskap, verv, engasjement m.v. i løpet av 1996?

(Skriv antallet. Hvis antallet er 0, hopp direkte til seksjon D)

C2. Av disse (jfr. C1), *hvor mange* vil du karakterisere som *passive medlemskap*, dvs. medlemskap uten aktiv medvirkning i organisasjonens virksomhet?

(Skriv antallet)

C3. Nedenfor har vi listet opp forskjellige *typer* ideelle foreninger og organisasjoner. Vennligst kryss av for om du i løpet av 1996 var *medlem* i noen av disse typene ideelle organisasjoner/foreninger, og/eller om du hadde andre *verv/funksjoner* knyttet til disse typene ideelle organisasjoner/foreninger.

Merk! Vi ber deg krysse av for evt. funksjon(er) også om du ikke er medlem av aktuell type ideell organisasjon/forening. Du kan krysse av for mer enn ett verv/én funksjon pr. type ideell organisasjon/forening. Med *Fast engasjement* menes oppdrag av mer permanent karakter (eks. forretningsførsel, revisjon, o.l.), mens *Konsulentbistand* omfatter oppdrag av mer midlertidig karakter.

Medlemskap				Verv/funksjon			
	Nei	Ja	Ordinært styremedl. (inkl. vara)	Styreleder	Fast engasjement	Konsulentbi-stand	Annet
	0	1					
Humanitær hjelpeorganisasjon (f.eks. Røde Kors, Redd Barna o.l.)							
Religiøs- og livssynorganisasjoner							
Kulturorg./foreninger (korps, dans, teater el.l.)							
Idretts- og friluftsg.							
Miljøvernorg.							
Saksorientert org./forening (f.eks. Europa-bevegelse, Nei til EU, el. l.)							
Velforening/grendelag o.l							
Brorskapsforbund (f.eks. frimurer)							
Lions, Rotary Kiwanis el.l.							
Annen							

Merk! Dersom du *ikke* har noen verv eller andre funksjoner i slike organisasjoner, skal du hoppe direkte til seksjon D.

C4. Hvor stor var din *brutto inntekt* i 1996 fra disse verv eller andre funksjoner innenfor ideelle organisasjoner/foreninger under seksjon C *samlet*?
kr. (Skriv beløp)

C5. I gjennomsnitt hvor mange *timer pr. måned* vil du anslå gikk med til å ivareta dine verv eller andre funksjoner innenfor ideelle organisasjoner/foreninger under seksjon C *samlet*?

I snitt timer pr. måned

Seksjon D: Politisk virksomhet og offentlige verv

D1.

Er du <i>medlem</i> av noe politisk parti?	Nei	Ja
	0	1

D2. Har du i løpet av 1996 hatt noen av de følgende *verv eller funksjoner* i noe politisk parti?

Merk! Du kan krysse av for mer enn ett nivå for hvert verv/funksjon.

	Kommunalt nivå	Fylkesnivå	Nasjonalt nivå
Styreleder	1	1	1
Ordinært styremedlem (inkl. varamedl.)	2	2	2
Annet	3	3	3

D3. Har du i løpet av 1996 hatt noen av de følgende *folkevalgte verv*?

	Nei	Ja
	0	1
Kommunestyrerepresentant (inkl. vararepresentant)		
Fylkestingsrepresentant (inkl. vararepresentant)		
Sametingsrepresentant (inkl. vararepresentant)		
Vararepresentant til Stortinget		

D4. Har du i løpet av 1996 vært *oppnevnt* av kommunen eller fylkeskommunen som *medlem* til noe organ, og hadde du i så fall noe(n) *lederverv*?

	<i>Medlem</i>		<i>Lederverv</i>	
	Nei	Ja	Nei	Ja
	0	1	0	1
Oppnevnt av kommunen		→		
Oppnevnt av fylkeskommunen		→		
Oppnevnt av Sametinget		→		

D5. Nedenfor har vi listet opp forskjellige typer *statlige* styrever, råd, utvalg, komitéer og nemnder o.l. Vennligst kryss av for om du i løpet av 1996 var *medlem* i noen av disse typene styrever, råd, utvalg, komitéer og nemnder, og/eller om du hadde andre *funksjoner* knyttet til disse organene.

Merk! Vi ber deg krysse av for evt. funksjon(er) også om du ikke er medlem av aktuell type statlig styrever, råd, osv. Du kan krysse av for mer enn én funksjon pr. type statlig styrever, råd, utvalg, komité og nemnd. Med *Fast engasjement* menes oppdrag av mer permanent karakter (eks. forretningsførsel, revisjon, o.l.), mens *Konsulentbistand* omfatter oppdrag av mer midlertidig karakter.

Medlemskap				Verv/funksjon			
	Nei	Ja	Ordinært styremedl. (inkl. vara)	Styreleder	Fast engasjement	Konsulentbistand	Annet
	0	1					
Kontrollkommissjon for psykisk helsevern.							
Tilsynsråd for institusjon i fengselsvesenet							
Det særskilte etterforskningsorgan (SEFO)							
Annet kontroll-/tilsynsorgan							
Klage-, ankeorgan							
Rådgivende organ							
Styringsorga							
Skjønnsmemnd							
Utredning-sutvalg							
Granskning-sutvalg							
Annet							

Hvis du i løpet av 1996 ikke har hatt noen form for verv/funksjon i de virksomhetene vi har spurt om så langt, skal du hoppe direkte til seksjon E. Ellers fortsett til spørsmål D6.

D6. Hvor stor var din *brutto inntekt* i 1996 fra disse verv eller andre funksjoner innenfor virksomhetene under seksjon D *samlet*?

kr. (Skriv beløp)

D7. I gjennomsnitt hvor mange *timer pr. måned* vil du anslå gikk med til å ivareta dine verv eller andre funksjoner i politisk virksomhet og offentlige verv under seksjon D *samlet*?

I snitt timer pr. måned

Seksjon E: Øvrig juridisk virksomhet

Her tenker vi på juridisk virksomhet som *ikke* faller inn under noen av de øvrige hovedseksjonene (A til D).

E1. Nedenfor har vi listet forskjellige typer juridisk virksomhet. Vennligst oppgi om du i løpet av 1996 deltok i noen av disse.

		Nei	Ja
		0	1
A.	Settedommer		
B.	Tilkalt dommer		
C.	Voldgift		
D.	Mekling i arbeids-/ tjenestetvister		
E.	Forfatterskap		
F.	Undervisning		
G.	Sensur		
H.	Rettshjelp		
I.	Familierådgivning		
J.	Annen juridisk virksomhet		

Hvis du ikke har deltatt i noen form for annen juridisk virksomhet i løpet av 1996, skal du hoppe direkte til Seksjon F. Ellers fortsett til spørsmål E2.

E2. Av de ulike typene juridisk virksomhet på listen ovenfor (jfr. A til J i spørsmål E1) som du har deltatt i, hvilke tre innebar størst *arbeidsbelastning* slik du selv vurderer det?

Merk! Vennligst sett inn aktuell bokstav fra listen ovenfor med BLOKK-BOKSTAVER. Hvis du har deltatt i færre enn tre typer, skal du rangere de du har deltatt i.

	Skriv aktuell bokstav
Størst arbeidsbelastning	
Nest størst arbeidsbelastning	
Tredje størst arbeidsbelastning	

E3. Hvor stor var din *brutto inntekt* i 1996 fra annen juridisk virksomhet under seksjon E?

Som settedommer, tilkalt dommer:	kr. (Skriv beløp)
Øvrig juridisk virksomhet:	kr. (Skriv beløp)

E4. I gjennomsnitt hvor mange *timer pr. måned* vil du anslå gikk med til din øvrige juridiske virksomhet under seksjon E *samlet*?

I snitt timer pr. måned

Seksjon F: Bistand fra embetets kontorpersonale

Disse spørsmålene gjelder eventuell bistand fra embetets kontorpersonale i forbindelse med ivaretagelsen av alle dine eksterne verv og engasjement under seksjonene A til E *samlet*.

F1. Ble det ytt bistand fra embetets *kontorpersonale* i forbindelse med din ivaretagelse av noen av de eksterne verv eller andre funksjoner *samlet* under seksjonene A til E?

0	Nei	(Hopp direkte til Del 2)
1	Ja	(Gå til spørsmål F2)

F2. I gjennomsnitt hvor mange *timer pr. måned* vil du anslå at bistanden fra kontor- personalet utgjorde for dine verv eller andre funksjoner under seksjonene A til E *samlet*?

Merk! Vennligst angi antall timer innenfor og utenfor ordinær kontortid.

Innenfor ordinær kontortid:	I snitt timer pr. måned
Utenfor ordinær kontortid:	I snitt timer pr. måned

F3. Innenfor hvilke av seksjonene A til E nevnt nedenfor hadde du eksterne verv eller andre funksjoner som i *størst* og *nest størst* grad fordret bistand fra ditt kontorpersonele?

Merk! Kun *ett* kryss i hver kolonne

		Størst grad	Nest størst grad
A.	Næringsvirksomhet og investeringer	1	1
B.	Interesseorganisasjoner	2	2
C.	Ideelle foreninger og organisasjoner	3	3
D.	Politisk virksomhet og offentlige verv	4	4
E.	Øvrig juridisk virksomhet	5	5

F4. Fikk kontorpersonelet *særskilt økonomisk godtgjørelse* for dette arbeidet?

0	Nei	(Hopp direkte til Del 2)
1	Ja	(Gå til spørsmål F2)

F5. Av disse timene (jfr. spørsmål F2) hvor mye av denne godtgjørelsen *samlet* ble ytt av henholdsvis *deg selv*, av din (e) *oppdragsgiver(e)* eller over eget embetsbudsjett?

Merk! Sett kun *ett* kryss i hver rad.

		Inntil	Inntil	Inntil	Inntil
	Ingen	25 %	50 %	75 %	100 %
	0	1	2	3	4
Av deg selv					
Av din(e) oppdragsgiver(e)					
Av eget embetsbudsjett					

Del 2: Generelle spørsmål om eksterne verv og engasjement

Spørsmål 1 til 6 i det følgende gjelder dine *faktiske erfaringer* med eksterne verv og engasjement i løpet av 1996. Spørsmål 7 til 10 gjelder derimot *mulige problemer* med slike verv og engasjement på sikt.

1. *Hvor ofte* i løpet av 1996 opplevde du at dine eksterne verv og engasjement vanskeliggjorde ditt arbeid som dommer ved eget embete av *tidsmessige* grunner?

1	Aldri	(Hopp direkte til spørsmål 3)
2	Noen få ganger	(Gå til spørsmål 2)
3	Flere ganger	(Gå til spørsmål 2)
4	Så godt som ukentlig	(Gå til spørsmål 2)

2. Innenfor hvilke av seksjonene A til E nevnt nedenfor hadde du eksterne verv, engasjement m.v. som i *størst* og *nest størst* grad vanskeliggjorde ditt arbeid som dommer ved eget embete av *tidsmessige* grunner?

Merk! Kun ett kryss i hver kolonne

		Størst grad	Nest størst grad
A.	Næringsvirksomhet og investeringer	1	1
B.	Interesseorganisasjoner	2	2
C.	Ideelle foreninger og organisasjoner	3	3
D.	Politisk virksomhet og offentlige verv	4	4
E.	Øvrig juridisk virksomhet	5	5

3. *Hvor ofte* i løpet av 1996 opplevde du at dine eksterne verv og engasjement vanskeliggjorde din dommergjerning av *habilitetsmessige* grunner?

1	Aldri	(Hopp direkte til spørsmål 5)
2	Noen få ganger	(Gå til spørsmål 4)
3	Flere ganger	(Gå til spørsmål 4)
4	Så godt som ukentlig	(Gå til spørsmål 4)

4. Innenfor hvilke av seksjonene A til E nevnt nedenfor hadde du eksterne verv, engasjement m.v. som i *størst* og *nest størst* grad vanskeliggjorde din dommergjerning av *habilitetsmessige* grunner?

Merk! Kun ett kryss i hver kolonne

		Størst grad	Nest størst grad
A.	Næringsvirksomhet og investeringer	1	1
B.	Interesseorganisasjoner	2	2
C.	Ideelle foreninger og organisasjoner	3	3
D.	Politisk virksomhet og offentlige verv	4	4
E.	Øvrig juridisk virksomhet	5	5

5. Har du *i løpet av 1996* blitt bedt om å påta deg et eksternt verv eller engasjement hvor du var i tvil om dette ut fra *habilitetsmessige* grunner eller på grunn av arbeidsbelastning var forenlig med ditt arbeid som dommer ved eget embete?

0	Nei
1	Ja, noen få ganger
2	Ja, flere ganger

6. Har du *noen gan* sagt nei til eller fratrudd et eksternt verv eller engasjement på grunn av noen av følgende årsaker?

Merk! Sett ett kryss for hver årsak.

	Nei	Ja
	0	1
Arbeidsbelastningen det medfører		
Fare for inhabilitet		

7. Har du for tiden noen eksterne verv eller engasjement som kan medføre *inhabilitet* i en eventuell rettssak?

0	Nei, ingen	(Hopp direkte til spørsmål 9)
1	Ja, noen få	(Gå til spørsmål 8)
2	Ja, flere	(Gå til spørsmål 8)

8. Innenfor hvilke av følgende områder har du for tiden eksterne verv eller engasjement som kan medføre *inhabilitet*:

Merk! Sett ett kryss i hver rad.

	Nei	Ja
	0	1
Næringsvirksomhet og investeringer		
Interesseorganisasjoner		
Ideelle foreninger og organisasjoner		
Politisk virksomhet og offentlige verv		
Øvrig juridisk virksomhet		

9. Har du for tiden noen eksterne verv eller engasjement som kan medføre *arbeidsbelastning* i forhold til ditt arbeid som dommer ved eget embete?

0	Nei, ingen	(Hopp direkte til spørsmål 11)
1	Ja, noen få	(Gå til spørsmål 10)
2	Ja, flere	(Gå til spørsmål 10)

10. Innenfor hvilke av følgende områder har du for tiden eksterne verv eller engasjement som kan medføre uforholdsmessig stor *arbeidsbelastning* i forhold til ditt arbeid som dommer ved eget embete:

Merk! Sett ett kryss i hver rad.

	Nei	Ja
	0	1
Næringsvirksomhet og investeringer		
Interesseorganisasjoner		
Ideelle foreninger og organisasjoner		
Politisk virksomhet og offentlige verv		
Øvrig juridisk virksomhet		

11. Som regel, synes du at det er svært lett, nokså lett, nokså vanskelig eller svært vanskelig å avgjøre om eksterne verv og engasjement vil skape problemer for å skjøtte din dommergjerning?

- 1 Svært lett
- 2 Nokså lett
- 3 Hverken lett eller vanskelig
- 4 Nokså vanskelig
- 5 Svært vanskelig
- 8 Har ikke gjort meg opp noen mening

12. Hvilket av følgende tre utsagn (A til C) ligger nærmest *din personlige oppfatning*?

Dagens regelverk og praksis med hensyn til dommeres eksterne verv og engasjement er:

A. tilstrekkelig klargjørende og krever ingen endring eller innskjerping.

B. tilstrekkelig klargjørende, men kunne med fordel bli mer systematisk håndhevet.

C. ikke tilstrekkelig klargjørende og bør revideres med sikte på en klargjøring og innskjerping.

₁ Utsagn A

₂ Utsagn B

₃ Utsagn C

₈ Har ikke gjort meg opp noen mening

13. Kjenner du til regelverket og praksisen med hensyn til dommeres eksterne verv og engasjement i noen *andre land*?

₀ Nei

₁ Ja

14. Har du eksplisitt drøftet problemstillinger knyttet til dommeres eksterne verv og engasjement med dommere i *andre land* i løpet av 1996?

₀ Nei

₁ Ja

15. Hvor ofte i løpet av 1996 diskuterte du formelt eller uformelt problemstillinger knyttet til dommeres eksterne verv og engasjement med faglige kolleger i *Norge*?

₁ Aldri

₂ 1-5 ganger

₃ 6-10 ganger

₄ 11-20 ganger

₅ Over 20 ganger

16. Dersom du skulle bli bedt om å påta deg et eksternt verv eller engasjement og var i tvil om dette var riktig, har du adgang til et formelt eller uformelt faglig forum hvor du kunne ta dette opp til diskusjon?

₀ Nei

₁ Ja

17. Slik du ser det, ville det være ønskelig med et *formelt* faglig forum hvor problemstillinger knyttet til dommeres eksterne verv og engasjement kunne bli drøftet?

₀ Nei

₁ Ja

₈ Har ikke gjort meg opp noen mening

18. Tenk deg en situasjon der to personer diskuterer domstolene og kommer med til dels motstridende påstander. Vi har stilt opp fire påstander parvis, og ber deg krysse av for om du er *mest enig* med påstand A eller påstand B i hvert par.

a. Altså, er du *mest enig* med

Enten A: Et bedre kjenneskap til dommernes eksterne verv og samfunnsengasjement ville bidra til å styrke publikums tillit til dommerstandens uavhengighet og upartiskhet.

Eller B: Et bedre kjenneskap til dommernes eksterne verv og samfunnsengasjement ville bidra til å svekke publikums tillit til dommerstandens uavhengighet og upartiskhet.

₁ Mest enig med A

₂ Mest enig med B

₈ Har ikke gjort meg opp noen mening

b. Er du *mest enig* med

Enten A: For å fjerne ethvert grunnlag for tvil om dommerens uavhengighet og upartiskhet, bør det være et generelt forbud mot eksterne verv og engasjement blant dommere.

Eller B: Det er viktig at dommere har adgang til å påta seg eksterne verv og engasjement, selv om enkelte måtte mene at dette påvirker dommerens uavhengighet og upartiskhet.

- ¹ Mest enig med A
- ² Mest enig med B
- ⁸ Har ikke gjort meg opp noen mening
- c. Er du *mest enig* med

Enten A: Publikum bør ha rett til innsyn i dommernes eksterne verv og engasjement.

Eller B: Publikums bør ikke ha rett til innsyn i dommernes eksterne verv og engasjement.

- ¹ Mest enig med A
- ² Mest enig med B
- ⁸ Har ikke gjort meg opp noen mening
- d. Er du *mest enig* med

Enten A: Dommeres eksterne verv og engasjement burde være underlagt en godkjenningsordning, og ikke bare overlates til den enkeltes skjønn.

Eller B: Dommere er i stand til å vurdere eksterne verv og engasjement på egen hånd uten at disse blir underlagt en godkjenningsordning.

- ¹ Mest enig med A
- ² Mest enig med B
- ⁸ Har ikke gjort meg opp noen mening

19. Nedenfor har vi listet opp noen utsagn (A til D) om dommeres eksterne verv, engasjement, m.v. Hvor *enig* eller *uenig* er du *personlig* i utsagnene? Sett ett kryss for hvert utsagn.

		Helt enig	Nokså enig	Både og	Nokså uenig	Helt uenig	Ingen mening/Vet ikke
		1	2	3	4	5	8
A.	Enkelte eksterne verv, engasjement, m.v. burde forbys ved lov						
B.	Enkelte eksterne verv, engasjement, m.v. burde være avhengig av tillatelse fra domstolleder, Justisdepartementet eller et annet organ						
C.	Det bør etableres et <i>frivillig</i> offentlig register for eksterne verv og engasjement som dommere har						
D.	Det bør etableres et <i>obligatorisk</i> offentlig register for eksterne verv og engasjement som dommere har						

20. Uavhengig av din personlige mening om hvert av utsagnene A til D, hvilket av dem *tror du* vil være best med hensyn til å:

Sikre dommernes uavhengighet		(Skriv én av bokstavene A til D)
Sikre publikums tillit til dommerne		(Skriv én av bokstavene A til D)

21. *Alt tatt i betraktning*, synes du at dommeres eksterne verv og engasjement har *positiv* betydning, *negativ* betydning eller er de *uten særskilt betydning* for hvordan dommere skjøtter sin dommergjerning?

- 1 Positiv betydning
- 2 Negativ betydning
- 3 Uten særskilt betydning
- 8 Har ikke gjort meg opp noen mening

Del 3: Andre spørsmål i tilknytning til Domstolkommisjonens mandat

Under Del 3 har vi noen få spørsmål knyttet til andre sider ved Domstolkommisjonens mandat. Det er fire temaer som berøres, disiplinærmyndighet, utnevning av dommere, bruken av midlertidige dommere og organiseringen av en sentral domstolsadministrasjon. I den grad du finner det vanskelig å svare på enkelte spørsmål, ber vi deg om å bruke det svaralternativet som ligger nærmest din egen oppfatning.

1. Nedenfor har vi listet opp noen flere utsagn (A til E) om disiplinærmyndigheten.

Hvor *enig* eller *uenig* er du *personlig* i utsagnene? Sett ett kryss for hvert utsagn.

		Helt enig	Nokså enig	Både og	Nokså uenig	Helt uenig	Ingen mening/Vet ikke
		1	2	3	4	5	8
A.	Disiplinærmyndighet, avgjørende innflytelse i utnevningssaker og domstolsadministrasjon for øvrig, bør skilles i tre separate organer						
B.	Det bør opprettes et frittstående disiplinærorgan for dommere						
C.	Overordnet domstol bør få større disiplinærmyndighet overfor dommere i underordnede domstoler						
D.	Domstolleder bør få større disiplinærmyndighet						
E.	Det bør innføres disiplinærreaksjoner (ordensstraff) mot dommere for klanderverdige forhold som ikke kvalifiserer til avskjed						

2. Uavhengig av din personlige mening om hvert av utsagnene A til E, hvilket av dem tror du vil være best med hensyn til å:

Sikre domstolenes uavhengighet		(Skriv én av bokstavene A til E)
Sikre publikums tillit til domstolene		(Skriv én av bokstavene A til E)

3. I hvilken grad bør hver av de tre statsmaktene ha innflytelse på *utnevnin-*
gen av dommere? Vennligst angi din *personlige* mening på en skala fra 1 (ingen
innflytelse) til 5 (avgjørende innflytelse).

						Ingen mening/
	Ingen innflytelse				Avgjørende innflytelse	Vet ikke
	1	2	3	4	5	8
Den lovgivende makt, Stortinget						
Den utøvende makt, Regjeringen						
Den dømmende makt, Domstolene						

4. Når det gjelder *dommerfullmektigordningen*, hvilket av følgende fire utsagn (A til D) ligger nærmest *din personlige oppfatning*?

- A. Bruken av dommerfullmektiger bør avskaffes.
- B. Bruken av dommerfullmektiger bør reduseres.
- C. Bruken av dommerfullmektiger kan fortsette som i dag.
- D. Bruken av dommerfullmektiger bør utvides i forhold til i dag.

1 Utsagn A

2 Utsagn B

3 Utsagn C

4 Utsagn D

8 Har ikke gjort meg opp noen mening

5. Når vi *ser bort fra* dommerfullmektigordningen, hvilket av følgende fire utsagn (A til D) ligger nærmest *din personlige oppfatning*?

- A. Bruken av ikke fast utnevnte dommere bør avskaffes.
- B. Bruken av ikke fast utnevnte dommere bør reduseres.
- C. Bruken av ikke fast utnevnte dommere kan fortsette som i dag.
- D. Bruken av ikke fast utnevnte dommere bør utvides i forhold til i dag.

1 Utsagn A

2 Utsagn B

3 Utsagn C

4 Utsagn D

8 Har ikke gjort meg opp noen mening

6. Nedenfor har vi listet opp noen utsagn (A til F) om organiseringen av den *øvrige* sentrale domstolsadministrasjonen, dvs. når vi ser bort fra disiplinærmyndighet og utnevnelser. Hvor *enig eller uenig* er du *personlig* i utsagnene? Sett ett kryss for hvert utsagn.

							Ingen mening/
		Helt enig	Nokså enig	Både og	Nokså uenig	Helt uenig	Vet ikke
		1	2	3	4	5	8
Den sentrale domstolsadministrasjonen bør							
A.	- organiseres i hovedsak som i dag innenfor Justisdepartementet						
B.	- organiseres som i dag, men innenfor et annet departement enn Justisdepartementet						
C.	- organiseres som et eget direktorat						
D.	- organiseres i et eget organ løst fra den utøvende makt						
E.	- organiseres i et eget organ med tilknytning til Stortinget						
F.	- organiseres som et eget organ styrt av domstolene						

7. Uavhengig av din personlige mening om hvert av utsagnene A til F, hvilken organisering av den sentrale domstolsadministrasjonen *tror du vil være best med hensyn til å:*

Sikre dommernes uavhengighet		(Skriv én av bokstavene A til F)
Sikre publikums tillit til dommerne		(Skriv én av bokstavene A til F)

8. I hvilken grad har du tidligere reflektert over de problemstillingene vi har spurt om under Del 3? Vennligst angi din mening på en skala fra 1 (i liten grad) til 5 (i stor grad).

	Liten grad				Stor grad
	1	2	3	4	5
Disiplinærmyndighet					
Utnevnelsesproblematikken					
Bruk av ikke fast oppnevnte dommere					
Organiseringen av domstolsadministrasjonen					

Del 4: Bakgrunnsopplysninger

Til slutt har vi noen spørsmål som utgjør bakgrunnsopplysninger for undersøkelsen.

1.	Kjønn	2.	Fødselsår
	0 Mann	(Skriv årstall)
	1 Kvinne		

3a. Hvilken dommerstilling hadde du pr. 31. desember 1996?

- 1 Høyesterettsdommer
- 2 Lagdommer
- 3 By/herredsrettsdommer eller tilsvarende (byfogd, osv.)
- 4 Dommerfullmektig

3b. Når tiltrådte du denne stillingen?

..... (Skriv opp årstall)

3c. Er/var denne ansettelse fast eller midlertidig?

1 Fast	(Hopp direkte til spørsmål 4a)
2 Midlertidig	(Gå til spørsmål 3d)

3d. Hvordan ble du ansatt i denne stillingen?

- 1 Konstituert i statsråd
- 2 Konstituert i Justisdepartementet
- 3 Oppnevnt hjelpedommer
- 4 Oppnevnt ekstraordinær dommer
- 5 Tilsatt som dommerfullmektig

Under spørsmål 4, 5 og 6 vil vi vite noe mer om din yrkespraksis i tidsrommet *før* du tiltrådte den dommerstillingen du hadde pr. 31. desember 1996 og *etter* at du avla juridisk embetseksamen.

4. Vennligst kryss av for *om* og *hvor lenge* du har hatt noen av de nedenstående stillingene (A til F) før du tiltrådte din dommerstilling pr. 31. desember 1996.

		Aldri	Inntil 2 år	3-5 år	6-10 år	Over 10 år
		0	1	2	3	4
A.	Fast utnevnt dommer					
B.	Ikke fast utnevnt dommer					
C.	Dommerfullmektig					
D.	Påtalemyndighet					
E.	Advokat/advokatfullmektig					
	Annen stilling enn advokat/advokatfullmektig innenfor:					
F.	Offentlig forvaltning					
G.	Privat næringsliv					
H.	Organisasjoner (fagforening, andre interesseorganisasjoner, osv.)					
I.	Undervisning/forskning					
J.	Andre typer virksomhet					

5. Innenfor hvilken av kategoriene A til J ovenfor var din *siste stilling* før du tiltrådte i din dommerstilling pr. 31. desember 1996?

..... (Skriv bokstaven for én av kategoriene A til G)

6. Var denne stillingen (jfr. spm. 5) *innenfor* eller *utenfor* det domssognet du tilhørte pr. 31. desember 1996.

₁ Innenfor domssogn

₂ Utenfor domssogn

7. Når avla du juridisk embetseksamen? (Skriv årstall)

8. Hvilken karakter fikk du? (Skriv karakter)

9. Har du høyere *juridisk* grad utover juridisk embetseksamen?

₀ Nei

₁ Ja

10a. Har du høyere utdanning med avlagt(e) eksamen(er) av *annen type* (dvs. tilleggsutdanning på høyskole/universitetsnivå)?

₀ Nei	(Hopp direkte til spørsmål 11)
₁ Ja	(Gå til spørsmål 10b)

10b. Hvilken utdanning er dette? (Sett et kryss for alle aktuelle utdannelser)

	1 år	2 år	3 år	4 år	Mer enn 4 år
	1	2	3	4	5
Politiskole/Politi­høgskole					
Administrativ/økonomiske studier					
Samfunnsvitenskapelige fag					
Humanistisk/filosofiske fag					
Naturvitenskapelige fag					
Tekniske fag					
Annet					

11. Har du noen gang tatt høyere utdanning i utlandet?

0 Nei

1 Ja

12. Har du lederansvar eller andre administrative oppgaver i tilknytning til din domstol?

0 Nei

1 Ja, embetsleder

2 Ja, mellomleder e.l.

13. I gjennomsnitt, hvor mange *timer pr. uke* arbeider du i ditt arbeid som dommer ved eget embete? Skriv antall timer pr. uke.

I alt: → Herav med leder-/administrative oppgaver:

14. Hvordan ville du karakterisere din vanlige arbeidssituasjon? Er du utsatt for urimelig stort arbeidspress, stort men ikke urimelig arbeidspress, passende arbeidspress eller har du forholdsvis god tid uten arbeidspress?

1 Urimelig stort arbeidspress

2 Stort, men rimelig arbeidspress

3 Passende arbeidspress

4 Forholdsvis god tid uten arbeidspress

15. Har du *i løpet av 1996* opplevd en tendens til endring i arbeidspresset i ditt arbeid som dommer ved eget embete?

0 Nei, ingen merkbar tendens til endring

1 Ja, økende press

2 Ja, avtagende press

8 Vet ikke, har ikke grunnlag for å uttale meg

16. Har beholdningen av uavgjorte saker ved din domstol økt, vært stabil eller avtatt i løpet av 1996 sammenlignet med året før?

1 Økt

2 Vært stabil

3 Avtatt

8 Vet ikke, har ikke grunnlag for å uttale meg

17. Har du *i dag* planer, eventuelt ønsker om å forlate din stilling som dommer for å gå over til en annen type virksomhet?

0 Nei	(Hopp direkte til spørsmål 19)
1 Ja	(Gå til spørsmål 18)

18. Hvis ja, kryss av for hvilke av følgende andre typer virksomhet du vurderer: (Sett et kryss for alle relevante virksomheter)

	Nei	Ja
	0	1
Offentlig forvaltning		
Privat næringsliv		
Organisasjoner (fagforeninger og andre interesseorganisasjoner, osv.)		
Stilling innenfor undervisning/forskning		
Annet		

19. Har du i løpet av 1996 fått noen direkte tilbud/henvendelser angående nye stillinger? (Sett et kryss for alle relevante virksomheter)

	Nei	Ja
Fra annen offentlig virksomhet		
Fra privat virksomhet		
Fra organisasjoner		
Annet		

20. Hvor ofte hadde du i stillingsøyemed eller av andre grunner kontakt med følgende organisasjoner eller instanser i løpet av 1996?

	Aldri	1-5 ganger	6-10 ganger	11-20 ganger	Over 20 ganger
	1	2	3	4	5
Dommerforeningen					
Politisk ledelse i Justisdepartementet					
Tjenestemenn i Justisdepartementet					
Tjenestemenn i andre departement					
Medlemmer av justiskomiteén i Stortinget					
Andre stortingsrepresentanter					
Massemedia/journalister					
Dommere i utlandet					

21. Leser du noenlunde regelmessig noen avis/nyhetsmagasin som blir utgitt i:

	Nei	Ja
	0	1
Oslo		
Østlandet for øvrig		
Sørlandet		
Vestlandet		
Trøndelag		
Nord-Norge		
Nordiske land som er medlem av EU		
Andre medlemsland i EU		
Andre land		

22. Hvilken målform/språk bruker du til *daglig*?

₁ Bokmål

₂ Nynorsk

₃ Samisk

23. Oppfyller du kriteriene for å kunne skrive deg inn i samemantallet (sameloven § 2-6)?

₀ Nei

₁ Ja

24. Har du noen gang vært statsborger i et annet land enn Norge??

₀ Nei

₁ Ja

25. I hvilket fylke bodde du under din oppvekst? Hvis du har bodd i flere fylker, vennligst kryss av for det fylket hvor du hadde brorparten av din oppvekst.

₁ Akershus	₈ Nordland	₁₅ Telemark
₂ Aust-Agder	₉ Nord-Trøndelag	₁₆ Troms
₃ Buskerud	₁₀ Oppland	₁₇ Vest-Agder
₄ Finnmark	₁₁ Oslo	₁₈ Vestfold
₅ Hedmark	₁₂ Rogaland	₁₉ Østfold
₆ Hordaland	₁₃ Sogn og Fjordane	
₇ Møre og Romsdal	₁₄ Sør-Trøndelag	₂₀ Oppvokst i utlandet

26. Da du vokste opp, hva var din *hovedforsørgers høyeste utdanning*?

₁ 7-årig folkeskole

₂ 9-årig folkeskole/grunnskole

₃ Middelskole/realskole

₄ 3-årig videregående skole/gymnas/yrkesskole

₅ Juridisk embetseksamen

₆ Annen universitets-/høyskole-utdanning

₈ Vet ikke/Husker ikke

27. Hvilken av følgende *stillingsbetegnelser* passer best til den stilling din *hovedforsørger* hadde under oppveksten din?

- 1 Ansatt i primærnæring
- 2 Arbeider (ufaglært)
- 3 Faglært arbeider, formann
- 4 Underordnet funksjonær, butikk, lager, kontor, offentlige tjenester
- 5 Mellomfunksjonær
- 6 Overordnet stilling i offentlig eller privat virksomhet (også direktør eller disponert som ikke eier bedriften)
- 7 Dommer
- 8 Annen juridisk virksomhet
- 9 Selvstendig i primærnæring
- 10 Annen selvstendig næringsdrivende
- 11 Fritt erverv (tannlege, kunstner, osv.)
- 12 Annen type stilling:
- 13 Ikke yrkesaktiv (pensjonist, trygdet, o.l.)
- 88 Vet ikke/Husker ikke

Takk for hjelpen!

Husk å returnere spørreskjemaet i vedlagte svarkonvolutt.

Vedlegg 3

Dommernes verv og engasjement utenom dommerstillingen: Sammenfatning av en spørreundersøkelse

av Lawrence Rose og Audun Skare

1 Innledning

Domstolkommisjonen ble opprettet ved kongelig resolusjon av 8. mars 1996 med høyesterettsjustitarius Carsten Smith som leder. Ved kongelig resolusjon av 11. oktober samme år ble kommisjonen utvidet fra 12 til 17 medlemmer og samtidig ble kommisjonens mandat utvidet. Blant annet skulle kommisjonen foreta en kartlegging og vurdering av ulike verv og engasjement som dommere har utenom dommerstillingen.

I oppfølging av dette mandat vedtok Domstolkommisjonen høsten 1996 å gjennomføre en spørreundersøkelse blant aktive dommere. For å yte faglig bistand i tilknytning til gjennomføringen av denne undersøkelsen ble det inngått en avtale mellom Justisdepartementet v/Domstolkommisjonen og forfatterne av dette notat. I samarbeid med kommisjonens sekretariat ble det utarbeidet en spørreenquete og plan for gjennomføring av undersøkelsen. Spørreenqueten var utformet som et selvrapporteringsskjema som skulle bli tilsendt aktuelle respondenter pr. post. Som respondenter ble det bestemt å ta utgangspunkt i alle ordinære dommere så vel som ekstraordinære dommere og dommerfullmektiger som var tilsatt pr. 31.12.96 - til sammen 595 personer.

Domstolkommisjonen godkjente i sitt møte av 10. februar 1997 det planlagte opplegget for undersøkelsen. Spørreenquetene ble deretter sendt til alle aktuelle personer i begynnelsen av mars 1997 med et følgebrev fra Domstolkommisjonens leder. Det ble satt en svarfrist for innlevering av spørreenqueten, og etter denne fristen ble det foretatt en oppfølgingsrunde i forhold til de som ennå ikke hadde svart.

Utfylling av spørreenqueten var frivillig. Til slutt ble det i alt registrert 529 innkomne svar, noe som representerer en svarprosent på 88,9. Blant de øvrige spurte var det 42 personer som svarte at de ikke ønsket å delta i spørreundersøkelsen, mens 24 unnlot å svare på henvendelsene. Svarprosenten var særskilt høy blant de ordinære dommerne - hele 92,8 prosent. Blant dommerfullmektigene var svarprosenten 83,8 prosent, mens den var lavest blant de ekstraordinære dommerne med 62,5 prosent.

Sett i forhold til resultatene for mange andre typer spørreundersøkelser, må svarprosenten i dette tilfelle karakteriseres som et svært godt resultat. Det er flere grunner til den høye svarprosenten. For det første var det lagt stor vekt på å skape legitimitet rundt undersøkelsen. Spesielt gjaldt dette behovet for undersøkelsen og sikring av anonymiteten ved de innhentede opplysningene. For det andre gikk Dommerforeningen, etter eget initiativ, ut med en oppfordring til dommerne om å besvare spørreskjemaet. Disse tiltakene synes å ha hatt en positiv virkning. Forskjellen i svarprosenten mellom ordinære dommere og ekstraordinære dommere kan med all sannsynlighet tilskrives variasjon i den relevans respondentene selv følte for undersøkelsen.

En nærmere redegjørelse for undersøkelsens utforming og gjennomføring finnes i en særskilt teknisk dokumentasjonsrapport. Hensikten med

dette notat er å sammenfatte noen av de sentrale resultatene i materialet som ble innhentet gjennom undersøkelsen. Notatet tar for seg spesielt dommernes verv og engasjement utenom dommerstillingen.¹ Men først er det foretatt en drøfting av tilnærmingen som er anvendt i undersøkelsen. Sammensetting av respondentgruppen og konsekvensene dette har for analyse og tolkning av materialet blir også kommentert. Deretter blir det presentert et overblikk over omfanget av dommernes eksterne verv og engasjement innenfor forskjellige typer virksomhet samt hvilken tidsbruk og bruttoinntekter disse medfører. I tillegg blir det presentert resultater fra en mer detaljert gjennomgang av sider ved *de ordinære dommernes* engasjement i tilknytning til næringsvirksomheter. Oppmerksomheten blir deretter rettet mot dommernes egne opplevelser av hvorvidt deres eksterne verv og engasjement har skapt problemer av en tidsmessig eller habilitetsmessig karakter i forhold til utførelse av sine dommerembetene. Til slutt blir det redegjort for hvordan *bredden* i dommernes eksterne verv og engasjement sett i forhold til fem virksomhetsområder varierer etter utvalgte kjennetegn ved dommerne.

2 Kartleggingen av dommernes verv og engasjement

En kartlegging av folks engasjement og atferd innenfor forskjellige deler av samfunnslivet kan foretas på flere måter. Direkte observasjon er én mulighet, men for de fleste formål er dette lite praktisk. Mer vanlig er ulike former for selvrapping.

Med selvrapping er valgmulighetene mange. Litt lettvis beskrevet kan man si at de rangerer fra, på den ene side, en finmasket registrering av informasjon basert på detaljerte, nøyaktige og utførlige instruksjoner utarbeidet på forhånd til, på den andre side, en mer grovmasket nedtegning av opplysninger basert på generelle antydninger om hva som er av interesse. Mellom disse to ytterpunktene finnes det mange varianter preget av ulike grader av detaljering og forhåndsspesifisering av forskjellige kategorier som omsider vil bli tatt i bruk i oppsummering av kartleggingsarbeidet. Det er en kjensgjerning innenfor metodelære at så godt som alle varianter har sine fordeler eller styrker, men også ulemper, svakheter og fallgruver.

For Domstolkommisjonens arbeid var det mest aktuelt å velge en mellomvei mellom de to ytterpunktene nevnt ovenfor. Det var mest relevant å anvende en tilnærming som sørget for en rimelig detaljert kartlegging av eksterne verv og engasjement uten at det ble krevd av den enkelte at hun eller han skulle oppgi konkrete navn, sted, datoer, aktiviteter osv. Til dette formål ble det bestemt å utpeke fem generelle områder hvor det var rimelig grunn til å tro eksterne engasjement i større eller mindre utstrekning forekom, for deretter å stille en rekke spørsmål vedrørende dommernes engasjement og verv innenfor hvert område. De fem områdene var henholdsvis (1) næringsvirksomhet, (2) interesseorganisasjoner, (3) ideelle foreninger og organisasjoner, (4) politisk virksomhet og offentlig verv og (5) øvrig juridisk virksomhet. For å gi disse forskjellige typer virksomhet en klarere og mer ensartet betydning ble følgende definisjoner og avgrensninger benyttet i spørreundersøkelsen:

Med *næringsvirksomhet* menes virksomhet som er organisert som aksjeselskap, kommandittselskap, ansvarlig selskap, eller lignende samt statsfore-

1. Spørreundersøkelsen omfattet også spørsmål i tilknytning til andre sider ved Domstolkommisjonens mandat samt bakgrunnsopplysninger. Disse spørsmål blir imidlertid ikke berørt her.

tak og enkeltmannsforetak, og hvor det vesentlige siktemålet er av økonomisk karakter. Borettslag, boligsameie, osv. som gjelder din egen bolig holdes utenfor.

Deretter ble det presisert at:

Vi spør altså etter:

- verv eller funksjoner i slike virksomheter, og
- investeringer i slike virksomheter, dersom investeringen er på minst kr. 10.000 eller utgjør minst 1% av virksomhetens aksjekapital. Investeringer i aksjefond holdes utenfor.

Med *interesseorganisasjoner* menes private sammenslutninger som faller utenfor seksjon A, men som allikevel har et økonomisk siktemål. Typiske ideelle foreninger / organisasjoner inngår i påfølgende seksjon. Fagforeninger knyttet til din dommerstilling og organisasjoner av typen Norges Automobilforbund regnes heller ikke med under denne seksjonen.

Med *ideelle foreninger og organisasjoner* menes private sammenslutninger som i utgangspunktet ikke har noe erklært formål å ivareta medlemmenes økonomiske interesser. Politisk virksomhet regnes *ikke* under ideelle foreninger og organisasjoner, men står under egen seksjon E.

Politisk virksomhet og offentlig verv ble ikke gitt en generell definisjon. Det ble heller stilt konkrete spørsmål om partimedlemskap, verv eller funksjoner innenfor et politisk parti, folkevalgte verv samt medlemskap og forskjellige verv eller funksjoner i forbindelse med offentlig oppnevnte organer på kommunalt, fylkeskommunal og statlig nivå. Sistnevnte omfatter diverse kontroll- og tilsynsorganer (f.eks. Kontrollkomisjon for psykisk helsevern og Tilsynsråd for institusjon i fengselsvesenet), klage- og ankeorganer, rådgivende organer, skjønnsnemnd og diverse utrednings- og granskningsutvalg.

Øvrig juridisk virksomhet ble til slutt definert som *juridisk virksomhet som ikke faller inn under noen av de øvrige hovedseksjonene*. Igjen ble det antydning konkrete typer virksomhet i spørreenvøken - f.eks. voldgift, mekling i arbeids- eller tjenestetvister, familierådgivning, rettshjelp, forfatterskap, undervisning og sensurarbeid. Virksomhet som settedømmer og tilkalt dommer ble også fanget opp under denne rubrikk.

I forbindelse med hver av disse fem hovedområder ble det stilt en rekke spørsmål for bedre å kunne identifisere hva slags verv eller engasjement det dreiet seg om. Var f.eks. dommerens engasjement i næringsvirksomhet begrenset til rene investeringer, og i så fall i hvilken størrelsesorden, eller var det heller et spørsmål om aktiviteter og forpliktelser i form av bestemte verv og/eller funksjoner - eksempelvis som styreleder, ordinært styremedlem, leder av representantskapet, bedriftsforsamlingen eller andre organer, eventuelt som ordinært medlem av slike organer eller som konsulent? Det samme gjaldt i forhold til interesseorganisasjoner så vel som ideelle foreninger og organisasjoner. Dreidde engasjementene seg om passive medlemskap eller mer aktive former for verv og/eller funksjoner? Dersom den enkelte hadde engasjement av en mer aktiv art, ble det dessuten stilt spørsmål om hvor mye tid vedkommende i gjennomsnitt hadde brukt for å skjømte disse verv/funksjoner og hvorvidt disse engasjement var inntektsbringende.

Et generelt problem med den form for tilnærming som ble anvendt i denne undersøkelse er at definisjonene og avgrensningene som blir brukt gir ingen vanntett garanti om at kategoriene vil bli oppfattet og tatt i bruk på samme måte av to eller flere individer. Dessuten kan det være grensetilfeller hvor det ikke alltid er så lett for den enkelte å avgjøre om et engasjement hører hjemme

i en kategori eller en annen, eller kanskje ingen av delene. Skal en person som bor på en familiegård og bidrar muligens til dens drift ved siden av sin dommergjerning rapportere dette som et engasjement i næringsvirksomhet? Eller hvordan skal en som er styremedlem i et boligsameie hvor vedkommende bor svare på spørsmål om eksterne verv og engasjement med henblikk på dette?

Hovedpoenget her krever ikke at eksemplene mangfoldiggjøres ytterligere. Bruk av en spørreenquete for å kartlegge opplysninger av karakteren som danner utgangspunktet for denne undersøkelsen vil alltid kreve en del skjønnsmessige tolkninger, og gir dermed rom for en viss slingringsmann i svargivning. Dette gjelder uansett hvor utførlig de retningslinjene som måtte følge med i spørreenqueten er utformet. Når dette først er sagt, gir en gjennomgang av svarmaterialet likevel grunn til å tro at bildet som avtegnes av dommernes eksterne verv og engasjement er rimelig pålitelig.

3 Om analyse og tolkning av datamaterialet

Som nevnt ovenfor, ble spørreskjemaet sendt til alle personer som var tilsatt i en dommerstilling pr. 31.12.96 - ekstraordinære dommere og dommerfullmektiger så vel som ordinære dommere. Det er i denne sammenheng viktig å understreke at *ekstraordinære dommere* utgjør en gruppe som på mange måter skiller seg ut fra både ordinære dommere og dommerfullmektiger. Ekstraordinære dommere er vanligvis pensjonerte dommere - rent unntaksvis andre jurister - som etter forslag fra førstelagmannen oppnevnes av Justisdepartementet til å gjøre tjeneste i lagmannsretten. Oppnevningen skjer for ett år om gangen. Ekstraordinære dommere gjør heller ikke tjeneste på heltid: førstelagmannen bestemmer hvor ofte og til hvilke saker de ekstraordinære dommere skal innkalles.

Disse omstendigheter gjør det vesentlig å skille ut ekstraordinære dommere fra de ordinære dommere. Siden de ekstraordinære dommere utgjør en gruppe på bare 20 (av i alt 32) personer,² er det vanskelig å trekke særlig sikre konklusjoner om denne gruppen. Etersom de ekstraordinære dommere som regel er pensjonister som mer sporadisk innkalles til å fungere som dommere, kan det dessuten bli noe upresist og misvisende å kalle deres deltakelse i all annen virksomhet for «verv og engasjement utenom dommerstillingen».

Dommerfullmektiger gjør tjeneste på heltid, men i likhet med de ekstraordinære dommerne er de oppnevnt for en begrenset periode. De har dermed en annen status enn ordinære dommere.

I en analyse og tolkning av undersøkelsens resultater er det viktig å holde disse forhold in mente. I presentasjon og drøftingen av materialet som følger, er derfor både ekstraordinære dommere og dommerfullmektiger skilt ut fra ordinære dommere, og søkelyset blir i hovedsak rettet mot de ordinære dommerne, og i mindre grad mot dommerfullmektiger og ekstraordinære dommere. Det er tross alt de ordinære dommerne som utgjør vel 70 prosent av undersøkelsens målgruppe og hvor svarmaterialet er mest fullstendig.

Det er her dessuten vesentlig å understreke at rubrikken «øvrige juridisk virksomhet» også omfatter oppdrag som tilkalt dommer og settedommer. *Tilkalte dommere* er dommere i herreds- eller byretten som innkalles av førstelagmannen til å gjøre tjeneste i lagmannsretten, hovedsakelig i straffesaker. *Set-*

2. Som påpekt ovenfor, avspeiler tilsynelatende den forholdsvis lave svarprosenten blant ekstraordinære dommere en oppfatning blant mange at undersøkelsen i mindre grad angikk dem.

tedommere er i praksis ordinære dommere som oppnevnes av Justisdepartementet til å behandle og avgjøre en sak som egentlig hører inn under en annen domstol, enten fordi dommerne ved denne domstolen på grunn av f.eks. inhabilitet eller sykdom eller andre grunner ikke kan ta saken, eller fordi saken berører flere domstoler - f.eks. i forbindelse med et vassdragsskjønn.

Det presiseres at selv om slik tjeneste godtgjøres særskilt, kan det betraktes som ordinært dommerarbeid innenfor vedkommendes hovedstilling. I praksis anses den enkelte dommer pliktig til å påta seg slik tjeneste i rimelig utstrekning. I presentasjon av resultatene er det derfor naturlig at virksomheten av denne type er oppført og behandlet særskilt.

Før vi tar fatt i resultatene fra undersøkelsen er det til slutt rimelig å legge til et generelt varsko mot å tillegge enkelte tallverdier alt for stor betydning. Dette gjelder spesielt i situasjoner der opplysninger for forholdsvis få personer ligger til grunn for beregning av prosentandeler eller andre statistiske mål. I slike situasjoner vil tallstørrelsene lett kunne bli påvirket av én eller noen få personers svargivning, og også av at enkelte muligens har latt være å svare. Med bare 20 personer utgjør f.eks. en person fem prosent av hele gruppen. Gjennomsnittsverdier er særdeles følsomme for påvirkning av «ekstreme verdier» - dvs. verdier som er sterk avvikende fra de øvrige - i situasjoner der forholdsvis få enheter inngår i beregningsgrunnlaget. Når vi flere steder i den følgende presentasjonen av resultatene beveger oss inne på problemstillinger som angår bare noen få personer, er det derfor spesielt viktig å trå varsomt når konklusjoner skal trekkes.

4 Omfanget av dommernes eksterne verv og engasjement - et overblikk

Materialet innhentet gjennom den foreliggende spørreundersøkelsen muliggjør en rekke forskjellige framstillinger. Detaljrikdommen er forholdsvis stor, og framstillingsmulighetene øker i takt med detaljrikdommen. Hensikten med dette notat er imidlertid, som nevnt i innledningen, å gi en sammenfatning av noen hovedtendenser i materialet. I utgangspunktet skal vi derfor rette oppmerksomheten mot tallstørrelser som innebærer en betraktelig forenkling av materialet. Vi skal i første omgang se på hvilken andel dommere i ulike stillinger oppgir at de har verv eller andre engasjement innenfor de fem forskjellige typer virksomhetsområder nevnt ovenfor. De aktuelle andelene er framstilt i tabell 3.1.

Tabell 3.1: Omfang av verv og/eller engasjement innenfor forskjellige typer virksomhet utenom dommerstillingen. Prosentandel som oppgir ett eller flere verv eller engasjement, etter stillingstype

Type virksomhet	Ordinære dommere	Ekstraordinære dommere	Dommerfullmektiger	Totalt
Næringsvirksomhet, i alt	25,3	30,0	11,5	22,3
• personer kun med investeringer	5,3	0,0	4,1	4,8
• personer kun med verv/funksjoner	17,4	30,0	5,7	15,2
• personer med både investeringer og verv/funksjoner	2,6	0,0	1,6	2,3
Interesseorganisasjoner, i alt	12,7	10,0	9,0	11,7
• personer kun med medlemskap	8,2	10,0	3,3	7,1
• personer kun med verv/funksjoner	0,3	0,0	0,8	0,4
• personer med både medlemskap og verv/funksjoner	4,2	0,0	4,9	4,2
Ideelle foreninger og organisasjoner, i alt	77,2	75,0	62,8	73,7
• personer kun med medlemskap	45,1	60,0	41,7	44,9
• personer kun med verv/funksjoner	0,0	0,0	0,0	0,0
• personer med både medlemskap og verv/funksjoner	32,0	15,0	20,8	28,8
Politisk virksomhet og offentlige verv, i alt	55,5	50,0	13,3	45,2
• personer med partimedlemskap	14,1	10,0	8,2	12,5
• personer med folkevalgte verv	0,8	5,0	1,6	1,1
• personer med medlemskap eller verv i organer oppnevnt av kommunen eller fylkeskommunen	4,4	15,0	1,6	4,2
• personer kun med medlemskap i organer oppnevnt av staten	5,5	0,0	0,8	4,2
• personer med verv/funksjon i organer oppnevnt av staten	41,7	35,0	3,3	32,5
Øvrig juridisk virksomhet, i alt	76,9	42,1	42,9	67,8
• personer som kun er settedommer eller tilkalt dommer	24,4	10,5	0,8	18,5
• personer kun med annen juridisk virk.	26,0	21,1	37,8	28,5
• personer som er både settedommer eller tilkalt dommer og har annen juridisk virksomhet	26,5	10,5	4,2	20,8
Minimum/maksimum antall personer som utgjør beregningsgrunnlag (N)	379/384	19/20	119/122	519/526

* På grunn av forskjellige beregningsgrunnlag kan summen av underpunktene innenfor rubrikkene for næringsvirksomhet, interesseorganisasjoner, ideelle foreninger og organisasjoner samt øvrig juridisk virksomhet avvike noe fra de overordnede tallene oppgitt for rubrikken i alt. Summen av underpunktene innenfor rubrikken for politisk virksomhet og offentlige verv summerer til mer enn tallene oppgitt for rubrikken i alt fordi underpunktene ikke er gjensidig utelukkende.

I tillegg til tall for materialet sett under ett (kolonnen ytterst til høyre) er det i tabell 1 også framstilt prosentandeler for de tre stillingsgruppene - ordinære dommere, ekstraordinære dommere og dommerfullmektiger - hver for seg. Hovedtallene vedrørende andelen som svarer at de har ett eller flere slike verv eller engasjement innenfor hver virksomhetstype finner man i kursiv skrift i øverste rad. Innenfor hvert virksomhetsområde er det dessuten foretatt en videre presisering og inndeling med hensyn til karakteren av de aktuelle verv og/eller engasjement. Når det gjelder næringsvirksomhet, er det f.eks. skilt mellom de som kun har rene investeringer på den ene siden og de som har diverse verv eller funksjoner på den andre, eventuelt både investeringer og verv/funksjoner. På samme måten er det i forhold til interesseorganisasjoner og ideelle foreninger og organisasjoner skilt mellom de som kun er medlemmer av slike organisasjoner og de som har verv eller funksjoner i disse, eventuelt er både medlemmer og har verv/funksjoner.

Når det gjelder politisk virksomhet og offentlige verv, er det i enda større grad skilt mellom ulike undertyper engasjement - henholdsvis partimedlemskap, folkevalgte verv, medlemskap eller verv i organer oppnevnt av kommunen eller fylkeskommunen, medlemskap i organer oppnevnt av staten, eventuelt verv eller funksjon i organer oppnevnt av staten. I forbindelse med øvrig juridisk virksomhet er de som har vært settedommer eller tilkalt dommer skilt ut fra de som oppgi engasjement i andre former for juridisk virksomhet, eventuelt er involvert i begge typer virksomhet.

Som det framgår av tabell 3.1, varierer dommernes engasjement i eksterne verv m.v. kraftig. Dette gjelder både i forhold til de fem hovedvirksomhetsområder, men også mellom de forskjellige dommergruppene. Aller vanligst for samtlige grupper er engasjement i *ideelle foreninger og organisasjoner*. Nesten tre fjerdedeler (73,7 prosent) av samtlige personer som svarte på undersøkelsen oppgir engasjement i minst én slik organisasjon. Men for brorparten av disse (vel 60 prosent av de «engasjerte» eller omlag 45 prosent av samtlige som svarte på undersøkelsen) består dette engasjement i ikke mer enn personlig medlemskap. Ingen har verv eller funksjoner i disse foreningene uten medlemskap, mens ca. 40 prosent av de engasjerte (eller omlag 29 prosent av samtlige) har både medlemskap og verv/funksjoner i tillegg. Dette er engasjement som i hovedsak innebærer at vedkommende er et styremedlem, styreleder eller har andre verv i organisasjonen, og i mindre grad at vedkommende yter konsulentbistand eller har et fast engasjement.

Dette er trekk som gjør seg gjeldende i alle tre dommergrupper. Ekstraordinære dommere avviker noe fra de to andre gruppene i det at deres engasjement i slike foreninger i større grad består av medlemskap uten tilleggsverv eller funksjoner. Denne forskjell har etter all sannsynlighet sin forklaring i livssituasjonen og den høye gjennomsnittsalderen til de som er ekstraordinære dommere.³ Når man kommer opp i årene er det ofte slik at man overlater roret til yngre krefter, kanskje særlig i forbindelse med mange av saksområdene som ideelle foreninger og organisasjoner sysler med.

I tillegg til dommernes utbredte engasjement i ideelle foreninger og organisasjoner ser vi at mange også oppgir diverse engasjement under rubrikken *øvrig juridisk virksomhet*. Vel to tredjedeler (67,8 prosent) av samtlige dommere svarte at de hadde ett eller flere engasjement innenfor

3. Gjennomsnittsalderen til de 20 ekstraordinære dommere som svarte på undersøkelsen er nesten 71 år, mens for ordinære dommere og dommerfullmektiger er gjennomsnittsalderen blant de som svarte henholdsvis 51 og 33 år.

denne kategorien. For en vesentlig del (18,5 prosent) var dette ikke mer enn virksomhet som settedommer eller tilkalt dommer. I hovedsak er det ordinære dommere som utgjør denne gruppen, og som tidligere nevnt, er denne virksomhet nærmest en plikt for disse personer. Ellers var det nesten tre av ti (28,5 prosent) som svarte at de drev med forskjellige andre typer juridisk basert virksomhet (voldgift, mekling, rettshjelp, familierådgivning forfatterskap, undervisning, sensur, m.v.) ved siden av sin dommergjerning. For dommerfullmektiger er det, i tillegg til medlemskap i ideelle foreninger og organisasjoner, denne type virksomhet som er den vanligste formen for verv eller engasjement utenom dommerstillingen. For en femtedel av samtlige personer som svarte på undersøkelsen var det imidlertid slik at de hadde eksterne engasjement *både* som settedommer eller tilkalt dommer *og* annen juridisk virksomhet av en eller annen art. Her er det de ordinære dommere som dominerer; over en fjerdedel (26,5 prosent) befant seg i denne situasjonen i 1996 ifølge resultatene fra undersøkelsen.

Til sammenligning med dommernes forholdsvis utstrakte eksterne engasjement i ideelle foreninger og organisasjoner samt øvrig juridisk virksomhet av karakteren beskrevet ovenfor, oppgir dommere i langt mindre grad engasjement i *næringsvirksomhet og interesse organisasjoner* som har et økonomisk siktemål - eksempelvis grunneierlag, huseier- eller leieboerforeninger og yrkes- eller bransjeforeninger. Når det gjelder næringsvirksomhet er det i underkant av en fjerdedel (22,3 prosent) som svarer at de har slike verv eller engasjement, mens tilsvarende andel for interesseorganisasjoner er litt i overkant av en tiendedel (11,7 prosent). Det vanligste i forbindelse med dommernes engasjement i næringsvirksomhet er å ha et verv eller en funksjon av typen styreleder eller styremedlem, eller å være medlem eller leder av andre organer, eventuelt å yte konsulentbistand. Hvis vi ser bort fra den ekstraordinære dommergruppen, hvor denne type engasjement utgjør et vesentlig innslag, er det igjen innenfor gruppen ordinære dommere hvor dette forekommer hyppigst; i alt svarer 17,4 prosent av disse at de har ett eller flere slike engasjement. I tillegg er det 2,6 prosent av ordinære dommere som oppgir at de har både verv eller funksjoner og samtidig investeringer i næringsvirksomhet, mens 5,3 prosent sier at de kun har investeringer. Tilsvarende prosentandeler for de ekstraordinære dommerne og dommerfullmektigene er noe lavere.

Ettersom mye av den offentlige diskusjonen omkring dommernes eksterne verv og engasjement er blitt fokusert på nettopp aktiviteter knyttet til næringsvirksomhet, vil vi komme tilbake til dette i en mer detaljert gjennomgang av materialet i et senere avsnitt i dette notatet. For øyeblikket er det mest relevant å slutføre drøftingen av resultatene i tabell 3.1. Her ser vi, som allerede påpekt, at det er i tilknytning til interesseorganisasjoner med et økonomisk siktemål at dommere i lavest grad antyder eksterne engasjement. Aller vanligst i denne sammenheng er det at engasjementene begrenser seg til medlemskap i de aktuelle organisasjonene. Men det er en del som i tillegg til medlemskap har diverse verv eller funksjoner. Det er ytterst få som har verv eller funksjoner uten samtidig å være medlemmer i slike organisasjoner.⁴

Ellers kan vi konstatere at det er opp i mot halvparten av samtlige dommere (45,2 prosent) som svarer at de har et *politisk engasjement eller offentlig verv*. Men her er forskjellen mellom dommerfullmektiger på den ene siden og

4. Det er faktisk bare to personer - en ordinær dommer og en dommerfullmektig - som er i denne situasjon.

ordinære og ekstraordinære dommere på den annen særdeles stor. Bare 13,3 prosent av dommerfullmektiger oppgir slike engasjement, mens nøyaktig halvparten av de ekstraordinære dommerne svarer at de har engasjement av denne art og 55,5 prosent av de ordinære dommerne oppgir det samme. At forskjellen mellom de ulike dommergruppene skulle være så stor for denne type virksomhet er på ingen måte overraskende. Den skyldes i hovedsak at de ordinære (og ekstraordinære) dommerne i langt større grad blir utnevnt til diverse statlige styrever, råd, utvalg, komitéer og nemnder m.v. Utnevning til slike organer forutsetter en viss erfaring og ansiennitet, noe som dommerfullmektigene enda ikke har hatt tid til å opparbeide seg. Dette gjenspeiler seg i det bare 4,1 prosent av dommerfullmektiger oppgir at de er medlemmer eller har verv eller funksjoner i organer oppnevnt av staten, mens tilsvarende prosentandeler for de ordinære og ekstraordinære dommerne er henholdsvis 47,2 og 35,0.⁵ Ekstraordinære dommere utmerker seg også med en høyere prosentandel som svarer at de er medlemmer eller har verv/funksjoner i forbindelse med organer oppnevnt av kommunen eller fylkeskommunen, men her er det igjen viktig å minne om det lave antallet ekstraordinære dommere i undersøkelsen og hvordan dette kan gi utslag i beregning av ulike statistiske mål.

Når det gjelder prosentandelen av det tre dommergruppene som oppgir at de er medlem av et politisk parti, er forskjellene mindre. Men også dette er noe som er mer vanlig blant de ordinære dommerne enn de ekstraordinære dommerne og dommerfullmektigene (14,1 prosent versus henholdsvis 10,0 og 8,2 prosent). Igjen er det imidlertid svært få (bare syv personer i alt) som er mer aktive i partipolitisk virksomhet og har verv enten i partiet eller som folkevalgte.

For å oppsummere drøftingen så langt er det verdt å gjenta at bildet er preget av variasjon. Dette gjelder både med henblikk på grad av eksterne engasjement i ulike virksomhetsområder og også innbyrdes mellom de forskjellige dommergruppene. Jevnt over har f.eks. dommerfullmektiger i mindre grad enn ordinære og ekstraordinære dommere verv og/eller engasjement utenom sin dommerstilling, mens det er med få unntak de ordinære dommerne som i størst grad oppgi eksterne verv og engasjement. Ordinære dommere er spesielt preget av en høy grad av engasjement utenom sin dommerstilling i ideelle foreninger og organisasjoner samt i diverse typer juridisk basert virksomhet. Innenfor begge områder er det over tre fjerdedeler av dommerne som svarer at de har verv eller engasjement av ymse slag. Mens det i det ene tilfellet langt på vei dreier seg om en begrenset form for medlemskap alene, er det i det andre tilfellet en form for engasjement som kan tenkes å være langt mer krevende, i hvert fall tidsmessig. For å få et bedre inntrykk av dette kan vi se nærmere på hva slags tidsbruk slike verv og engasjement krever av den enkelte. Samtidig kan det være aktuelt å se på hvilke ekstrainntekter disse engasjement innebærer.

5. Tallene referert her baserer seg på en sammenslåing av tall i tabell 1 for både medlemskap og verv/funksjoner i slike organer.

5 Tidsbruk og bruttoinntekter som følge av eksterne verv og engasjement

Spørre-enqueten var utformet slik at de som svarte at de hadde diverse typer eksterne *verv, funksjoner eller engasjement* også skulle svare på en del oppfølgings-spørsmål. Bl.a. skulle de oppgi hvor mange timer pr. måned de i gjennomsnitt ville anslå gikk med til å ivareta forpliktelsene knyttet til disse engasjement. De ble også spurt om å svare på hvor stor deres bruttoinntekter i 1996 var fra disse engasjement. I begge tilfeller var det kun personer som hadde mer aktive eller «krevende» former for engasjement (dvs. konkrete verv, funksjoner eller andre typer juridisk virksomhet) som skulle svare på spørsmålene. Det var ikke forventet at de som kun hadde mer passive former for engasjement - f.eks. rene investeringer i næringsvirksomhet eller passiv medlemskap i interesseorganisasjoner og ideelle foreninger og organisasjoner - skulle svare på disse spørsmål.⁶

Å oppgi nøyaktige svar på slike spørsmål kan for de fleste være en vanskelig oppgave. Innsats i forbindelse med forskjellige aktiviteter over en periode på inntil et år pleier å variere, av og til ganske kraftig. Spørre-enqueten prøvde å ta høyde for dette ved å antyde at respondenten skulle oppgi et *anslag* på hvor mange timer i gjennomsnitt pr. måned som gikk med til å ivareta slike engasjement. Selv med en slik formulering kan det imidlertid være vanskelig å svare på slike spørsmål. Ofte resulterer dette i at folk lar være å svare.

Det samme gjelder i forhold til bruttoinntekter fra ulike tilleggsverv eller engasjement, hvorav mange innebærer en varierende innsats og dermed en varierende godtgjørelse. Det faktum at det ble spurt om samlet bruttoinntekt i 1996 og at undersøkelsen ble gjennomført i en periode der de fleste nettopp hadde levert, eventuelt forberedte, selvangivelsen for 1996 burde ha gjort det lettere for folk å svare på spørsmålet.⁷ Dette hjelper nok, men det feier på ingen måte alle problemer knyttet til en sortering og presisering av diverse inntektskilder til side. Stilt overfor slike spørsmål vil derfor noen lett kunne oppleve en viss frustrasjon. Enkelte vil dessuten ha visse prinsipielle betenkeligheter ved å oppgi slike opplysninger. Resultatet av disse betraktninger er at en del personer alltid vil la være å svare på inntektsspørsmål.

5.1 Tidsbruk og bruttoinntekter fordelt etter virksomhetsområde

Disse momentene må has i bakhodet når resultatene framstilt i tabell 3.2 skal tolkes. Utgangspunktet for denne tabellen er som allerede nevnt *alle personer* som har antydnet at de har eksterne verv eller funksjoner av en mer tyngende art. Bevisst eller ubevisst har imidlertid ikke alle aktuelle personer svart på spørsmålene som ligger til grunn for tabellen.⁸ Hvor mange som faktisk har

6. Logikken som ble lagt til grunn her var knyttet til hovedhensikten med undersøkelsen - nemlig å fange opp former for eksterne engasjement som kunne gi opphav til mulige habilitetsproblemer eller skape en særskilt arbeidsbelastning som kunne komme i konflikt med dommeres vanlige arbeidsoppgaver. Passiv organisasjonsmedlemskap eller rene investeringer av en vanlig art blir ikke ansett å være særlig problematiske i denne henseende.
7. En tett kobling til tidspunktet for innlevering av selvangivelser skulle også bidra til å gjøre besvarelsene mer nøyaktige.
8. I stedet for at folk bevisst har bestemt seg for å hoppe over enkelte spørsmål, er det også mulig at de ikke har oppfattet instruksene i spørre-enqueten riktig og har av den grunn hoppet videre uten å svare på de aktuelle spørsmålene.

besvart spørsmålene, og hvor mange som i følge logikken i spørreundersøkten burde ha besvart spørsmålene, er antydning i radene hvor det står merket «Antall besvart / aktuelt» innenfor hver seksjon i tabellen. I noen tilfeller har alle aktuelle personer besvart spørsmålene; i andre tilfeller er det en del frafall. Spesielt i situasjoner hvor det er et større frafall er det viktig å utvise forsiktighet i vektlegging og tolkning av resultatene.

Tabell 3.2: Gjennomsnittlig tidsbruk pr. måned og bruttoinntekter fra verv og/eller engasjement innenfor forskjellige typer virksomhet utenom dommerstillingen i 1996. Gjennomsnitt, median, minimum og maksimum, etter stillingstype.*

Type virksomhet	Ordinære dommere	Ekstraordinære dommere	Dommerfullmektiger	Totalt
Næringsvirksomhet				
Tidsbruk (timer pr. måned)				
• Gjennomsnitt	5,0	11,8	4,0	5,4
• Median	4,0	7,0	4,0	4,0
• Minimum	0	3	1	0
• Maksimum	25	40	12	40
Antall besvart / aktuelt	(75/76)	(6/6)	(9/9)	(90/91)
Bruttoinntekt i 1996				
• Gjennomsnitt	32 600	48 900	2 800	30 600
• Median	16 000	44 800	0	15 000
• Minimum	0	15 000	0	0
• Maksimum	200 000	99 000	20 000	200 000
Antall besvart / aktuelt	(74/76)	(6/6)	(9/9)	(89/91)
Interesseorganisasjoner				
Tidsbruk (timer pr. måned)				
• Gjennomsnitt	5,8	0	2,7	4,9
• Median	2,0	0	2,0	2,0
• Minimum	0	0	0	0
• Maksimum	70	0	7	70
Antall besvart / aktuelt	(17/17)	(0/0)	(7/7)	(24/24)
Bruttoinntekt i 1996				
• Gjennomsnitt	1 100	0	1 700	1 300
• Median	0	0	0	0
• Minimum	0	0	0	0
• Maksimum	8 000	0	9 000	9 000
Antall besvart / aktuelt	(17/17)	(0/0)	(7/7)	(24/24)
Ideelle foreninger og organisasjoner				
Tidsbruk (timer pr. måned)				
• Gjennomsnitt	6,3	8,0	6,4	6,4
• Median	5,0	3,0	4,0	5,0
• Minimum	0	1	0	0

Tabell 3.2: Gjennomsnittlig tidsbruk pr. måned og bruttoinntekter fra verv og/eller engasjement innenfor forskjellige typer virksomhet utenom dommerstillingen i 1996. Gjennomsnitt, median, minimum og maksimum, etter stillingstype.*

Type virksomhet	Ordinære dommere	Ekstraordinære dommere	Dommerfullmektiger	Totalt
• Maksimum	20	20	30	30
Antall besvart / aktuelt	(119/122)	(3/3)	(21/25)	(143/150)
Bruttoinntekt i 1996				
• Gjennomsnitt	1 200	0	0	1 000
• Median	0	0	0	0
• Minimum	0	0	0	0
• Maksimum	68 000	0	0	68 000
Antall besvart / aktuelt	(118/122)	(3/3)	(21/25)	(142/150)
Politisk virksomhet og offentlige verv				
Tidsbruk (timer pr. måned)				
• Gjennomsnitt	12,2	15,0	7,2	12,2
• Median	6,0	7,0	7,0	6,0
• Minimum	0	3	1	0
• Maksimum	80	50	15	80
Antall besvart / aktuelt	(154/165)	(7/9)	(5/6)	(166/180)
Bruttoinntekt i 1996				
• Gjennomsnitt	41 900	67 800	8 200	41 800
• Median	19 700	25 000	4 500	19 000
• Minimum	0	8 000	0	0
• Maksimum	276 000	246 000	30 000	276 000
Antall besvart / aktuelt	(156/165)	(7/9)	(6/6)	(169/180)
Øvrig juridisk virksomhet				
Tidsbruk (timer pr. måned)				
• Gjennomsnitt	10,5	5,2	10,8	10,5
• Median	7,0	5,0	10,0	7,0
• Minimum	0	1	1	0
• Maksimum	60	10	50	60
Antall besvart / aktuelt	(252/293)	(5/8)	(45/51)	(302/352)
Bruttoinntekt som settedommer og tilkalt dommer				
• Gjennomsnitt	14 500	47 800	3 100	14 800
• Median	10 000	33 500	3 100	10 000
• Minimum	0	10 000	500	0
• Maksimum	98 200	114 000	5 000	114 000
Antall besvart / aktuelt	(184/194)	(4/4)	(6/6)	(194/204)
Bruttoinntekt i annen juridisk virksomhet				
• Gjennomsnitt	49 600	30 300	29 200	45 400
• Median	25 000	12 500	20 000	24 000

Tabell 3.2: Gjennomsnittlig tidsbruk pr. måned og bruttoinntekter fra verv og/eller engasjement innenfor forskjellige typer virksomhet utenom dommerstillingen i 1996. Gjennomsnitt, median, minimum og maksimum, etter stillingstype.*

Type virksomhet	Ordinære dommere	Ekstraordinære dommere	Dommerfullmektiger	Totalt
• Minimum	0	3 000	0	0
• Maksimum	350 000	93 000	200 000	350 000
Antall besvart / aktuelt	(189/200)	(4/6)	(45/50)	(238/256)

* Gjennomsnittsverdiene for tidsbruk er blitt avrundet til den nærmeste tiende del, mens for bruttoinntekter er gjennomsnittsverdiene blitt avrundet til nærmeste hundre kroner.

Tabell 3.2 inneholder for øvrig tall som representerer gjennomsnitt-, median-, minimums- og maksimumsverdiene for svarene som personer med aktuelle verv og funksjoner har avgitt om deres gjennomsnittlige tidsbruk pr. måned i forbindelse med slike engasjement, samt hvilke bruttoinntekter de har hatt fra slike engasjement i 1996. Viktigst i denne sammenheng er gjennomsnitt- og medianverdiene som gir uttrykk for sentraltendenser i materialet. Men minimums- og maksimumsverdiene er også presentert for å gi et bedre inntrykk av variasjonsbredden som forekommer. På samme måte som i tabell 3.1, blir tall som gjelder for samtlige dommere sett under ett framstilt i kolonnen ytterst til høyre i tabell 3.2, mens tall for dommere innenfor de tre stillingskategoriene framstilles hver for seg i de tre øvrige kolonnene.

Resultatene framstilt i tabell 3.2 tegner et bilde som igjen er preget av variasjon. Mønsteret i variasjonen gjenspeiler i vesentlig grad trekk som kom til uttrykk i tabell 3.1. Hvis vi først konsentrerer oss om *tidsbruk*, ser vi f.eks. at det høyeste gjennomsnittstall for samtlige dommergrupper sett under ett (12,2 timer pr. måned) forekommer i forbindelse med engasjement innenfor området politisk virksomhet og offentlige verv. Fra tabell 3.1 vet vi at det som det dreier seg om her er i hovedsak ordinære og ekstraordinære dommere som er blitt utnevnt til diverse statlige organer. Men også dommerfullmektiger som har slike verv og funksjoner viser ifølge resultatene fra undersøkelsen en betraktelig tidsbruk (i gjennomsnitt 7,2 timer i måned) på disse engasjement.

At offentlige verv kan være tidkrevende er nokså bredt anerkjent. Forholdene blir imidlertid ytterlig understreket og bekreftet ved at det høyeste enkeltanslag på hvor mye tid pr. måned i gjennomsnitt ble brukt i forbindelse med eksterne verv i 1996 (et anslag på 80 timer) forekommer nettopp fra en ordinær dommer med denne type engasjement. For øvrig er dette langt i fra noe enkeltstående tilfelle. Elleve andre ordinære dommere svarer at de også brukte i gjennomsnitt 40 timer eller mer pr. måned i 1996 i forbindelse med offentlige verv eller funksjoner.

Tett opp til politisk virksomhet og offentlige verv er det først og fremst diverse former for øvrig juridisk virksomhet som medfører en betraktelig tidsbruk. For samtlige dommere som har svart på dette spørsmålet er det i gjennomsnitt 10,5 timer pr. måned som går til ivaretagelse av slike engasjement. Gjennomsnittsverdiene for både ordinære dommere og dommerfullmektiger er så godt som identisk med dette tallet (henholdsvis 10,5 og 10,8) mens for ekstraordinære dommere er tallet noe lavere (5,2 timer pr. måned).

Etter engasjement i disse to områder er det, i avtagende rekkefølge, engasjement i tilknytning til ideelle foreninger og organisasjoner, næringsvirksomhet og interesseorganisasjoner som innebærer tidsbruk. Gjennom-

snittstallene for samtlige dommere innenfor disse områdene er henholdsvis 6,4 timer, 5,4 timer og 4,9 timer pr. måned.

Forskjellene i tilsvarende tall for de tre ulike dommergruppene avspeiler langt på vei forhold som gjør seg gjeldende innenfor de respektive gruppene og som til dels kom til uttrykk i tabell 3.1. Tallverdiene for ekstraordinære dommere som gruppe er, som tidligere påpekt, lett påvirket av verdier for en eller noen få personer, og vi skal derfor være forsiktig med å vie resultatene for denne gruppen særlig mye oppmerksomhet. At de ekstraordinære dommerne har den høyeste gjennomsnittlige tidsbruk i forbindelse med diverse engasjement og verv innenfor tre av de fem forskjellige virksomhetsområder (næringsvirksomhet, ideelle foreninger og organisasjoner og politisk virksomhet og offentlige verv), virker likevel ganske rimelig. Denne gruppen består i hovedsak av pensjonister som ikke tjenestegjør på heltid og kan, når først de har påtatt seg et verv eller engasjement innenfor disse områder, dermed antas å ha bedre tid til disposisjon enn ordinære dommere og dommerfullmektiger. Når det gjelder de to øvrige virksomhetsområder, har ordinære dommere den høyeste gjennomsnittlige tidsbruk i forbindelse med engasjement i tilknytning til interesseorganisasjoner, mens ordinære dommere og dommerfullmektiger har nokså like artede gjennomsnittsverdier med henblikk på diverse engasjement og verv knyttet til øvrig juridisk virksomhet.

Variasjonen i tallstørrelse for dommernes *bruttoinntekter* henger forholdsvis sterkt sammen med tall for tidsbruk. Dette gjelder særlig i forbindelse med engasjement innen næringsvirksomhet, politisk virksomhet og offentlige verv og øvrig juridisk virksomhet (spesielt juridisk virksomhet utover å være settedommer eller tilkalt dommer).⁹ Vi finner for eksempel de høyeste gjennomsnittsverdiene for inntekter i forbindelse med eksterne engasjement nettopp i tilknytning til politisk virksomhet og offentlige verv samt annen juridisk virksomhet. I følge materialet som er lagt til grunn her, er aktuelle gjennomsnittstall for inntekter fra slike engasjement kr. 41 800 og kr. 45 400 for samtlige dommere sett under ett. Gjennomsnittlig bruttoinntekter for de som har fungert som settedommer eller tilkalt dommer er noe lavere - nemlig kr. 14 800 - mens tilsvarende tall for inntekter fra engasjement i tilknytning til næringsvirksomhet, interesseorganisasjoner og ideelle foreninger og organisasjoner er henholdsvis kr. 30 600, kr. 1 300 og kr. 1 000.

I forbindelse med inntekter fra eksterne engasjement finner vi adskillig større variasjon enn tilfellet var vedrørende tidsbruk. Dette gjelder både innenfor en bestemt gruppe dommere og som gruppene innbyrdes. En nærliggende forklaring for dette er at en økonomisk godtgjørelse for eksterne engasjement vil, i større grad enn tidsbruk, være betinget av hva slags verv eller funksjon det dreier seg om og hvem som er oppdragsgiveren. Men uten et enda mer detaljert datamaterialet enn denne undersøkelsen har skaffet til veie må dette forbli en ubekreftet antakelse.

Ellers er det vesentlig å nevne i denne sammenheng at tallverdiene vedrørende tidsbruk og bruttoinntekter for ordinære dommere i liten grad er preget av forhold omkring dommerne som i løpet av 1996 hadde permisjon fra sin dommerstilling for å kunne ta seg av andre oppgaver. Når de som hadde

9. Korrelasjonskoeffisientene (Pearson's *r*) for sammenhengen mellom tidsbruk og bruttoinntekter for diverse engasjement innen disse tre virksomhetsområder er henholdsvis 0,61, 0,69 og 0,62, alle som er signifikante. Sammenhengene med hensyn til engasjement i interesseorganisasjoner og ideelle foreninger og organisasjoner er derimot adskillig svakere og ikke signifikante.

en slik permisjon er holdt utenfor, blir gjennomsnittsverdiene redusert noe i enkelte tilfeller, men ikke betraktelig.¹⁰ Og i bare ett tilfelle faller maksimumsverdien når disse personene holdes utenfor.

5.2 Samlet tidsbruk og bruttoinntekter etter utvalgte kjennetegn ved dommere

Opplysningene i tabell 3.2 er fordelt etter områdene der den enkelte dommeren har antydnet ett eller flere eksterne engasjement av en forholdsvis krevende art. Tabellen gir med andre ord grunnlag for å si noe om hvilke typer virksomhet som medfører størst tidsbruk og inntekter når dommerene først har påtatt seg eksterne verv. Tabellen sier derimot ingenting om den *samlede* tidsbruk eller bruttoinntekter diverse eksterne verv og engasjement innebærer. For å få et bedre inntrykk av dette er det nødvendig å summere tidsbruk og bruttoinntekter for den enkelte dommeren på tvers av virksomhetssområder.

Det er imidlertid visse problemer knyttet til en slik oppsummering. Enkelte dommere har f.eks. oppgitt aktuelle tall for tidsbruk og/eller bruttoinntekter i forbindelse med verv og engasjement innenfor noen virksomhetssområder, men har samtidig, av en eller annen grunn, latt være å oppgi aktuelle tall innenfor ett eller flere andre områder. For å sikre et pålitelig utgangspunkt for beregning av gjennomsnittsverdier eller andre mål på sentralten dens er det mest hensiktsmessig å utelate slike personer fra beregningene. Dette betyr at antallet personer som ligger til grunn for en tallmessig framstilling av samlet tidsbruk og bruttoinntekter er noe mindre enn i en framstilling hvor de forskjellige områdene er holdt adskilt, slik tilfellet var i tabell 3.2.¹¹

I tillegg til dette er det grunn til å tro at opplysningene om dommeres eksterne verv og engasjement - og dermed tidsbruk og bruttoinntekter - i enkelte tilfeller kan være påvirket av to omstendigheter som det er spesielt viktig å ta høyde for i tilknytning til en samlet framstilling. Det ene har med permisjoner å gjøre, det andre med tidspunktet for den enkeltes tiltredelse som dommer. Når folk tar permisjon, er det ofte for å påta seg oppgaver eller engasjement som de ikke ville påta seg i deres normale stilling. Likeledes er det vanlig at når folk tiltrer en ny stilling, drar de med seg verv eller engasjement som de etter hvert vil si fra seg av hensyn til den nye stillingen. Dersom den enkelte dommer ikke har holdt slike forhold klart adskilt i besvarelse av spørreundersøkelsen, vil det kunne bidra til en urimelig og mindre relevant forhøyning av gjennomsnittsverdiene som gjelder for tidsbruk og bruttoinntekter i tilknytning til eksterne engasjement. For å unngå denne potensielle feilkilden er opplysninger fra individer som i 1996 enten hadde permisjon fra eller tiltrådte sin dommerstilling holdt utenfor i beregning av gjennomsnittstallene som er presentert i de to påfølgende tabellene (tabell 3.3 og tabell 3.4).

Framstillingene i disse to tabellene er ellers bygget over samme lest. Øverst finner man gjennomsnittstall for *samtlig dommere*. Deretter er det framstilt gjennomsnittstall for *forskjellige grupper* identifisert på grunnlag av utvalgte kjennetegn.

10. I et tilfelle går faktisk gjennomsnittsverdien for tidsbruk opp når de som hadde permisjon i løpet av 1996 er holdt utenfor.

11. De samme forholdene gjør seg gjeldende for både tidsbruk på den ene siden og bruttoinntekter på den andre. Antallet personer hvor man har «gyldige» svar for samlet tidsbruk og bruttoinntekter kan derfor variere.

Ser vi igjen først på tidsbruk (tabell 3.3), kan vi konstatere at dommere i snitt brukte i overkant av 14 timer pr måned i 1996 på diverse eksterne verv og engasjement utenom deres normale dommerstilling. Vel å merke omfatter dette gjennomsnittet også timer som går til virksomhet som settedommer og tilkalt dommer. Denne virksomhet er, som tidligere påpekt, noe som den enkelte dommer i rimelig utstrekning er nærmest pliktig til å påta seg. Der som tiden som går til slike engasjement skulle bli holdt utenfor, ville gjennomsnittstallet følgelig bli lavere og muligens gitt et mer «korrekt» bilde. I spørreundersøkelsen blir det imidlertid ikke spurt om tidsbruk på settedommer og tilkalt dommerengasjement særskilt, så det er umulig å beregne et alternativt anslag på den enkeltes samlede tidsbruk på eksterne engasjement. Dessuten er det mulig å argumentere for at virksomheten som settedommer eller tilkalt dommer - selv om den enkelte er pliktig å påta seg dette og at dette kan betraktes som ordinært dommerarbeid innenfor vedkommendes hovedstilling - likevel representerer et ekstra krav på den enkeltes tid. Denne virksomhet utgjør tross alt en arbeidsbelastning som kan gå på bekostning av den enkeltes evne til å håndtere andre oppgaver i tilknytning til sin ordinære dommerstilling. Ut fra et slikt resonnement er det derfor riktig at denne virksomhet figurerer i en oversikt over tidsbruk for eksterne verv og engasjement.

Ellers kan vi i tabell 3.3 registrere en del variasjon i samlet gjennomsnittlig tidsbruk pr måned sett i forhold til forskjellige kjennetegn ved dommerne. Vi ser f.eks. at ordinære dommere i gjennomsnitt bruker, ifølge opplysningene fra undersøkelsen, over to ganger så mye tid pr måned på eksterne engasjement som dommerfullmektiger (15,9 versus 6,8 timer). Dette er i tråd med hovedtendensene i tabell 3.2.¹²Når vi ser på ulike dommergrupper basert på hvilken rettsinstans de er tilknyttet (både rettsinstansens karakter og rettsinstansens geografiske beliggenhet eller arbeidsområde), finner vi også forskjeller i gjennomsnittlig tidsbruk, men disse er ikke særlig dramatiske.

12. Ekstraordinære dommere oppnevnes for et år at gangen. De blir derfor definert som dommere som tiltrådte sin stilling i 1996 og dermed fjernet fra materialet som ligger til grunn for tabell 3.3 og tabell 3.4.

Tabell 3.3: Variasjon i dommernes gjennomsnittlig tidsbruk pr måned i 1996 i forbindelse med eksterne engasjement, etter utvalgte kjennetegn*

Kjennetegn	Gjennomsnitt	Antall dommere (N)
Samtlige dommere	14,4	340
Stillingstype		
• ordinær dommer	15,9	287
• ekstraordinær dommer	-	-
• dommerfullmektig	6,8	53
Rettsinstansens karakter		
• Høyesterett	11,1	12
• Lagmannsrettene	13,2	80
• Herreds- og byrettene	15,0	248
Rettsinstansens geografiske beliggenhet		
• Hålogaland	14,9	32
• Frostating	16,7	40
• Gulating	16,9	52
• Agder	14,0	44
• Eidsivating	17,6	31
• Borgarting	12,4	129
• Høyesterett	11,1	12
Kjønn		
• Menn	16,3	259
• Kvinner	8,5	81
Fødselsår		
• Før 1940	15,3	62
• 1940-49	16,8	142
• 1950-59	13,9	85
• 1960 eller senere	7,8	51
Tiltredelses tidspunkt		
• 1970-79	12,9	18
• 1980-89	20,8	86
• 1990 eller senere	12,3	236

* Dommere som tiltrådte eller hadde permisjon fra sin stilling i minst fire måneder i 1996 er fjernet fra materialet som ligger til grunn for tabellen. Tidsbruk inkluderer virksomhet som settedommer eller tilkalt dommer.

Dersom vi ser på den enkelte dommers kjønn, alder (fødselsår) og tidspunkt for tiltredelse i sin nåværende stilling, finner vi derimot større forskjeller. Mannlige dommere antyder at de i gjennomsnitt bruker nesten dobbelt så mye tid pr måned på diverse eksterne verv og engasjement som kvinnelige dommere - 16,3 versus 8,5 timer pr måned. Dessuten er det en klar tendens til at tidsbruk øker med alder; mens de som er født i 1960 eller senere

antyder at de i gjennomsnitt bruker 7,8 timer pr. måned på eksterne verv og engasjement, oppgir de som er født i perioden mellom 1940 og 1949 at de i snitt bruker over dobbelt så mange timer (16,8). Gjennomsnittet faller litt for de som er enda eldre, men ikke mye (15,3 timer). Noen lignende tendenser forekommer i forbindelse med tidspunktet for den enkeltes tiltredelse, dog med en kraftigere reduksjon for de som har sittet i stillingen lengst. Det er de som tiltrådte i perioden 1980-89 som i gjennomsnitt bruker desidert mest tid på eksterne verv og engasjement (20,8 timer), mens de som tiltrådte enten før eller etter denne periode bruker mellom 12 og 13 timer.

Disse resultatene er også i tråd med resultatene framstilt i tabell 3.2; de både bekrefter og nyanserer hovedinntrykket fra den. Først og fremst er det litt eldre menn som innehar en ordinær dommerstilling - særlig en ordinær dommerstilling i herreds- og byrettene - og som har fungert i stillingen i flere år som i gjennomsnitt anvender mest tid på eksterne verv og engasjement.

Hvordan står dette bildet i forhold til lignende resultater angående samlede bruttoinntekter fra eksterne verv og engasjement? Resultatene for bruttoinntekter er framstilt i tabell 3.4. I denne tabellen, til forskjell fra tabell 3.3, er det imidlertid presentert to tallrekker. I det ene tilfellet (kolonnene til venstre) er gjennomsnittsverdiene beregnet uten å ta med inntektene fra virksomhet som settedommer eller tiltalt dommer, mens i det andre tilfellet (kolonnene til høyre) er slike inntekter tatt med i beregningsgrunnlaget.

Som vi ser, ligger gjennomsnittstallene til høyre (som omfatter inntekter fra engasjement som settedommer og/eller tilkalt dommer) med unntak for høyesterettsdommere - som ikke kan opptre som settedommer eller tilkalt dommer - alltid høyere enn de til venstre, til dels betraktelig høyere. Gjennomsnittsverdien for samtlige dommere er f.eks. kr. 47 050 når inntekter fra virksomhet som settedommer eller tilkalt dommer er inkludert mot kr. 40 600 når denne virksomhet ikke er tatt med.

Trass i slike forskjeller, er hovedmønsteret nokså likeartet. Ordinære dommere rapporterer vesentlig høyere bruttoinntekter fra eksterne verv og engasjement enn dommerfullmektiger - så mye som fire og halv til over fem ganger så mye. Dommere med en stilling knyttet til lagmannsrettene har, til tross for mindre gjennomsnittlig tidsbruk, høyere inntekter enn dommere som stilling er knyttet til herreds- og byrettene. Det virker med andre ord som om lagmannsrettsdommere får bedre betalt for eksterne verv og engasjement de påtar seg enn dommere i herreds- og byrettene - en forskjell som er muligens berettiget sett i forhold til deres respektive stillinger i det norske retts-systemet.

Ellers er det en del geografisk variasjon i gjennomsnittlige bruttoinntekter, en variasjon som langt på vei tilsvarende forskjellene i gjennomsnittlig tidsbruk oppgitt av dommerne (jfr. tabell 3.2 og tabell 3.3). Det samme kan sies om inntektsforskjeller knyttet til kjønn (der menn har over dobbelt så mye i gjennomsnittlige bruttoinntekter fra sine eksterne verv og engasjement som deres kvinnelige motparter), alder (der gjennomsnittlige inntekter øker med alder) og tidspunkt for tiltredelse (der dommere som tiltrådte i perioden fra 1980-89 har de største inntekter - i snitt vel to ganger så mye som deres kolleger som tiltrådte i 1990 eller senere).

Tabell 3.4: Variasjon i dommernes bruttoinntekter i 1996 i forbindelse med eksterne engasjement, etter utvalgte kjennetegn. Gjennomsnittsverdier beregnet uten og med inntekter fra virksomhet som settedommer og tilkalt dommer*

Kjennetegn	Uten inntekter fra virksomhet som settedommer og/eller tilkalt dommer		Med inntekter fra virksomhet som settedommer og/eller tilkalt dommer	
	Gjennomsnitt	Antall dommere (N)	Gjennomsnitt	Antall dommere (N)
Samtlige dommere	40 600	367	47 050	364
Stillingstype				
• ordinær dommer	45 700	314	53 300	311
• ekstraordinær dommer	-	-	-	-
• dommerfullmektig	10 200	53	10 350	53
Rettsinstansens karakter				
• Høyesterett	42 550	13	42 550	13
• Lagmannsrettene	59 850	85	60 300	85
• Herreds- og byrettene	34 400	269	43 050	266
Rettsinstansens geografiske beliggenhet				
• Hålogaland	29 250	36	36 000	36
• Frostating	45 700	41	49 550	41
• Gulating	47 700	60	58 400	59
• Agder	34 700	45	46 300	45
• Eidsivating	50 400	38	59 400	37
• Borgarting	37 850	134	41 500	133
• Høyesterett	42 550	13	42 550	13
Kjønn				
• Menn	47 100	275	54 550	273
• Kvinner	21 150	92	24 550	91
Fødselsår				
• Før 1940	51 650	71	57 350	70
• 1940-49	47 450	149	55 600	147
• 1950-59	36 700	95	44 300	95
• 1960 eller senere	12 950	52	14 000	52
Tiltredelses tidspunkt				
• 1970-79	44 300	20	48 000	20
• 1980-89	62 800	98	71 850	97
• 1990 eller senere	31 550	249	37 250	247

* Dommere som tiltrådte eller hadde permisjon fra sin stilling i minst fire måneder i 1996 er fjernet fra materialet som ligger til grunn for tabellen. Gjennomsnittsbeløpene er avrundet til nærmeste femti kroner.

6 En nærmere drøfting av de ordinære dommernes verv og engasjement innenfor næringsvirksomhet

Med dette kan vi gå over til en mer detaljert gjennomgang av de sider ved dommernes verv og engasjement som er knyttet til næringsvirksomhet. Som nevnt ovenfor, er mye av den offentlige diskusjonen omkring dommernes eksterne verv og engasjement fokusert på nettopp aktiviteter av denne art. Det kan derfor være hensiktsmessig å granske slike forhold litt nærmere. Men som vi har sett tidligere, oppgir nær tre fjerdedeler av samtlige dommere at de *ikke* har verv eller engasjement innenfor næringsvirksomhet som faller inn under de kriteriene som er referert. Og ikke overraskende er engasjementet innenfor næringsvirksomhet markert lavere for dommerfullmektigene sin del enn for ordinære og ekstraordinære dommere; bare litt i overkant av én av ti dommerfullmektiger svarte at de hadde slike engasjement. Rent praktisk innebærer dette at det er svært få respondenter blant både de ekstraordinære dommerne og dommerfullmektigene som har oppgitt ytterligere opplysninger om hva disse engasjementene innebærer. *I den videre presentasjonen velger vi derfor å konsentrere oppmerksomheten om de 97 ordinære dommerne som oppgir å ha engasjement innenfor næringsvirksomhet.*

6.1 Omfang og spredning av engasjement

I utgangspunktet er det nyttig å vise fordelingen av de aktuelle engasjementene slik disse er oppgitt av ordinære dommere. Tabell 3.5 framstiller en slik fordeling basert på antall engasjement på den ene siden og hvordan disse engasjementene arter seg på den andre - dvs. om de er rene investeringer, verv eller funksjoner uten investeringer eller om de innebærer både investeringer og verv eller funksjon. Fordi antallet dommere som oppgir engasjement i næringsvirksomhet er begrenset og antallet kombinasjonsmulighetene ut fra en slik tilnærming er mange, er det foretatt en forenkling med henblikk på antall engasjement den enkelte har oppgitt. Tabellen er likevel tjenlig for å utheve flere vesentlige momenter.

Tabell 3.5: Omfang og type engasjement blant ordinære dommere som oppgir minst ett engasjement i næringsvirksomhet. Absolutte tall*

Antall engasjement	Type engasjement			Totalt
	Kun investering	Kun verv/funksjon	Investering og verv/funksjon	
1-2	10	57	4	71
3 eller flere	11	9	6	26
I alt (N)	21	66	10	97

* I alt er det 385 ordinære dommere i datamaterialet. 283 ordinære dommere oppgir ingen engasjement i forbindelse med næringsvirksomhet mens seks dommere svarte ikke på alle relevante spørsmål.

For det første er det på det rene at en del dommere er engasjert i mer enn én næringsvirksomhet. Disse utgjør imidlertid et mindretall. Av de i alt 97 dommere som innehar engasjement innenfor næringsvirksomheter, er det over halvparten (52 personer eller 53,6 prosent) som har bare ett slikt engasjement, og vel syv av ti har ikke flere enn to slike engasjement, mens bare 26

(26,8 prosent) har tre eller flere engasjement. Når man tar høyde for de som har to eller flere engasjement er det imidlertid mulig å fastslå at de 97 dommerne er engasjert i til sammen 231 forskjellige næringsvirksomheter.¹³ Av disse 231 virksomheter står de 45 dommerne med to eller flere engasjement for i alt 179 engasjement (77,5 prosent av samtlige engasjement). Dette representerer et gjennomsnitt på fire engasjement pr. dommer. Men dette gjennomsnittet er til dels misvisende. I realiteten er engasjementene i næringsvirksomheter enda mer konsentrert. De 26 dommerne som oppgi tre eller flere engasjement står f.eks. til sammen for 141 forskjellige engasjement - et gjennomsnitt på drøye fem engasjement pr. dommer. Og dette resonnement kan, om man vil, følges videre. Hovedpoenget, som bekrefter og styrker konklusjonen som man kunne trekke fra resultatene framstilt tidligere i tabell 3.1, er imidlertid klar - nemlig, at engasjement i næringsvirksomheter er et forholdsvis begrenset fenomen blant ordinære så vel som andre dommere, og at i den grad slike engasjement forekommer er de i vesentlig grad konsentrert om relativt få personer.

Til denne konklusjon kan man legge til at av dommernes samtlige 231 engasjement er 74 tilfeller (32,0 prosent) å karakterisere som rene investeringer - dvs. tilfeller hvor vedkommende ikke har noe aktiv verv eller funksjon i virksomheten. Av de øvrige engasjementene er 118 (51,1 prosent) tilfeller der dommerne har verv eller funksjoner uten samtidig å ha investeringer, mens de resterende 39 (16,9 prosent) er tilfeller der dommerne oppgir å ha både investeringer og verv eller funksjoner i næringsvirksomheter. Det er viktig å understreke her at ut fra datamaterialet som ligger til grunn, er det *umulig* å si om investeringen i disse siste tilfellene er i den *samme* eventuelt i *andre* næringsvirksomheter enn de(n) hvor vedkommende også har et verv eller en funksjon. Men uansett er det kun ti personer det dreier seg om.

Som drøftingen så langt illustrerer, kan dommernes engasjement i forskjellige typer virksomheter spesifiseres ut fra to ulike holdepunkter: (1) *antall virksomheter* hvor dommere er engasjert og (2) *antall dommere* som er engasjert i ulike virksomheter. Det kan være hensiktsmessig å ta høyde for begge disse størrelsene når man skal prøve å anslå omfanget og konsentrasjonen eller spredning av dommers engasjement i ulike typer næringsvirksomhet. Vi skal komme tilbake til dette poenget i den videre drøftingen.

6.2 Type funksjoner i næringsvirksomheter

Hvilke funksjoner har så de ordinære dommerne som er engasjert innenfor næringslivet? Svar på dette spørsmålet finner vi i tabell 3.6. Aller først er det grunn til å understreke at ikke alle dommere med næringslivsengasjement samtidig har funksjoner innenfor næringsvirksomheter. Som vi har allerede har sett i forbindelse med tabell 3.5, oppgir 21 (21,6 prosent) av de ordinære dommerne som er engasjert i næringsvirksomhet at de ikke har noen funksjoner. Det er altså da tale om dommere hvis engasjement begrenser seg til rene investeringer.

13. Tallet 231 representerer summen av alle engasjement oppgitt av de 97 ordinære dommerne.

Tabell 3.6: Type funksjon innenfor næringsvirksomhet. Prosentandel av ordinære dommere med næringslivsengasjement som oppgir konkrete funksjoner (N = 97)

Type funksjon	Prosentandel med slik(e) verv
Styreleder	19,6
Ordinært styremedlem	32,0
Leder av representantskap/bedriftsforsamling	1,0
Ordinært medlem av representantskap/bedriftsforsamling	8,2
Leder av andre organ	21,6
Ordinært medlem av andre organ	12,4
Konsulentbistand	1,0
Ikke noen funksjon	21,6

Når ordinære dommere først har funksjoner innenfor næringsvirksomhet, er det helst på styrerommene. I overkant av 30 prosent av de dommerne som er engasjerte oppgir å ha ett eller flere styreverv, og ytterligere 20 prosent oppgir å ha ett eller flere styreleder verv. For øvrig besitter også over 20 prosent av dommerne lederfunksjonen i en del andre organ, mens over 10 prosent er ordinære medlemmer i andre organer.

Igjen kan man spørre om hvorvidt vervene og funksjonene antydte i tabell 3.6 er noenlunde jevnt fordelt blant de 76 ordinære dommere som har slike engasjement eller om det er en vesentlig tendens til opphoping og konsentrasjon. I en viss utstrekning er det tross alt teoretisk mulig for at det er de samme personene som inngår i flere av funksjonene notert i tabell 3.6. Svaret på dette spørsmålet er mye av det samme som ble avdekket tidligere. I alt er det 52 dommere (68,4 prosent) som oppgir bare én funksjon og 13 dommere (17,1 prosent) som oppgir to funksjoner. De 11 øvrige dommere oppgir tre eller flere funksjoner, noe som innebærer at de står for i alt 58 av 136 registrerte funksjoner (42,6 prosent). For de fleste er det med andre ord et spørsmål om å ha bare noen få funksjoner, mens for noen få kan det være snakk om et mer mangfoldig engasjement i næringsvirksomheter.

6.3 Type virksomheter hvor dommere er engasjert

Tabell 3.7 presenterer ytterligere opplysninger om dommernes engasjement innenfor næringslivet. Tabellene viser trekk ved engasjementet som prosentandel av dommerne med næringslivsengasjement, samt som prosentandel av det totale antall virksomheter dommere er engasjert innenfor.

Som vi ser, når dommere engasjerer seg innenfor næringsvirksomhet, er det *privat virksomhet* det er tale om. Omlag 80 prosent av engasjementet er innenfor ren privat virksomhet, enten vi velger å se det som andel av dommere som er engasjert eller som andel av det totale antall virksomheter. Videre er det *aksjeselskap* som er den dominerende selskapsformen. Rundt to tredjedeler av alle virksomhetene som dommere er engasjert i har enten ASA eller AS som selskapsform. Dominansen av AS som selskapsform er enda tydeligere sett som andel av dommerne, i og med at omlag 45 prosent av de dommerne som har næringslivsengasjement er engasjert i ett eller flere AS.

Tabell 3.7: Trekk ved ordinære dommers næringslivsengasjement. Eierforhold, selskapsform, antall ansatte og lokalisering som prosentandel av antall dommere med næringslivsengasjement (maksimum N = 97) og som prosentandel av totalt antall virksomheter hvor dommere er engasjert (maksimum N = 231)

Egenskap	Andel av dommerne (Maks. N=97)	Andel av virksomhetene (Maks. N=231)
Eierforhold		
Privat	82,1	78,4
Delvis privat	13,5	7,8
Offentlig	12,6	7,8
Selskapsform		
ASA (Alminnelig aksjeselskap)	23,7	29,0
AS (Aksjeselskap)	45,4	38,1
KS (Kommandittselskap)	2,1	1,3
ANS (Ansvarlig selskap)	7,2	6,5
Enkeltmannsforetak el.l. eid av andre	0,0	0,0
Enkeltmannsforetak el.l. eid av deg selv	9,3	3,9
Statsforetak	1,0	0,4
Annet	34,0	19,0
Antall ansatte		
Under 5 ansatte	32,0	22,5
6-10 ansatte	10,3	4,8
11-25 ansatte	11,3	6,5
26-50 ansatte	16,5	12,1
51-100 ansatte	10,3	4,8
Over 100 ansatte	19,6	10,0
Lokalisering		
Innenfor eget domssog	60,8	52,4

Når det gjelder *størrelsen på virksomhetene* er spredningen noe større. Rundt en tredjedel av dommerne er engasjert i virksomheter med under fem ansatte, mens rundt en fjerdedel av virksomhetene har under fem ansatte. Men det er ikke slik at dommere tenderer å konsentrere engasjementet utelukkende til små virksomheter. Så mye som 10 prosent av virksomhetene har over 100 ansatte, og nesten 20 prosent av dommerne med næringslivsengasjement er engasjert i såpass store virksomheter.

Til slutt noterer vi at når dommere engasjerer seg innenfor næringsvirksomhet, er virksomheten like gjerne lokalisert innenfor som utenfor dommers eget domssogn. Dette er tilfellet for noe over halvparten (52,4 prosent) av virksomhetene og ca. 60 prosent av dommerne.

6.4 Tidsbruk og inntekter

Som vist i tabell 3.5, hadde ca. en femtedel av dommerne med næringslivsengasjement begrenset dette til rene investeringer. Spørsmålet om tidsbruk og

inntekter fra engasjementet var imidlertid knyttet til de tilleggsoppgavene dommerne påtok seg i form av verv eller andre funksjoner. Av de 96 dommerne med næringslivsengasjement er det 76 dommere som har ett eller flere verv/ funksjoner innenfor næringsvirksomhet. Av disse igjen er det en del personer som har blitt tilsatt i løpet av 1996, og helt åpenbart har dratt med seg inntekter og tidsbruk fra verv *før* de startet i dommerstillingene inn i den tidsperioden vi spør om, nemlig 1996. Opplysninger fra slike personer vil lett kunne påvirke resultatene, spesielt når det i utgangspunktet er så få innenfor gruppen ordinære dommere som i det hele tatt oppgir at de har verv eller funksjoner i næringsvirksomheter. Tar vi bort slike personer, sitter vi igjen med 63 dommere som var i dommerstillingen i løpet av hele 1996 og som i følge egne utsagn hadde verv eller andre funksjoner i 1996. Spørsmålet er altså hvilken tidsbruk og hvilke inntekter nettopp dette engasjementet la beslag på. Svar på dette finner vi i tabell 3.8.

Tabell 3.8: Tidsbruk og bruttoinntekter for verv og funksjoner innenfor næringsvirksomhet blant ordinære dommere som var tilsatt i dommerstilling i løpet av hele 1996 og som har hatt verv eller andre funksjoner innenfor næringsvirksomhet (N = 63)

Timer pr. måned	Andel av dommere med verv i 1996	Snitt timer pr. dommer	Bruttoinntekt i 1996	Andel av dommere med verv i 1996	Snittinntekter pr. dommer
Ingen	4,8	0 t/mnd	Ingen	4,8	0 kr.
1-5 t/mnd	66,7	2,9 t/mnd	Opp til kr. 5 000	19,0	2 414 kr.
6-10 t/mnd	22,2	8,1 t/mnd	kr. 6-10 000	15,9	8 750 kr.
11-20 t/mnd	6,3	14,8 t/mnd	kr. 11-25 000	22,2	17 000 kr.
			kr. 26-50 000	22,2	34 490 kr.
			kr. 51-100 000	9,5	62 900 kr.
			Over kr 100 000	6,3	171 250 kr.
I alt	100,0	4,7 t/mnd		100,0	30 154 kr.

I snitt oppgir de aktuelle dommerne at de brukte i overkant av 4 timer pr. måned på disse vervene/ funksjonene i 1996. For dette var bruttoinntekten i gjennomsnitt på kr. 30.154,-. I snitt skulle dette gi en inntekt på ca. kr. 765,- pr. time. Slike gjennomsnittsbetraktninger dekker imidlertid over til dels store forskjeller dommerne imellom. Situasjonen her er med andre ord den samme som vi møtt i forbindelse med tabell 3.2 - nemlig at verdiene for noen få personer trekker gjennomsnittsverdien oppover for alle i gruppen. Tabell 3.8 viser derfor hvordan dommerne fordeler seg på ulike inntektsgrupper og etter antall timer pr. måned brukt på verv og funksjoner i tilknytning til næringsvirksomhet. I tillegg vises gjennomsnittene innenfor disse gruppene.

Hovedbildet i tabell 3.8 viser at det typiske for dommere med verv/funksjoner innenfor næringsvirksomhet er å bruke rundt 3 timer pr. måned på sitt engasjement. Dommerne med størst tidsbruk på slike engasjement oppgir å bruke ca. 15 timer pr. måned på sine engasjement. Når det gjelder inntektene er spredningen større, og det er vanskeligere å identifisere den typiske inntekten for dommere med biverv innenfor næringsvirksomhet. Over halvparten av dommerne med biverv oppgir å ha inntekter på under kr. 15.000 i løpet av

1996, mens ca. 8 prosent av dommerne med biverv oppgir inntekter på over kr. 100.000 fra disse vervene i løpet av 1996.

6.5 De aktive dommernes mest belastende engasjement

Som avslutning av denne mer detaljert gjennomgang av ordinære dommers engasjement i næringsvirksomhet kan vi se nærmere på de som er aller mest aktive innenfor dette området - dvs. de som har hatt tre eller flere slike verv eller funksjoner i løpet av 1996. Hva kjennetegner disse engasjement, og er det noen sammenheng i retning av at arbeidsbelastninger er særlig stor med enkelte typer virksomheter/engasjement?

Tabell 3.9 antyder noen svar på disse spørsmålene. Svarene som hentes fra denne tabell må imidlertid tolkes med stor forsiktighet. Dette er fordi tabellen er basert på et svært så spinkelt datagrunnlag. Allerede i tabell 3.1 så vi at tre fjerdedeler av de ordinære dommerne ikke har noe næringslivsengasjement. Videre har vi sett at blant de som har engasjement i næringsvirksomheter, er det få som har engasjert seg i tre eller flere næringsvirksomheter. Tallet aktuelle dommere blir ytterligere redusert dersom vi igjen siler ut de som tiltrådte sin stilling i løpet av 1996. Konkret gjenstår bare 12 dommere (dvs. 3 prosent av samtlige ordinære dommere) som i følge undersøkelsesmaterialet engasjert seg i tre eller flere næringsvirksomheter i 1996. Når vi dessuten ser at ikke alle av disse 12 dommerne svarte på relevante spørsmål hvor den enkelte ble bedt om å identifisere hvilke av sine engasjement innenfor næringsvirksomhet de opplevde å medføre den største, nest største og eventuelt tredje største arbeidsbelastningen, og dernest spesifisere nøyere enkelte kjennetegn ved nettopp disse næringsvirksomhetene, er det enda viktigere å utvise forsiktighet i tolkningen av resultatene i tabell 3.9.

Med disse forbehold kan vi se nærmere på tabell 3.9. Er det så noen tendens man kan lese ut av hva disse dommerne har rapportert? Når det gjelder funksjonene som dommerne kan ha, er det en viss tendens i retning av at styreleder verv er den funksjonstypen som synes å være mest arbeidsbelastende, og disse engasjement synes i vesentlig grad å forekommer i tilknytning til aksjeselskaper. Når det gjelder tidsbruk og inntekter er det, ikke overraskende, klare sammenhenger. Jo mer arbeidsbelastende engasjement, dess mer tid blir brukt og dess bedre betalt får dommerne.

Tabell 3.9: Kjennetegn ved de virksomhetene hvor dommernes engasjement medfører størst arbeidsbelastning. Dommere med engasjement i tre eller flere virksomheter

Kjennetegn	Størst belastning	Nest Størst belastning	Tredje Størst belastning
Funksjon			
Styreleder	54,5	33,3	37,5
Ordinært styremedlem	36,4	33,3	25,0
Leder av representantskap/bedriftsforsamling	0,0	0,0	0,0
Ordinært medlem av repr.skap/bedr.samling	0,0	11,1	37,5
Leder av andre organ	0,0	0,0	0,0
Ordinært medlem av andre organ	9,1	11,1	12,5
Konsulentbistand	9,1	0,0	0,0
Selskapsform			
ASA (Alminnelig aksjeselskap)	27,3	0,0	11,1
AS (Aksjeselskap)	45,5	80,0	44,4
KS (Kommandittselskap)	0,0	0,0	0,0
ANS (Ansvarlig selskap)	0,0	0,0	11,1
Enkeltmannsforetak e.l. eid av andre	0,0	0,0	0,0
Enkeltmannsforetak e.l. eid av deg selv	9,1	0,0	0,0
Statsforetak	0,0	0,0	0,0
Annet	18,2	20,0	33,3
Bruttoinntekt (gjennomsnitt)	32.870 kr.	25.410 kr	7.767 kr
Timer pr. måned (gjennomsnitt)	6,9 t/mnd	2,0 t/mnd	1,2 t/mnd
Maksimum N	12	10	9

7 Et mål på bredden i dommernes eksterne engasjement

Med dette kan vi returnere til det store bildet og i avslutning stille spørsmålet om dommere opplever sine eksterne engasjement som særlig brysom sett i forhold til den dommergjeringen de skjønner. Mer konkret, i hvilken grad opplever dommere at deres eksterne engasjement vanskeliggjorde arbeidet som dommer ved eget embete av tidsmessige og/eller habilitetsmessige grunner i 1996?

Forutsetningen for at spørsmål av denne karakter skal oppfattes som relevante er naturligvis at den enkelte faktisk har eksterne engasjement av en eller annen art. For å kunne komme videre er det derfor nødvendig å etablere en oversikt over hvilke dommere som i det hele tatt har slike engasjement og i forlengelse av dette, hvor mange.

Datamaterialet som ble innhentet gjennom spørreundersøkelsen tillater ikke en nøyaktig opptelling av hvor mange engasjement den enkelte dommer hadde i 1996. I hovedsak er dette fordi en person kan ha hatt flere verv/funksjoner i forbindelse med *én bestemt virksomhet*, eventuelt hatt flere engasjement enten av en passiv eller mer krevende art i forbindelse med *en generell type virksomhet*. En dommer kan eksempelvis ha vært medlem av flere ideelle

foreninger og organisasjoner av samme type (f.eks. kulturelle organisasjoner eller friluftss og idrettsforeninger) og i noen tilfeller innehatt et verv mens i andre tilfeller ikke vært mer enn et passivt medlem, uten at spørreundersøkelsen fanget dette opp. Den samme muligheten for flere engasjement av litt forskjellige art eksisterer også innen andre virksomhetsområder.¹⁴ Ufullstendig svargivning bidrar også til å gjøre en mer nøyaktig opptelling av *antallet* engasjement for den enkelte dommeren umulig.

Det som imidlertid er mulig er å etablere en oversikt over *bredden* i den enkelte dommerens eksterne engasjement. Til dette formålet kan vi telle i hvor mange av de i alt fem forskjellige virksomhetsområder den enkelte har hatt minst ett engasjement. Resultatet av en slik opptelling vil kunne variere fra 0 (ingen eksterne engasjement) til 5 (minst ett engasjement innenfor alle fem områder), og hvor fordelingen vil gi en indikasjon på spredningen av engasjement blant dommere, dog uten at det sier noe mer konkret om hvor den enkelte dommer har sine eksterne engasjement.¹⁵

Tabell 3.10 inneholder to oversikter som er etablert på denne måten. Oversiktene varierer fordi ulike kriterier er blitt lagt til grunn i deres oppbygging. Den ene oversikten (kolonnen i midten) tar utgangspunkt i en mer åpen, altomfattende definisjon av engasjement - dvs. den fanger opp alle typer engasjement, inkludert de passive engasjement av typen rene investeringer og ordinære organisasjonsmedlemskap. Den andre oversikten (kolonnen til høyre) er derimot basert på en mer restriktiv definisjon av engasjement - dvs. den forutsetter mer aktive verv og/eller funksjoner av karakteren tidligere diskutert. Oversikten til høyre utelukker alle engasjement som er begrenset til rene investeringer og passiv organisasjonsmedlemskap. Den utelukker også virksomhet som settedommer og tilkalt dommer som må anses for å være mindre frivillig. Mens oversikten i midten er med andre ord «overbærende» og lite krevende, er oversikten til høyre av en «strengere» og mer ekskluderende karakter.

Som vi ser, når man legger en mer åpen eller generøs og altomfattende definisjon av eksterne engasjement til grunn er det flere som «passerer gjennom nåløyet» eller klatrer over «null-terskelen», mens når en mer restriktiv eller krevende definisjon er lagt til grunn er det færre som klarer denne terskelen, og også færre som «når helt til topps» med eksterne engasjement i alle fem virksomhetsområder. Hovedmønsteret er imidlertid nokså like i begge tilfeller. De aller fleste har minst ett engasjement utenom sin dommerstilling, selv om noe strengere kriterier er lagt til grunn. Likeledes er det forholdsvis få som har engasjement over et utstrakt register som dekker alle fem virksomhetsområder. Dette gjelder selv om mer løsslupne kriterier blir anvendt. Ut fra dette er konklusjonen klar: Ved bruk av alternative kriterier i etablering av

14. Spørreundersøkelser av karakteren som ble gjennomført i dette tilfelle er ikke et presisjonsinstrument. Den er heller ment å fange opp og registrere relevante hovedtrekk.

15. En slik opptelling er med andre ord stort sett «blind» for ulike kombinasjoner av engasjement. Det er hoveddrubrikkene i tabell 1 som er lagt til grunn for opptellingen antydnet her og hvor opptellingen er en ren oppsummering av antall virksomhetsområdene der vedkommende har minst ett engasjement. Ut fra logikken som legges til grunn er det derfor bare verdiene null og fem som har en klar innholdsmessig betydning og tolkning. Null betyr *ingen* slike eksterne engasjement, mens fem betyr *minst ett engasjement* innenfor hver av de fem virksomhetsområdene. En verdi på én, to, tre eller fire i oversiktene kan derimot forekomme på flere måter og representere mange ulike kombinasjoner av engasjement innenfor forskjellige områder.

disse oversikter står vi overfor en gradforskjell med hensyn til dommernes eksterne engasjement, ikke en vesensforskjell.

Tabell 3.10: Bredden i dommers eksterne engasjement. Antall områder hvor dommere har ett eller flere engasjement ut fra ulike kriterier. Prosentandeler*

Antall virksomhetsområder	Engasjement av alle slag, «passive» så vel som «aktive»	Bare «aktive» og «frivillige» engasjement
0	5,1	19,2
1	21,0	35,1
2	32,5	28,0
3	30,2	15,7
4	9,6	1,6
5	1,6	0,4
N (=100%)	(510)	(510)

8 Skaper eksterne engasjement problemer av tidsmessige eller habilitetsmessige grunner?

I forhold til det totale omfanget av den enkelte dommers eksterne verv og engasjement, representerer oversiktene i tabell 3.10 ikke annet enn et surrogatmål - vel å bemerke et nokså unøyaktig mål. De kan skjule store forskjeller i omfang, selv for to personer med en identisk verdi på oversiktene. Likevel kan de være nyttige når vi nå skal gå videre for å få et inntrykk av hvorvidt engasjement skaper problemer av en tidsmessig eller habilitetsmessig art. For det første kan vi bruke dem for å si ut de som ikke oppgir minst ett eksternt engasjement. For slike individer er ikke tidsmessige eller habilitetsmessige komplikasjoner aktuelle problemstillinger. Men i tillegg kan vi bruke dem for å undersøke om en økende *bredde* i dommernes register av eksterne engasjement henger sammen med en opplevelse av at slike engasjement har skapt problemer av den ene eller andre art.

8.1 Forholdet mellom bredden i eksterne engasjement og oppfatninger av tidsmessige problemer

Først kan vi se på spørsmålet om tidsmessige problemer. Dommernes opplevelser av hvor ofte deres eksterne engasjement vanskeliggjorde arbeidet som dommer ved eget embete i 1996 er framstilt i tabell 3.11. Framstillingen er betinget av bredden i dommernes eksterne engasjement, dvs. innenfor *hvor mange virksomhetsområder* den enkelte har oppgitt å ha engasjement i, ikke *hvor mange engasjement* vedkommende har i alt. For dette formål er fordelingen basert på den mer omfattende definisjonen av eksterne engasjement fra tabell 3.10 lagt til grunn.

Tabell 3.11: Opplevelse av tidsmessige problemer ved å skjøtte eget embete i forhold til bredden i dommernes eksterne engasjement. Prosentandeler*

Opplevelse av problemer i 1996	Antall virksomhetsområder hvor dommeren har engasjement					Totalt
	1	2	3	4	5	
Aldri	94,2	89,6	78,4	73,5	75,5	85,1
Noen få ganger	4,8	10,4	20,3	26,5	12,5	14,0
Flere ganger/Så godt som ukentlig	1,0	0,0	1,3	0,0	12,5	0,8
N (=100%)	(104)	(164)	(153)	(49)	(8)	(478)

* Spørsmålet lød slik: «Hvor ofte i løpet av 1996 opplevde du at dine eksterne verv og engasjement vanskeliggjorde ditt arbeid som dommer ved eget embete av tidsmessige grunner?»

Det aller første som er å konstatere på grunnlag av tabell 3.11 er at det overveiende flertallet av dommerne som har eksterne engasjement sier at de aldri opplevde at disse vanskeliggjorde deres arbeid som dommer i 1996. Dette gjelder uansett bredden i dommernes engasjement, og samlet sett er det 85,1 prosent som sier dette. Opplevelse av at eksterne engasjement faktisk vanskeliggjorde arbeidet er likevel betinget av bredden i den enkeltes engasjementsregister. Dette ser vi i en klar økning i prosentandelen som antyder at de opplevde dette i 1996 enten noen få ganger eller flere ganger og så godt som ukentlig alt ettersom vi beveger oss fra engasjement i kun et virksomhetsområdet og oppover i antall virksomhetsområder. Det eksisterer med andre ord en klar sammenheng mellom disse to momenter.¹⁶ Samme mønsteret og sammenheng finner vi, dog enda litt klarere, om vi bruker den strengere eller mer restriktive definisjonen av engasjement og fordelingen for bredden i dommernes eksterne engasjement slik dette ble drøftet i forbindelse med tabell 3.10.

8.2 Forholdet mellom bredden i eksterne engasjement og oppfatninger av habilitetsmessige problemer

Hva så med hensyn til habilitetsproblemer? Resultatene for et lignende spørsmål om hvor ofte dommerne som hadde eksterne engasjement innenfor ett eller flere virksomhetsområde opplevde at dette vanskeliggjorde sin dommergjerning i 1996 av habilitetsmessige grunner, er framstilt i tabell 3.12. Hovedtendensene i tabellen er identiske med de som vi finner i tabell 3.11, dog enda sterkere. Her er det hele 94,5 prosent av samtlige dommere som hadde slike engasjement som sier at de *aldri* opplevde problemer av denne art i 1996, mens bare 5,5 prosent svarer at de hadde opplevd dette noen få ganger. Igjen er det en økende tendens til at dommerne har opplevd slike problemer alt

16. Sammenhengen er statistisk signifikant, dvs. den kan ikke tilskrives statistiske tilfældigheter.

ettersom bredden i deres engasjement øker.¹⁷ De samme resultater får vi også med den andre definisjonen av eksterne engasjement.

Tabell 3.12: Opplevelse av habilitetsmessige problemer ved å skjøtte eget embete i forhold til bredden i dommernes eksterne engasjement. Prosentandeler*

	Antall virksomhetsområder hvor dommeren har engasjement					Totalt
	1	2	3	4	5	
Opplevelse av problemer i 1996						
Aldri	99,0	95,7	94,1	81,6	100,0	94,5
Noen få ganger	1,0	4,3	5,9	18,4	0,0	5,5
Flere ganger/Så godt som ukentlig	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
N (=100%)	(101)	(164)	(153)	(49)	(8)	(475)

* Spørsmålet lød slik: «Hvor ofte i løpet av 1996 opplevde du at dine eksterne verv og engasjement vanskeliggjorde din dommergjerning av habilitetsmessige grunner?»

8.3 Hvor trykker skoen mest?

Innenfor hvilke virksomhetsområder er det at eksterne engasjement volder de største problemene for dommere slik de opplever dette? For å få bedre innsikt i dette ble det stilt oppfølgingsspørsmål der dommerne som hadde opplevd tidsmessige eventuelt habilitetsmessige vansker på grunn av sine eksterne engasjement i 1996 skulle identifisere hvilket virksomhetsområdet som var mest problematiske. Svarfordelingene for disse spørsmål er framstilt i tabell 3.13.

Tabell 3.13: Virksomhetsområder der eksterne engasjement oppleves i størst grad å ha vanskeliggjort dommernes arbeid av henholdsvis tidsmessige og habilitetsmessige grunner. Prosentandeler

Virksomhetsområde	Problemer relatert til	
	Tidsmessige grunner	Habilitetsmessige grunner
Næringsvirksomhet og investeringer	3,0	40,0
Interesseorganisasjoner	3,0	8,0
Ideelle foreninger og organisasjoner	4,5	36,0
Politisk virksomhet og offentlige verv	37,9	12,0
Øvrig juridisk virksomhet	51,1	4,0
N (= 100%)	(66)	(25)

I tolkning av resultatene i tabell 3.13 er det viktig å ha to forhold in mente. For det første er grunnlaget for tabellen kun de dommerne som innrømmer å ha opplevd at deres eksterne engasjement hadde vanskeliggjort arbeidet som

17. At ingen av de åtte dommerne som har engasjement innenfor alle fem virksomhetsområder opplevde slike problemer i 1996 svekker ikke helhetsbildet. Nettopp at det er så få personer i denne kategori gjør at vi ikke bør tillegge fordelingen for denne gruppen stor vekt.

dommer i 1996. Andre dommere som ikke rapporterte samme opplevelser eller som ikke har oppgitt relevante engasjement er utelukket fra tabellen. For det andre tar ikke tabellen høyde for sammensetningen i den enkeltes «engasjementsportfølje» og dermed hvorvidt alle virksomhetsområder er aktuelle som «problemskapende kandidater.» Det er umulig f.eks. for en dommer å svare at interesseorganisasjoner volder de største problemene hvis ikke vedkommende har ett eller flere engasjement i tilknytning til interesseorganisasjoner.

Resultatene i tabell 3.13 er likevel interessante og formidler et klart bilde. Engasjementene som oppleves å skape problemer av tidsmessige grunner er forskjellige fra de som blir oppfattet å skape problemer av habilitetsmessige grunner. Det er først og fremst engasjement knyttet til øvrig juridisk virksomhet og dernest politisk virksomhet og offentlige verv som oppleves å være mest brydsomme av tidsmessige grunner. Engasjement som oppleves å skape habilitetsmessige problemer er derimot først og fremst knyttet til næringsvirksomhet og investeringer samt ideelle foreninger og organisasjoner. Disse forskjeller er kanskje ikke fullstendig overraskende, men de bidrar til å understreke behovet for å nyansere diskusjoner om mulige problemer knyttet til dommernes engasjement utenom dommerstillingen.

9 Hvilke dommere har størst bredde i sine eksterne verv og engasjement?

Som avslutning kan vi se litt nærmere på hva som kjennetegner dommere med størst bredde i sin eksterne «engasjementsportfølje». Til dette formål er det hensiktsmessig å bruke oversikten fra tabell 3.10 som er basert på en strengere, mer begrenset definisjon av eksterne engasjement - dvs. oversikten der passive engasjement samt virksomhet som settedommer og tilkalt dommer er utelukket.¹⁸ Med denne oversikten som utgangspunkt kan vi beregne gjennomsnittsverdier for dommere med en rekke forskjellige kjennetegn for å se om bredden i dommernes engasjement viser noen merkverdige trekk.¹⁹

Resultatene fra en slik analyse er fremstilt i tabell 3.14. Kjennetegnene som er lagt til grunn for analysen er, i tillegg til stillingstype (om vedkommende er en ordinær dommer, en ekstraordinær dommer eller dommerfullmektig), henholdsvis rettsinstansens karakter og geografiske beliggenhet, dommernes alder og tidspunkt for tiltredelse i sin stilling, samt dommernes kjønn.

Med unntak av rettsinstansens karakter og dens geografiske beliggenhet finner vi forskjeller i gjennomsnittsverdier som er statistisk signifikante.²⁰ I snitt rapporterer ordinære dommere f.eks. engasjement i flere virksomhetsområder enn både ekstraordinære dommere og dommerfullmektiger (hen-

18. Dersom engasjement som settedommer og tilkalt dommer ble inkludert, ville dette automatisk bidra til en større bredde i de ordinære dommernes engasjementsportfølje.

19. Det er også mulig å presentere frekvensfordelinger for engasjementsbredden betinget av de forskjellige kjennetegnene, men gjennomsnittsverdier er en mer økonomisk måte å oppsummere fordelingene på. Dessuten er det enklere å vurdere om variasjonen i fordelingene (eller i dette tilfelle gjennomsnittsverdiene) er statistisk signifikante.

20. Ettersom materialet fra denne undersøkelsen omfatter brorparten av det aktuelle universet, kan man diskutere om vanlige tester for statistisk signifikans er relevant. Under slike omstendigheter kan man si at alle forskjeller som forekommer har en viss substansiell signifikans uavhengig av vanlig signifikansprøver. Som en pekepinne på forskjellenes art, kan signifikansprøver likevel være nyttig.

holdsvis 1,65 versus 1,32 og 0,90). Disse forskjellene kan ikke tilskrives statistiske tilfeldigheter. Gitt funnene som ble presentert i tabell 3.1 er ikke dette resultatet noe overraskende.

Av større interesse er forskjellene vi ser i forbindelse med dommernes kjønn, alder og tidspunkt for tiltredelse samt, i noe mindre forstand, rettsinstansers karakter og geografiske beliggenhet. I gjennomsnitt rapporterte mannlige dommere eksterne engasjement over et vesentlig bredere register av virksomhetsområder enn kvinnelige dommere (1,60 versus 1,08 områder). Det samme gjelder for dommere født i perioden 1940-49 sammenlignet med både yngre og eldre kolleger. Likeledes for dommere som tiltrådte sin nåværende stilling i perioden 1980-89 sammenlignet med de som tiltrådte enter tidligere eller senere.

Disse funnene kan heller ikke sies å være spesielt oppsiktsvekkende, men de er likevel verdt å merke seg. Kjønnsforskjellene som finnes i andre deler av samfunnslivet gjør seg også gjeldende i denne sammenhengen. Ellers er det bare å konstatere at alder og tidspunkt for tiltredelse henger til dels sammen, særlig for dommerfullmektiger og ordinære dommere, så forskjellene i disse variablene er på mange måter to sider av samme sak.²¹ Hovedtendensen er at dommere som i 1997 hadde kommet omtrent midtveis i livet (dvs. var omkring 50 år) og var midtveis i sine karrierer hadde et bredere register av eksterne engasjement enn dommere som var yngre eller eldre. Vel så interessant her er at bredden i eksterne engasjement ikke fortsetter å øke med enda høyere alder eller flere års erfaring som dommer; den heller avtar. Dette tyder på at eksterne engasjement i vesentlig grad følger en viss *livs-* eller *karrieresyklus*. En alternativ og konkurrerende forklaring er at eksterne engasjement blant dommere er et fenomen som har vært tiltakende i de senere årene og at det til dags dato er særlig dommere som har kommet til et visst punkt alders- og karrieremessig nettopp i disse årene som har blitt dratt inn i denne form for virksomhet - dvs. at det representerer en form for *generasjons-relatert* fenomen. Å avgjøre hvilke av disse to forklaringer som er mest treffende krever et datamateriale som er mer dynamisk, med opplysninger fra flere tidspunkter enn det som er tilgjengelig fra den nåværende undersøkelsen. Inntil videre må derfor dette spørsmålet stilles i bero.

21. Verdien for korrelasjonskoeffisienten gamma mellom disse to variabler er 0,71.

Tabell 3.14: Variasjon i bredden i dommernes eksterne engasjement etter utvalgte kjennetegn. Gjennomsnittsverdier på en skala fra 0 til 5*

Kjennetegn	Gjennomsnitt	Antall dommere (N)
Stillingstype		
• ordinær dommer	1,65	373
• ekstraordinær dommer	1,32	19
• dommerfullmektig	0,90	118
Rettsinstansens karakter		
• Høyesterett	1,69	16
• Lagmannsrettene	1,63	115
• Herreds- og byrettene	1,40	379
Rettsinstansens geografiske beliggenhet		
• Hålogaland	1,45	55
• Frostating	1,70	61
• Gulating	1,44	85
• Agder	1,35	68
• Eidsivating	1,38	53
• Borgarting	1,45	172
• Høyesterett	1,69	16
Kjønn		
• Menn	1,60	378
• Kvinner	1,08	132
Fødselsår		
• Før 1940	1,53	99
• 1940-49	1,74	174
• 1950-59	1,58	118
• 1960 eller senere	0,90	119
Tiltredelses tidspunkt		
• 1970-79	1,60	20
• 1980-89	1,82	105
• 1990 eller senere	1,36	385

* Fordelingen som ligger til grunn for denne tabell er den som er fremstilt i høyre kolonnen i tabell 9.

Endelig kan vi registrere at det forekommer enkelte forskjeller i den gjennomsnittlige bredden i dommernes eksterne engasjement avhengig av hvilken rettsinstans den enkelte dommeren er tilknyttet. Spesielt viste høyesterettsdommere og dommere knyttet til Frostating dommerembetet en tendens til å rapportere en bredere engasjementsportfølje enn sine kolleger i andre rettsinstanser. Forskjellene er imidlertid av en mer beskjeden art, og ikke store nok til å være statistisk signifikant under vanlige forutsetninger.