



INNSTILLINGSRÅDET FOR DOMMERE

Saksbehandler: AA/KL
Direkte tlf.:
Dato: 27.05.2021
Saksnr.:
Arkivkode:
Deres ref.: 20/5001 JHS/VHB

Justis- og beredskapsdepartementet
Sivilavdelingen
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Høring – NOU 2020:11: Den tredje statsmakt, Domstolene i endring

Innledning

Innstillingsrådet for dommere viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 27. oktober 2020. Høringsfristen ble satt til 27. april 2021. På grunn av stort arbeidspress i forbindelse med innstillinger knyttet til strukturprosessen i domstolene, har departementet forlenget høringsfristen for Innstillingsrådet til 31. mai 2021.

Innstillingsrådet vil begrense seg til å avgi uttalelse om de forhold som gjelder rådets arbeid, dvs. kapittel 11, Utnevning av dommere og kapittel 12, Midlertidige dommere.

11.6 Forholdet mellom Innstillingsrådet og regjeringen

Innstillingsrådet er enig i kommisjonens forslag om en videreføring av dagens utnevningssprosess. Det vil innebære at rådet innstiller tre søkere i rekkefølge, forutsatt at det er tre kvalifiserte søkere. Innstillingsrådet er også enig i at dersom regjeringen ønsker å fravike rådets rangering, skal Innstillingsrådet orienteres om grunnene til det – og begrunnelsen bør være offentlig tilgjengelig. Innstillingsrådet er enig i at regjeringen ikke skal ha adgang til å gå utenfor innstillingen, samt i kommisjonens forslag til regulering av annen gangs innstilling fra rådet.

11.7 Innstillingsrådets sammensetning og oppnevning av medlemmer

Innstillingsrådet består i dag av sju medlemmer hvorav tre er dommere fra de alminnelige domstoler, en advokat, en jurist ansatt i det offentlige og to medlemmer som ikke er jurister. Ved utnevning av jordskiftedommere deltar en jordskiftedommer og en jordskifte kandidat i stedet for henholdsvis en dommer og juristen ansatt i det offentlige. De faste medlemmene av rådet har personlige varamedlemmer.

Det er Innstillingsrådets syn at sammensetningen av rådet er god og at den gir et tilstrekkelig bredt og godt erfaringsgrunnlag for rådets vurderinger og arbeid. Dette gjelder rådets sammensetning både ved behandlingen av innstillinger til dommerembeter ved de alminnelige domstolene, til jordskifterettene og til jordskiftelagdommere.

Innstillingsrådet har ved arbeidet med innstillinger til dommerembeter i de alminnelige domstolene ikke savnet jordskifterettslig kompetanse eller erfaringer, og kan ikke se at dette

er et forhold som bør begrunne en utvidelse av rådet. Innstillingsrådet deler derfor ikke Domstolkommisjonens vurderinger i punkt 11.7.3, hvor det fremgår at *«det vil være en fordel at jordskifte-medlemmet tar del i arbeidet med innstillinger til dommerembeter i de alminnelige domstolene»*. Det bemerkes for øvrig at kommisjonens standpunkt ikke er begrunnet nærmere. Ved innstillingen til embeter som jordskiftedommere og jordskiftelagdommere deltar to av medlemmene fra de alminnelige domstolene. Disse medlemmenes deltakelse i jordskifteinnstillingene begrunnes med dommermedlemmenes generalistbakgrunn. Innstillingsrådet kan ikke se at det foreligger hensyn som i seg selv tilsier at rådet nødvendigvis skal være likt sammensatt ved behandlingen av innstilling til henholdsvis dommerembeter i de alminnelige domstolene og i embeter som jordskiftedommer/jordskifte-lagdommer.

Slik Innstillingsrådet ser det, er det heller ikke andre grunner som med tilstrekkelig tyngde taler for en utvidelse av antallet rådsmedlemmer. I punkt 11.7.3.7 er kapasitetshensyn og hensynet til at alle medlemmene i rådet *«bør kunne ta del i alle sider av rådets arbeid. En utvidelse av Innstillingsrådet vil åpne for at jordskifte-medlemmet tar del i arbeidet med innstillinger til dommerembeter i de alminnelige domstolene, og at alle dommermedlemmene fra de alminnelige domstolene tar del i innstillinger til dommerembeter i jordskifterettene og innstilling til embeter som jordskiftelagdommer»*. Når det gjelder siste del av begrunnelsen vises det til avsnittet ovenfor. Når det gjelder kapasitetshensynet er det rådets vurdering at kapasiteten nok vil kunne bedres noe av at rådet utvides slik som foreslått av både flertallet og mindretallet.

DFØs rapport viser at Innstillingsrådet har en uutnyttet ressurs i varamedlemmene. Det er rådet enig i. Kapasiteten i rådet kan derfor bedres gjennom en mer utstrakt bruk av varamedlemmene. Allerede i dag deltar som hovedregel ett eller flere varamedlemmer i Innstillingsrådets møter. Ofte er det i møtene opptil 17-18 møtedeltakere (inkludert deltakere fra Domstoladministrasjonen dels som sekretariat og dels som arbeidsgiverrepresentant). En hensiktsmessig gjennomføring av møtene må ha høy prioritet, og antallet møtende anses allerede i dag å ligge tett opp mot grensen for det ønskelige. Med ytterligere fire medlemmer og tre varamedlemmer er det Innstillingsrådets syn at grensen er mer enn overskredet. Vi tror derfor ikke at en utvidelse av rådet fra sju til 11 medlemmer vil gi den ønskede effekt. Det gir heller ikke et reelt kapasitetsløft.

Et annet moment som er relevant ved vurderingen av utvidelse av antallet rådsmedlemmer er at alle medlemmer – inkludert varamedlemmene – bør delta så vidt regelmessig i intervjugruppene at det opparbeides en tilstrekkelig kompetanse og erfaring til å delta på en god og hensiktsmessig måte. Dersom antallet rådsmedlemmer økes vil det være en viss fare for at deltakelsen i intervjuene blir så vidt sjelden, at de enkelte medlemmene – særlig varamedlemmene – ikke tilegner seg nødvendig kompetanse og erfaring. Opplæring er sentralt for at rådet skal fungere godt. Denne opplæringen skjer i første rekke gjennom deltakelse i intervjuene og møtene.

Innstillingsrådets samlede vurdering er etter dette at en utvidelse av antallet rådsmedlemmer ikke anses å bygge på et reelt behov for flere medlemmer – verken hva gjelder kompetanse/faglig bakgrunn eller kapasitetsmessig – og at de negative konsekvensene av en utvidelse er så vidt tungtveiende at det bør være utslagsgivende ved vurderingen.

11.7.3.2 Særlig om domstolleders deltakelse i prosessen

Domstolleder skal sikres en «reell og god innflytelse» ved utnevnelsen av dommere til vedkommende domstol, jf. Ot.prp. nr. 44 (2000-2001) side 102. Dette er lagt til grunn av Innstillingsrådet, jf. praksisnotatet side 56 flg., hvor domstolleders involvering i prosessen beskrives nærmere. Det kan ikke være tvil om at lovforarbeidenes forutsetning om reell og god *innflytelse* er oppfylt gjennom den deltakelse domstolleder i dag har i prosessen, i alt fra medbestemmelse til hvilke søkere som innkalles til intervju, deltakelse under intervjuet og en skriftlig innstilling til Innstillingsrådet med begrunnet rangering av søkerne, jf. domstolloven § 55 b andre ledd. Dette er også lagt til grunn av kommisjonen i punkt 11.7.3.5.

Et annet spørsmål er hvilken *vekt* Innstillingsrådet skal legge på domstolleders konkrete vurderinger. Slik det fremgår av utredningen viser DFØs rapport at rådet de siste fem årene har fulgt domstolleders forslag i 92% av alle innstillingene. I praksisnotatet side 57 fremgår det følgende under drøftelsen av betydningen av domstolleders uttalelse:

På den annen side er det klart at det er domstolleder og domstolen som vil merke om utnevnelsen er heldig eller mindre heldig. Det er derfor naturlig å tillegge domstolleders uttalelse betydelig vekt, og dersom Innstillingsrådet er i tvil, vil domstolleders uttalelse kunne bli det avgjørende.

Det må etter dette konkluderes med at domstolleders uttalelse også tillegges betydelig vekt ved Innstillingsrådets arbeid med den enkelte innstilling. Slik rådet ser det taler hensynet til Innstillingsrådet selvstendige betydning og integritet mot at domstolleders rangering av søkerne tillegges større vekt enn etter dagens praksis.

Kommisjonen foreslår at domstolleder skal delta i Innstillingsrådets møter med tale- og stemmerett ved rådets avgjørelse om innstilling av dommere til vedkommende domstol. Begrunnelsen for forslaget er at domstolleders syn dermed vil bli offentliggjort, noe som bidrar til å ansvarliggjøre domstolleder. Kommisjonen anser det som et grunnleggende hensyn at arbeidsgiverfunksjonen «skal tydeliggjøres ved dommerutnevnelser» og at sammenhengen mellom innflytelse og ansvar bør synliggjøres. I relasjon til dette vurderes dagens system som «lite transparent».

Innstillingsrådet vil bemerke at kommisjonens forutsetning om økt transparens ved domstolleders deltakelse kun vil slå til dersom det er dissens mellom domstolleder og andre rådsmedlemmer. Det er bare gjennom slike dissenser det enkelte rådsmedlems – herunder i tilfelle domstolleders – eventuelt avvikende syn blir offentlig kjent gjennom protokoll fra Innstillingsrådets møte. Den innflytelse domstolleder øver på rådsmedlemmenes vurderinger vil ved enighet fremdeles være ukjent for offentligheten. Det kan derfor stilles spørsmål ved om domstolleders tale- og møterett dermed kun vil gi et skinn av transparens, uten at dette nødvendigvis er i samsvar med realiteten. Det må også tas i betraktning at det ved den konkrete vurderingen av om en dissens er ønskelig – eksempelvis fra domstolleders side mot et flertall i Innstillingsrådet – trolig vil spille inn hvilket signal det gir overfor den søkeren som av flertallet innstilles mot domstolleders ønske. Innstillingsrådet er etter dette i tvil om hvorvidt kommisjonens forutsetning om økt transparens og ansvarliggjøring av domstolleder vil slå til.

Det er Innstillingsrådets syn at dagens ordning sikrer domstolleder den innflytelse som er forutsatt i lovforarbeidene og at det liten grunn til å gjøre endringer i dagens praksis. I den forbindelse bemerkes det at Innstillingsrådets vurderinger vil kunne være preget av mer

objektive kriterier og en mer konsistent praksis enn det domstolleder vil oppleve seg forpliktet til i den enkelte sak, slik at det også av den grunn kan være betenkelig å innlemme vedkommende som rådsmedlem med møte- og talerett. Dagens ordning vil i best mulig grad sikre Innstillingsrådets selvstendige stilling, uavhengighet og integritet.

11.8 Forholdet mellom Innstillingsrådet og Domstoladministrasjonen

11.8.2 Ansvar for rekruttering

Domstoladministrasjonen og domstollederne har i dag ansvaret for rekruttering av søkere til ledige dommerembeter. Kommisjonen foreslår å overføre rekrutteringsarbeidet fra Domstoladministrasjonen til Innstillingsrådet. En slik overføring forutsetter at rådets sekretariat styrkes i vesentlig grad.

Innstillingsrådet mener at forslaget om å overføre rekrutteringsarbeidet til Innstillingsrådet er lite hensiktsmessig. Ordningen vi i dag har, fungerer godt og bør derfor videreføres. Rekruttering er et langsiktig arbeid og det kreves kontinuitet i arbeidet. Innstillingsrådets hovedoppgave er å finne den riktige søkeren ut fra søknadsgrunnlaget. Slik bør det fortsatt være.

Domstoladministrasjonens rolle ved innstillinger

Kommisjonen foreslår at Domstoladministrasjonens direktør eller den han bemyndiger gis tale- og stemmerett i Innstillingsrådets møter ved innstilling til domstollederstillinger. Kommisjonen foreslår at Domstoladministrasjonen ikke skal delta i rådsmøtene ved innstilling av ordinære dommere. Innstillingsrådet er ikke enig i kommisjonens forslag om at Domstoladministrasjonen skal ha stemmerett ved innstilling av domstolleder. Det er grunnleggende uheldig dersom et administrativt organ skal ha stemmerett ved innstilling av dommere. Dette gjelder særlig ved så viktige stillinger som domstolledere. Innstillingsrådet er opprettet og satt sammen for å sikre mest mulig uavhengige innstillinger etter kvalifikasjonsprinsippet, og den foreslåtte endringen vil svekke denne uavhengigheten. Endringer av regelverket for innstilling og utnevning av dommere bør heller ta sikte på å sikre mer uavhengighet enn å svekke den. Innstillingsrådet er enig i at Domstoladministrasjonen skal ha møte- og talerett ved innstilling av domstolledere. Opplysninger som Domstoladministrasjon bidrar med i sakene må likevel være undergitt tilstrekkelig notoritet og være mulig å etterprøve.

Det er delte meninger i Innstillingsrådet om Domstoladministrasjonen bør delta, og ha møte- og talerett på møter som omhandler innstilling av dommere. Flertallet av medlemmene mener at det ikke er grunnlag for at Domstoladministrasjonens deltakelse og møte- og talerett bør innskrenkes. Domstoladministrasjonen har et helhetlig blick over domstolene og dette er verdifull kunnskap som administrasjonen kan gi rådet ved behandlingen av innstillinger. To medlemmer er enige i kommisjonens begrunnelse. Informasjonen fra Domstoladministrasjonen må sikres ved nødvendig notoritet og være mulig å etterprøve.

Innstillingsrådet er for øvrig enig med kommisjonen i at Domstoladministrasjonen fortsatt bør ha arbeidsgiveransvaret for Innstillingsrådets sekretariat.

11.9.3. Rekruttering av samiskspråklige dommere og medarbeidere

Innstillingsrådet er enig i kommisjonens forslag om rekruttering av samiskspråklige dommere og medarbeidere, herunder i kravet om at det ved Indre og Østre Finnmark tingrett stilles krav om at minst en av dommerne behersker nord-samisk muntlig og skriftlig.

12. Midlertidige dommere og dommerfullmektiger

Innstillingsrådet er enig i kommisjonens prinsipielle vurderinger om å begrense bruken av midlertidige dommere til det som er strengt nødvendig, og forslagene til endringer i domstoloven § 55 e om konstitusjoner.

Kommisjonen foreslår en stor reduksjon i bruken av midlertidige dommere og dommerfullmektiger. Innstillingsrådet mener bruken av midlertidige dommere bør begrenses. Domstolene må da tilføres nødvendige ressurser for å erstattede midlertidige dommere med faste dommere. Bruken av konstituerte dommere og dommerfullmektiger har en verdi for rådet i rekrutteringssammenheng. Dommerfullmektiger bidrar også til aldersspredning i dommergruppen.

Innstillingsrådet er enig i at det fortsatt bør være mulig å konstituere dommere, men da begrenset til to års varighet. Dette er viktig for å sikre dommernes uavhengighet, men har også en side til rekruttering av dommere. Innstillingsrådet mener det er uheldig om det utvikles en praksis der man til faste embeter vanskelig kan gå forbi kandidater med lang tid i ulike konstitusjoner. Dette vil på sikt kunne begrense rekrutteringen fra kandidater med tung yrkeserfaring som ikke lett kan ta konstitusjoner.

Uttalelsen er behandlet i Innstillingsrådets møte den 26. mai 2021.

Med hilsen
Innstillingsrådet for dommere



Arnfinn Agnalt
leder

