

Sendt bare som e-post: lovavdelingen@jd.dep.no

Justis- og beredskapsdepartementet

Oslo, 14. november 2016

Forslag til ny domstollov og endringer i forskrift om offentlighet i rettspleien – høringsuttalelse fra Den norske Dommerforening

Det vises til departementets høringsbrev av 15. juni 2016 med ønsker om høringsinstansenes syn på enpersonsutredningen samt tilleggsnotatet. Dommerforeningen har fått utsatt høringsfrist til 17. november 2016, og saken ble behandlet i dommerforeningens styremøte 7. november i år.

Høringen er behandlet i Dommerforeningens fagutvalg for sivilprosess (lagdommer Kjersti Lund, tingrettsdommer Katinka Mahieu og tingrettsdommer Erik Stillum) samt vårt fagutvalg for strafferett og straffeprosess (lagmann Hans-Petter Jahre, tingrettsdommer Cathrine Fossen, lagmann Torolv Groseth, sorenskriver Stein Husby, førstelagmann Dag Bugge Nordén og lagdommer Jarle Golten Smørdal) som har gått gjennom forslaget og gitt uttalelse. Uttalelsen, som Dommerforeningens styre slutter seg til, gjengis:

Innledning

På Dommerforeningens vegne er det fagutvalget for sivilprosess og fagutvalget for strafferett og straffeprosess som har vært ansvarlig for gjennomgang av forslaget til ny domstollov.

Innledningsvis bemerkes det at forslaget til ny domstollov er inngitt av en enkelt utreder etter nærmere gitt mandat fra departementet. Utredningsarbeidet skal etter sitt mandat i første rekke være en gjennomgang av lovstruktur, lovspråk og lovteknikk. Dette kan et stykke på vei forsvare valget av fremgangsmåte fra departementets side. Dommerforeningen merker seg imidlertid at det på enkelte områder også er forslag til materielle endringer. Dels finner Dommerforeningen det noe uheldig at forslag til materielle endringer ikke er tuftet på et noe bredere utvalgsarbeid. Dels finner Dommerforeningen det uheldig at det ikke allerede i utgangspunktet ble nedsatt et bredere utvalg, da det foreligger et ikke ubetydelig behov også for en materiell gjennomgang av domstolloven. Slik arbeidet nå er lagt opp blir det fragmentert, og muligheten for et mer helhetlig arbeid med å sikre en god domstollov både strukturelt, språklig, teknisk og materielt, forspilles.

Bemerkninger til forslaget

Dommerforeningen vil i det følgende inngi bemerkninger til de enkelte kapitlene og lovbestemmelsene, slik det fremgår av forslaget. Det vil også bli inngitt bemerkninger til Domstoladministrasjonens tilleggsnotater av 9. desember 2015 og 1. juli 2016.

Innledningsvis om lovens ramme – utredningens punkt 1.3

Dommerforeningen er enig i at man ikke kan begrense domstoloven til kun å ha regler om domstoler og dommere og skille ut regler som knytter seg til håndtering av saker. Det er etter Dommerforeningens oppfatning naturlig at domstoloven inneholder generelle prosessregler som f.eks. fristberegning, forkynnelse, stedfortredere for dommere osv. Derimot kan Dommerforeningen ikke se at det er nødvendig å ta inn regler som allerede fremgår av de alminnelige prosesslover. Et eksempel her er utkastet § 3-4 første ledd, som fastslår at lagmannsretten skal settes med lagrette hvor det fremgår av straffeprosessloven. Bestemmelsen har også henvisninger til tvistemål og meddommere som Dommerforeningen ikke kan se nødvendigheten av. Det samme gjelder utkastet § 4-4 første og annet ledd som omhandler tingrettene. Dommerforeningen kan ikke se at bestemmelsene gir mye mer enn tvisteloven § 9-12 (bortsett fra at tvisteloven § 9-12 ikke har bestemmelse om varamedlemmer). Dette er ikke noen sentral innvending, men Dommerforeningen ser ikke behovet denne typen dobbel lovgivning.

Lovutkastets kapittel 3 Lagmannsrettene (Utredningens punkt 2.2.3)

I utkastets § 3-4 reguleres rettens sammensetning i den enkelte sak. Det vises til de innledende bemerkninger vedrørende dette, og det stilles spørsmål ved behovet for slik regulering som kommer i tillegg til de alminnelige prosesslover. Det bemerkes for øvrig at forslaget ikke synes å omfatte saker i lagmannsretten der jordskiftelagdommeren opptrer alene, jf. jordskifteloven § 8-7 annet ledd. Dagens domstollov § 12 har en generell henvisning til "når ikke annet er bestemt ved lov", som dekker opp disse tilfellene, men som ikke er videreført i utkastet.

I § 3-5 er det foreslått at fagdommere i arbeidsretten skal kunne tilkalles som dommere i lagmannsretten. Slik det fremgår av høringsutkastet punkt 2.2.3 skal arbeidsretten inkluderes som spesialdomstol i domstollovens forstand. Hovedhensikten med endringsforslaget synes å være muligheten for å få til et vekselbruk av dommere mellom Borgarting lagmannsrett og arbeidsretten. Kvalifikasjonskravene til en fagdommer i arbeidsretten er de samme som domstollovens kvalifikasjonskrav til dommere i de alminnelige domstoler, men rekrutteringen til arbeidsretten antas å være noe lavere enn til de alminnelige domstoler, og ansettelsesprosessen er en annen enn etter domstollovens regler om Innstillingsrådet for dommere. Dommerforeningen stiller spørsmål ved begrunnelsen for forslaget, som dels synes å være å "sikre muligheter for at Arbeidsrettens dommere kan få nødvendig utvikling i dommerarbeidet ved å åpne for at fagdommerne i perioder kan gjøre tjeneste i lagmannsretten" og dels å bidra til å "normalisere statusen for dommere og dommerarbeidet i Arbeidsretten, blant annet i rekrutteringssammenheng". Dommerforeningen er i tvil om behovet for en slik endring, sett fra lagmannsrettens side, herunder tvil om hvorvidt en slik adgang i praksis vil bli benyttet.

Utredningens kapittel 5 Domstollederfunksjonen. Oppnevning av stedfortreder

Det fremgår av utredningens kapittel 5 at "utkastet om domstolledere bygger videre på dagens regulering. Spørsmålet om domstollederfunksjonen bør være tidsbegrenset,

eventuelt om en annen organisering av domstolledelsen, er spørsmål som naturlig bør tas opp i høringsrunden".

Dommerforeningen er av den oppfatning at det er lite hensiktsmessig å gi generelt innspill til dette prinsipielt viktige temaet uten at det foreligger noe konkret forslag. Det legges til grunn at både departementet og høringsinstansene vil være tjent med at det fremlegges et konkret forslag basert på et bredere forarbeid.

...

Utredningens kapittel 10 Rettsvitner

Det foreslås at dagens ordning med rettsvitner ikke videreføres. Dommerforeningen er enig i det som fremgår av regelutvalgets vurderinger i rapport nr. 2 fra mai 2009, der det ble konkludert med at rettsvitneordningen burde beholdes. Begrunnelsen som gis der, og som gjengis i utredningen, tilres fra dommerforeningens side. Begrunnelsen gjør seg gjeldende med styrke fremdeles, da det ikke er lyd- og bildeopptak i samtlige av landets rettssaler.

Dommerforeningen nevner særlig:

- a) Det er viktig å ha en utenforstående for å sikre at det ikke er misforståelser e.l.
- b) Det er viktig å ha en utenforstående som vitne til hva som skjer. Beskyldninger mot dommerens opptreden, hva enten det er berettiget eller uberettiget, bør kunne stadfestes eller avkreftes. Det samme gjelder i de tilfeller hvor det kommer trusler eller ytringer mot dommeren som det er grunn til å avviksrapportere.
- c) Det gir noe mer alvor og "offisiell aura" til forhandlingene at det er ytterligere en person til stede, i tillegg til dommeren og den det gjelder. Dommere møter ofte ubalanserte mennesker, fordi de er i krise pga. saken eller andre grunner. Disse skal ofte påføres ulemper/onder og det at det er flere personer til stede kan etter dommerforeningens oppfatning dempe mye av de gemytter som ellers vil kunne spille seg ut.
- d) Ganske særskilt vil det være en trygghet for unge dommerfullmektiger å kunne ha en tredjeperson til stede i rettsmøter.

Det er etter dommerforeningens syn ikke tilstrekkelig å tilkalle en saksbehandler ved behov, slik som det forutsettes i notatet. Problemet er at det på forhånd kan være vanskelig å se hvilke saker det skal være særlig behov for en saksbehandler å tre inn. Ressurssituasjonen ved domstolene er også slik at saksbehandlerne ofte er minst like belastet som dommerne og det å ta dem ut fra egne gjøremål for å sitte i retten vil fremstå som lite heldig. I den grad rettsvitnet også har en vitnefunksjon for hva som har passert under forhandlingene, kan det oppstå habilitetsproblematikk dersom rettsvitnet er saksbehandler fra samme domstol. Vedkommende får ikke samme status som objektiv observatør.

Det kan være visse praktiske problemer med å få egnede personer, men dommerforeningens inntrykk er at de fleste embeter klarer å håndtere dette og ulempene oppveies etter min oppfatning klart av fordelene. Ofte brukes våkne pensjonister etc.

Rettsvitner er svært billig arbeidskraft. Eksempelvis blir rettsvitner i Drammen tingrett lønnet med kr 100 pr. sak.

Lovutkastets kapittel 16 – utredningens kapittel 16 Offentlighet i rettspleien:

I § 16-4 fjerde ledd annet og tredje punktum gjøres det henvisning til bestemmelsens annet ledd. Det korrekte skal være første ledd.

I § 16-7 første ledd fremgår det at "spørsmål om unntak fra reglene om offentlighet (...) avgjøres ved kjennelse". I bemerkningene til bestemmelsene, side 181 i utkastet, fremgår de at avgjørelsesformen er kjennelse for "avgjørelser som begrenser offentligheten i forhold til lovens utgangspunkt (...). Lovens ordlyd synes å være mer vidtrekkende enn det bemerkningene tilsier. "Spørsmål om unntak fra reglene om offentlighet" kan etter dommerforeningens syn ikke uten videre forstås som "avgjørelser som begrenser offentligheten i forhold til lovens utgangspunkt".

Utkastets § 16-7 første ledd siste punktum omhandler avgjørelser om begrensningsadgangen til å gjengi rettsavgjørelser offentlig. Utgangspunktet er at avgjørelsene er offentlige. Etter bestemmelsens første punktum skal dermed avgjørelsesformen være kjennelse. Dette er ikke i samsvar med gjeldende rett, og Dommerforeningen finner dette lite hensiktsmessig. Slike avgjørelser bør ikke underlegges kravet om kjennelsesgrunner, og bør fremdeles treffes i form av beslutning. En endring i tråd med utrederens forslag vil medføre et betydelig merarbeid for dommerne. Dommerforeningen kan ikke se at et behov for å gi begrunnelse for disse avgjørelsene.

DA foreslår i sitt tilleggsnotat av 9. desember 2015 en regulering av publisering på pressesider, herunder hvem som defineres som presse og søkbarhet. Forslagene synes fornuftige og balanserte, og Dommerforeningen har ikke bemerkninger til at slike materielle endringer tas inn i ny domstollov.

I tilleggsnotat av 1. juli 2016 foreslår DA nye regler til adgangs- og sikkerhetskontroll i domstolene. Hovedformålet er å få på plass en lovhjemmel for utøvelse av adgangs- og sikkerhetskontroll. Dommerforeningen er enig i at en skriftlig hjemmel for slik kontroll naturlig hører hjemme i domstoloven. Adgangen til kontroll kan komme i konflikt med utgangspunktet om at rettsmøtene er offentlige, jf. utkastets § 16-1 første ledd. Slik sett kan det begrunne plassering av bestemmelsene i lovens kapittel 16. Hvorvidt et rettsmøte er offentlig, i motsetning til at det er et lukket rettsmøte, jf. § 16-2 er imidlertid noe annet enn det som reguleres av de foreslåtte bestemmelsene om kontroll. Her er det tale om tilgang til rettslokalene og adgangen til å begrense denne gjennom sikkerhetstiltak. Plasseringen i kapittel 16 er dermed ikke helt ideell. Et alternativ kan være å endre overskriften til kapittel 16 til "Offentlighet i domstolene og tilgang til rettslokalene".

Når det gjelder forslaget til bestemmelser, kan det stilles spørsmål om hvem som er tillagt kompetansen til å pålegge adgangs- og sikkerhetskontroll; domstolleder med adgang til å delegere både til administrativt ansatte og rettens leder i den enkelte sak vil være et naturlig valg. Dette bør fremgå av bestemmelsen. Det bør presiseres at "domstolens lokaler" også omfatter lånte, midlertidige lokaler. "Rettslokaler" kan i så måte være et mer omfattende begrep.

Lovutkastets kapittel 18 Forkynnelser og meddelelser – utredningens kapittel 18

Dagens regler om forkynnelser og meddelelser er i liten grad tilpasset den teknologiske utviklingen med de forkynnings- og meddelelsesmuligheter det gir. Det vises til utrederens redegjørelse for dette utredningens kapittel 18, og til at dette er et felt hvor det er behov for en materiell gjennomgang av regelverket.

Dommerforeningene støtter forslaget til endring som går ut på at også forliksrådets dokumenter skal postforkynnes med bruk av mottakskvittering. Den ulempe endringen innebærer for forliksrådet veies opp av den fordel det utgjør både for det rettssøkende publikum og tingrettene, idet postforkynning med mottakskvittering presumptivt vil lede til redusert antall søksmål over fraværsdommer i forliksrådet.

Lovutkastets kapittel 19 utredningens kapittel 19 Erstatningsansvar i anledning rettergang

Vi er enige med utrederen i at både anklageprinsippet og retten til avgjørelse av en upartisk domstol tilsier at man bør være tilbakeholden med å beholde bestemmelser om rettergangsstraff. Videre må slike bestemmelser ikke bare ha som formål å sanksjonere uønsket opptreden, men primært være et virkemiddel som tjener behandlingen av hovedsaken.

I avveiningen mellom de motstående hensyn har Dommerforeningen blitt stående ved at noen bestemmelser tjener et praktisk behov og bør beholdes som et virkemiddel som den domstol som har hovedsaken, kan benytte. Det dreier seg om lett konstaterbare faktiske forhold som det bør reageres mot umiddelbart, hvor det er forsvarlig med forenklet saksbehandling, og hvor det dessuten er slik at erstatningssanksjonen ikke er tilstrekkelig og prosessreglene ikke gir retten de nødvendige virkemidler.

Bestemmelsene som bør videreføres, er etter Dommerforeningens mening

- a) krenkelse av rettens verdighet (det subsidiære utkast i utredningen punkt 19.6.2),
- b) brudd på bestemmelser om medieforbud og taushetsplikt (det subsidiære utkastet samme sted i utredningen)
- c) ugyldig fravær hos lekdommere (utkastet i punkt 19.6.3.2), og
- d) ugyldig uteblivelse hos vitner (dagens domstollov § 205).

Til d), som ikke er omfattet av utkast i utredningen, bemerkes at vitner som uteblir er et betydelig problem. Domstolene bør her umiddelbart kunne reagere med en bot. Det er lite trolig at slike overtredelser vil bli fulgt opp av politiet og påtalemyndigheten hvis de henvises til ordinær straffesaksbehandling.

Tilleggsbemerkninger

Dommerforeningen vil for øvrig særlig peke på Prop. 1S side 67 første spalte hvor det fremgår at regjeringen er av den oppfatning at det er behov for flere endringer i dagens domstolstruktur, og at regjeringen derfor vil starte et arbeid med å utforme mandat og nedsette et utvalg som blant annet skal utrede fremtidig domstolstruktur.

Dommerforeningen har allerede ønsket et slikt initiativ velkommen. Foreningen har i lengre tid ønsket en slik utredning, og foreningen er også av den oppfatning at en rekke spørsmål som berøres i utkast til ny domstollov, bør behandles av en slik kommisjon. Dommerforeningen har tidligere utarbeidet et utkast til mandat som er oversendt Justisdepartementet. For orden skyld vedlegges utkastet til mandat til orientering.

Dette vil blant annet gjelde dommerfullmektigordningen, både ordningen generelt og den spesielle dommerfullmektigordningen i Oslo tingrett, spørsmål knyttet til midlertidig dommere, og sammensetningen av Domstoladministrasjonens styre.

For øvrig bemerkes at forslaget til ny konstitusjonshjemmel i ny bokstav e til forslaget § 6-9 fremstår som en god ordning for en midlertidig løsning for at en dommer i en slik situasjon kan utøve dømmende virksomhet.

Dommerforeningen er også kjent med at ICJ-Norges fagutvalg for dommeres og advokaters uavhengighet har kommentert deler av utredningen som vurderes spesielt relevante for spørsmålet om domstolenes uavhengighet. Her tas det opp viktige spørsmål det er naturlig blir sett nærmere på.

I de sivile sakene er det i tilleggsnotatet ikke foreslått endringer vedrørende publisering på pressesidene under henvisning til det betydelige merarbeid det vil medføre. Det kan vurderes om sluttinnleggene jf. tvisteloven §§ 9-10 og 14-2 (2) a) bør publiseres på de lukkede pressesidene. Det er disse som oftest etterspørres av pressen, og merarbeidet med å legge dem ut vil være overkommelig. Det vil kunne bidra til en større grad av offentlighet også i den sivile rettspleien.

Med vennlig hilsen



Ingjerd Thune
styrets leder

Vedlegg: Utkast til mandat for ny domstolkommisjon

Den norske Dommerforening/styreleder, soren skriver Ingjerd Thune, Gjøvik tingrett, Postboks 69, 2801 Gjøvik, telefon 61 02 02 00, mobil 906 01 170, ingjerd.thune@domstol.no

Utkast til mandat – ny domstolkommisjon (utkast 3, 23. september 2015)

Det foreslås å oppnevne en kommisjon med slikt mandat:

1. Ved behandlingen av Ot.prp.nr. 44 (2000-2001) Om lov om endringer i domstoloven m.m. og NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet, vedtok Stortinget i 2001 endringer i lovgivningen som blant flyttet administreringen av domstolene fra Justisdepartementet til en selvstendig og uavhengig domstoladministrasjon. Samtidig ble det etablert nye og endrede prosedyrer for utnevning av dommere blant annet ved at det ble opprettet et uavhengig innstillingsråd for dommere. Det ble videre innført en disiplinærordning for dommere ved at Tilsynsutvalget for dommere ble opprettet. Stortinget behandlet samme år St.meld. nr. 23 (2000-2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden, en behandling som førte til en reduksjon av antallet førsteinstansdomstoler.
2. Det har ikke blitt gjort noen grunnleggende utredning om dommernes og domstolenes rolle og funksjon i samfunnet siden årtusenskiftet selv om flere trekk ved samfunnsutviklingen har bidratt til endringer i domstolenes arbeid. Befolkningsutviklingen, endringer i befolkningssammensetningen, globalisering og andre samfunnstrekk gir domstolene nye og mer komplekse saker. Kravet til effektivitet i domstolene har økt, samtidig som det har vært et økt tilfang av både nasjonalt og internasjonalt utviklede rettsregler som stiller større krav til domstolenes behandling av sakene. Den teknologiske utviklingen har åpnet for lettere tilgang til domstolene for parter og andre, og ikke minst til endrede arbeidsmetoder i domstolene. Den tradisjonelle dommerrollen hvor dommeren er generalist, er blitt utfordret av krav om spesialiserte dommere og spesialdomstoler, og har ført til utvikling av moderat spesialisering i domstolene.
3. Domstolenes uavhengighet og upartiskhet er blitt tydeliggjort i Grunnloven. Stortinget vedtok i 2014 en rekke endringer i Grunnloven med det formål å styrke menneskerettighetene. Grunnlovens § 95 andre ledd gir nå bestemmelser som forplikter statens myndigheter til ikke bare å respektere, men også å sikre domstolenes og dommernes uavhengighet og upartiskhet.
4. Innen europeiske stater og i samarbeidet mellom europeiske stater har det skjedd en utvikling siden årtusenskiftet. Europarådet har hatt særskilt oppmerksomhet mot domstolenes sentrale rolle i demokrati- og rettstatsutvikling. Europarådets ministerkomite vedtok i 2010 en rekommandasjon om dommernes uavhengighet mv., *CM/Rec(2010)12 on Judges: independence, efficiency and responsibilities*, som sammen med andre rekommandasjoner fra Europarådet er relevant også for norske forhold.
5. Mot denne bakgrunn nedsettes det en bredt sammensatt kommisjon som skal evaluere reformene som ble gjennomført på domstolenes område rundt årtusenskiftet. Kommisjonen skal også vurdere behovet for nye reformer.
6. Evalueringen skal søke å gi svar på om sentrale målsettinger med reformene har blitt oppnådd, blant annet målsettingene om å øke domstolenes effektivitet,

legitimitet i samfunnet og ønsket om sterkere synliggjøring av domstolenes uavhengige stilling i samfunnet.

7. Kommisjonen skal vurdere behovet for nye reformer på domstolenes område. I denne sammenheng skal kommisjonen vurdere domstolenes framtidige ressursbehov og om det er grunnlag for å gi domstolene en mer selvstendig bevilgningsmessig stilling, og i tilfelle hvordan. Kommisjonen skal ikke vurdere spørsmål om det bør opprettes særdomstoler for familiesaker, forvaltningsdomstoler for utlendingssaker eller etablering av hurtigspor innen domstolene for særskilte saker. Disse spørsmål utredes av et annet utvalg.
8. Domstolsreformen som ble vedtatt i 2001 ga regjeringen avgjørende rolle ved utnevning av dommere og ved oppnevning av dommere til de formelle institusjoner som utgjør rammeverket rundt domstolene og dommernes virke. Kommisjonen skal vurdere om det er behov for endringer i prosedyrene for utnevning av dommere ved de alminnelige domstolene og særdomstolene. Mandatet omfatter prosedyrene for utnevning av dommere til Høyesterett, også høyesterettsjustitiarius.
9. Kommisjonen skal vurdere om det bør gjøres endringer i størrelse, sammensetning av og i ordningen for oppnevning av medlemmer til Domstoladministrasjonens styre, Innstillingsrådet for dommere og Tilsynsutvalget for dommere. Kommisjonen bør vurdere om det bør gjøres endringer i sekretariatsfunksjonene for Innstillingsrådet for dommere og Tilsynsutvalget for dommere. Spørsmålet om opprettelse av et domstolsråd som tildeles oppgaver som ikke har med administreringen av domstolene å gjøre, bør også vurderes.
10. Kommisjonen skal vurdere om det bør gjøres endringer i de gjeldende ordninger for lønnsfastsettelsen for dommerne ved de alminnelige domstolene og særdomstolene.
11. Kommisjonen skal gjennomgå bruken av midlertidige dommere og vurdere om det bør iverksettes tiltak, eventuelt hvilke, for å redusere bruken av midlertidige dommere.
12. De senere år har dommere blitt utsatt for trusler og alvorlige sikkerhets-hendelser. Uavhengige domstoler forutsetter at en dommers arbeid ikke påvirkes av frykt for å bli utsatt for voldelige handlinger eller andre angrep. Ethvert angrep på en dommer for å skape slik frykt er et angrep på rettsstaten. Kommisjonen skal foreslå kompensierende tiltak for økonomiske og andre utfordringer som oppstår når en dommer utsettes for en alvorlig sikkerhets-hendelse som antas å ha direkte tilknytning til den dømmende virksomheten.
13. Kommisjonen skal vurdere om det bør vedtas en særskilt lov om dommere. En slik lov kan regulere utnevningssprosedyren for dommere, dommernes tilsetningsforhold, uavhengighet, ansvar, disiplinærforhold, lønn og pensjonsrettigheter, økonomisk kompensasjon ved alvorlige sikkerhets-hendelser mv. Dette er forhold som til dels faller inn under Innstillingsrådets og

Tilsynsutvalgets kompetanse, og det kan vurderes om disses rolle og ansvar bør reguleres i samme lov.

14. Viktigheten av å ivareta den samiske dimensjonen i domstolene ble behandlet i NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet med særlig henvisning til någjeldende § 108 i Grunnloven, som pålegger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Kommisjonen skal vurdere behovet for eventuelle nye tiltak for å sikre den samiske dimensjonen i domstolene.
15. Kommisjonen skal vurdere om det for noen av de forhold som omfattes av mandatet bør gjøres forankringer i Grunnloven.
16. Det skal utredes økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.

