



DOMSTOL
ADMINISTRASJONEN

Høringssvar

NOU 2020:11 Den tredje statsmakt

Domstolene i endring

INNHold

1.	INNLEDNING	5
2.	DOMSTOLENES RELEVANS SOM TVISTELØSER	6
3.	DOMSTOLENE OG FORVALTNINGEN	6
4.	DEN SENTRALE ADMINISTRASJON AV DOMSTOLENE	7
4.1	STORTINGETS KONTROLLMEKANISMER OVERFOR DOMSTOLENE OG DOMSTOLADMINISTRASJONEN	8
4.2	REGJERINGENS MYNDIGHET OVERFOR DOMSTOLADMINISTRASJONEN	8
4.3	DOMSTOLADMINISTRASJONENS STYRE	10
4.3.1	<i>Særlig om tilsettingsmyndighet og kompetanse i andre personalsaker</i>	<i>10</i>
4.4	STYRETS SAMMENSETNING OG OPPNEVNELSE AV MEDLEMMER	11
4.5	ADGANGEN TIL Å AVSETTE DOMSTOLADMINISTRASJONENS STYRE	13
5.	FASTSETTELSE AV DOMSTOLSTRUKTUR	13
6.	UTNEVNELSE AV DOMMERE	14
6.1	INNLEDNING	14
6.2	FORHOLDET MELLOM INNSTILLINGSRÅDET OG REGJERINGEN - ENDRINGER I UTNEVNELSESPROSESSEN	14
6.3	INNSTILLINGSRÅDETS SAMMENSETNING OG OPPNEVNELSE AV MEDLEMMER	15
6.4	MYNDIGHET TIL Å GI FORSKRIFTER OM BEHANDLING AV INNSTILLINGSSAKER	21
6.5	REKRUTTERING AV SAMISKSPRÅKLIGE DOMMERE OG MEDARBEIDERE	21
6.6	SÆRLIG OM HØYESTERETT	21
7.	MIDLERTIDIGE DOMMERE	22
7.1	INNLEDENDE BETRAKTNINGER	22
7.2	KONSTITUSJONER	22
7.3	DOMMERFULLMEKTIGORDNINGEN	24
7.4	DOMSTOLLEDERE PÅ ÅREMÅL	25
8.	DISIPLINÆRORDNING FOR DOMMERE	26
8.1	OPPNEVNING AV MEDLEMMER AV TILSYNSUTVALGET	26
8.2	TILSYNSUTVALGETS SAMMENSETNING	26
8.3	TILSYNSUTVALGETS SEKRETARIAT	28
8.4	KLAGEADGANG OVER TILSYNSUTVALGETS AVGJØRELSE	28

8.5	DOMSTOLSPRØVING AV TILSYNSUTVALGETS VEDTAK.....	29
8.6	MYNDIGHET TIL Å INITIERE PROSESS FOR SUSPENSJON OG AVSKJED AV DOMMERE.....	30
9.	SENTRAL OG LOKAL LEDELSE AV DOMSTOLENE	30
9.1	INNLEDNING	30
9.2	DOMSTOLADMINISTRASJONENS MYNDIGHET	30
9.3	LOVREGULERING AV DOMSTOLADMINISTRASJONENS MYNDIGHET.....	32
9.4	ØKT SAMHANDLING MELLOM DOMSTOLENE OG DOMSTOLADMINISTRASJONEN.....	32
9.5	TILSYNS OG ETTERLEVELSE – STATISTIKK OG STYRINGSINFORMASJON	34
9.6	LEDELSE I EKSTRAORDINÆRE SITUASJONER	34
9.7	LOKAL LEDELSE I DOMSTOLENE	34
10.	SAKSFORDELING I DOMSTOLENE	35
10.1	LOVREGULERING.....	35
10.2	SAKSFORDELING I RETTSKRETSE MED FLERE RETTSSTEDER	35
10.3	SÆRLIG OM REGJERINGENS KOMPETANSE	36
11.	FINANSIERING AV DOMSTOLENE	36
11.1	ALTERNATIVE MODELLER TIL DAGENS BUDSJETTPROSESS	37
11.2	DISPONERING AV TILDELTE MIDLER.....	38
12.	LØNNSFASTSETTELSE FOR DOMMERE	39
13.	ET HELHETLIG GRUNNLOVSVERN FOR DOMSTOLENE	40
13.1	DOMSTOLSHIERARKIET.....	40
13.2	ANTALL DOMMERE I HØYESTERETT.....	40
13.3	UTNEVNINGSPROSESSEN FOR DOMMERE	41
13.4	DOMMERES STILLINGSVERN	41
13.5	EN UAVHENGIG ADMINISTRASJON AV DOMSTOLENE.....	42
14.	DIGITAL TRANSFORMASJON AV DOMSTOLENE	42
14.1	FORSLAG FRA DOMSTOLKOMMISJONEN PÅ KORT SIKT	42
14.1.1	<i>Videreutvikle LOVISA.....</i>	<i>42</i>
14.1.2	<i>Opptak av forklaringer.....</i>	<i>42</i>
14.1.3	<i>Tilrettelegge for økt bruk av fjernmøter</i>	<i>43</i>
14.2	FORSLAG FRA DOMSTOLKOMMISJONEN PÅ NOE LENGRE SIKT.....	44

14.2.1	<i>Utvidet straffesakskjede, interoperabilitet og ESAS</i>	44
14.2.2	<i>Kunstig intelligens</i>	45
14.2.3	<i>Blokkjeder</i>	45
15.	BEDRE TVISTESAKSBEHANDLING	45
15.1	TYDLIGERE KRAV TIL SAKSFORBEREDELSEN	45
15.2	KORTERE HOVEDFORHANDLINGER	48
15.3	RETNINGSLINJER OG RUTINER FOR ULIKE SAKSTYPER	49
15.4	FLEKSIBILITET OG ARBEIDSFLYT	50
15.5	MÅL FOR SAKSBEHANDLINGSTID	50
16.	SPELISERING	50
17.	TILKJENTE SAKSKOSTNADER I DOMSTOLENE	51
18.	ANKEDOMSTOLENS FUNKSJON OG SAKSBEHANDLING	55
18.1	INNLEDNING	55
18.2	PREKLUSJON MELLOM INSTANSENE	55
18.3	ADGANGEN TIL Å NEKTE ANKER FREMMET	56
18.4	TYDELIGERE KRAV TIL SAKSFORBEREDELSEN	57
18.5	SKRIFTLIG BEHANDLING	57
18.6	ANKE OVER SAKSBEHANDLINGEN	58
18.7	GJENBRUK AV OPPTAK	58
18.8	NASJONAL KØORDNING	59
18.9	LAGMANNSSRETTENE SOM FØRSTEINSTANS	59
19.	JORDSKIFTERETTENE	60
19.1	STYRINGSMODELL FOR JORDSKIFTERETTENE	60
19.2	MIDLERTIDIG JORDSKIFTEDOMMERE	60
19.3	JORDSKIFTEDOMMERFULLMEKTIG	61
19.4	OPPGAVER	61
19.5	VERNESAKER	62
19.6	SAKSBEHANDLING	62
19.7	EN FRAMTIDIG FELLES FØRSTEINSTANS	63

1. INNLEDNING

Domstolkommisjonen har i NOU 2020:11 *Den tredje statsmakt, Domstolene i endring*, foretatt en bred gjennomgang av domstolenes rolle og funksjon i samfunnet. Etter Domstoladministrasjonens oppfatning gir kommisjonen i sin utredning en grundig og god analyse av domstolenes virksomhet og funksjoner i dag, samtidig som den setter søkelyset på relevante og viktige problemstillinger og utviklingsområder for domstolene.

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at det på flere områder er behov for en styrking av domstolene. Det overordnede målet må være å sørge for at befolkningens høye tillit til domstolene opprettholdes, og at borgerne sikres reell tilgang til uavhengige domstoler.

Domstolene må sikres gode og robuste vilkår for å kunne ivareta sine funksjoner i samfunnet, og for å kunne utføre sine oppgaver overfor borgerne med høy kvalitet og til riktig tid, samtidig som samfunnets ressurser blir effektivt forvaltet. Dette krever at domstolene har gode rammevilkår og settes i stand til å tilpasse seg generelle utviklingstrekk og forventninger i samfunnet.

Særlig viktige spørsmål som tas opp i kommisjonens utredning er etter vårt syn domstolenes relevans og tilgjengelighet for borgerne. En forutsetning for at domstolene skal være tilgjengelige for borgerne, er at terskelen for å bringe en sak inn for domstolene ikke er uforholdsmessig høy. Den påpekte økningen i tilkjente sakskostnader i tvistesakene utgjør en rettsikkerhetsutfordring som må tas på alvor. Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at det blant annet er behov for å forbedre og forenkle tvistesaksbehandlingen, og vi mener det særlig er behov for å se nærmere på lagmannsrettens ankebehandling. Det er slik vi ser det av avgjørende betydning at domstolene settes i stand til å gjennomføre effektive prosesser tilpasset sakens karakter og omfang. Vi deler også kommisjonens oppfatning om at domstolenes relevans må vurderes i sammenheng med det beskjedne omfanget av forvaltningssaker som bringes inn for domstolene, og framveksten av andre tvisteløsningsstilbud.

Domstoladministrasjonen slutter også opp om at en digital transformasjon i domstolene er nødvendig for å sikre domstolenes aktualitet og tilgjengelighet for borgerne.

Digitaliseringsdirektoratet definerer begrepet digital transformasjon som en bred og gjennomgripende endringsprosess der alle forhold i virksomhetene blir berørt. Dette omfatter teknologi, arbeidsmåter og organisering, i tillegg til medarbeidernes kompetanse.

Domstoladministrasjonen legger dette begrepet til grunn. Den digitale transformasjonen er etter vår oppfatning allerede i gang. Omstillingen vil omfatte domstolenes samlede virksomhet, og være en kritisk suksessfaktor i lengre tid framover. En vellykket digital transformasjon krever en helhetlig tilnærming der prosesser, regelverk og teknologi virker sammen.

På overordnet nivå vil vi også framheve Domstolkommisjonens gjennomgang som viser at det er visse svakheter ved Grunnlovens og prosesslovgivningens vern av domstolenes uavhengighet. Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at det på flere områder er behov for å styrke det formelle vernet av dommernes og domstolenes uavhengighet. Vi er videre enig i at man ved å sikre en uavhengig administrasjon av domstolene, vil bidra til å styrke domstolenes uavhengighet fra de øvrige statsmaktene.

Domstoladministrasjonen har nedenfor foretatt en nærmere vurdering av Domstolkommisjonens forslag og anbefalinger i NOU 2020: 11. Kronologien i vårt hørings svar samsvarer med kapitteinndelingen i kommisjonens utredning.

2. DOMSTOLENES RELEVANS SOM TVISTELØSER

Domstolene er i dag en av flere mulige konfliktløser i samfunnet. Mange tvister kan og bør få sin løsning utenfor domstolene og på et lavest mulig nivå. Domstoladministrasjonen har derfor tidligere gitt sin tilslutning til Rettshjelpsutvalgets forslag som vil gjøre det lettere å løse konflikter utenfor domstolene. Likevel må det fortsatt være slik at domstolene oppfattes som en reell og relevant konfliktløser for de sakene som bør finne sin løsning der. En forutsetning for at de som har behov for det skal ha en reell tilgang til domstolene, er at terskelen for å få en sak bragt inn for rettssystemet ikke er uforholdsmessig høy.

Kommisjonen drøfter i kapittel 6 domstolenes relevans som konfliktløser. Kommisjonen reiser spørsmål om konfliktløsningen beveger seg bort fra de alminnelige domstolene og over til andre tvisteløsere. I kapitlet vises det blant annet til framveksten av ulike tvisteløsningsorganer og -råd, voldgiftsinstituttet og ulike meklingsordninger. Én utviklingstrend er at domstolene i mindre grad velges som konfliktløser for tvister av mindre økonomisk verdi, mens antall saker med høyere tvistesum øker. I tillegg viser undersøkelser at sakskostnadene stadig utgjør en større del av tvistesummen. En annen trend er at domstolene synes å ha blitt mindre attraktive for næringslivet, og at store kommersielle tvister i liten grad bringes inn for domstolene. Denne utviklingen bidrar til å gjøre domstolene mindre relevant i samfunnet.

Nedgangen i antallet tvistesaker som kommer inn til tingrettene kan være en konsekvens av at domstolsbehandlingen blir opplevd som både for dyr og for tidkrevende.

Domstoladministrasjonen deler kommisjonens bekymring for utviklingen med stadig høyere sakskostnader, og den betydningen dette kan ha for folks muligheter til å benytte rettssystemet for å få løst sine tvister. Det er videre uheldig med en utvikling som går i retning av at andre tvisteløsningstilbud tar over for domstolsbehandling. Det er rettsstatens kjennetegn at den tilbyr en nøytral og uavhengig domstol som dømmer i henhold til gjeldende rett, og som er tilgjengelig for befolkningen for å løse konflikter mellom private eller mellom private og det offentlige. Hvis tilgjengeligheten svikter, går det ut over rettssikkerheten til befolkningen, noe som representerer et alvorlig samfunnsproblem. I tillegg kommer at hvis tvisteløsninger i det alt vesentlige skjer utenom domstolene – enten det skjer ved voldgift eller ved alternative tvisteorganer i offentlig eller privat regi – vil det gå ut over rettsutviklingen i landet, idet vi ikke vil få den rettsavklaring som skjer gjennom behandlingen i domstolene med Høyesterett i spissen.

Domstoladministrasjonen støtter derfor kommisjonens forslag til tiltak som er ment å bidra til en mer konsentrert og effektiv behandling av sivile saker. Domstoladministrasjonen er dessuten enig i behovet for en nærmere utredning av hvordan man kan dempe veksten i sakskostnadene. Det vises her til våre kommentarer til utredningens kapittel 24 om tilkjente sakskostnader i domstolene, jf. punkt 17 nedenfor.

3. DOMSTOLENE OG FORVALTNINGEN

I kapittel 7 behandler kommisjonen forholdet mellom domstolene og forvaltningen. Kommisjonen diskuterer blant annet framveksten av tvisteløsningsnemnder og klagenemnder, og deres betydning som konfliktlødere sammenholdt med domstolene. Framveksten av begge typer nemnder har vært en tverrpolitisk ønsket utvikling, og nemndene fyller på mange måter folks behov for rask og rimelig avklaring av i hovedsak enkle tvister. Kommisjonen peker imidlertid på noen farer ved en forsterket utvikling av særlig tvisteløsningsnemndene. Domstoladministrasjonen deler kommisjonens oppfatning om at det er grunn til å sette søkelyset på forholdet mellom domstolene og alternative tvisteløsere ut fra et overordnet perspektiv. Det er et spørsmål om domstolene får tilstrekkelige saker inn for overprøving til at de kan fylle rollen som reell kontrollør av forvaltningen.

Kommisjonen har undersøkt andelen av sivile saker for domstolene som gjelder konflikter mellom borgere og det offentlige, samt andelen tvistesaker som er kategorisert som offentligrettslige. Gjennomgangen viser at kun en mindre andel av de alminnelige tvistesakene for tingrettene er av forvaltningsrettslig art. Sammenlignet med andre medlemsland i Europarådet, skiller Norge seg ut ved å ha liten grad av domstolskontroll med forvaltningen.

Norsk rettstradisjon bygger på at tildelinger til og inngrep overfor borgerne innen det offentligrettslige området i hovedsak er forvaltningsoppgaver tillagt kommunale og/eller statlige forvaltningsorganer, herunder klagebehandling over forvaltningsvedtak. Domstolenes oppgave overfor forvaltningens myndighetsutøvelse, er som en nøytral og uavhengig instans av kontrollerende art – også såkalt en legalitetskontroll.

Domstoladministrasjonen ser ingen grunn til å endre denne rollefordelingen mellom forvaltningen og domstolene.

Det har vært reist spørsmål om Norge – på samme måte som mange andre land i Europa, herunder Sverige og Finland – bør etablere særskilte forvaltningsdomstoler. Da slike særskilte forvaltningsdomstoler i tilfelle må ha den samme begrensede kompetansen ved kontrollen av forvaltningen som de alminnelige domstolene har i dag, er det etter Domstoladministrasjonens syn lite å vinne ved en slik ordning.

Kommisjonens undersøkelse viser at nedgangen i antall sivile saker også gjelder forvaltningssaker. Denne nedgangen er større enn gjennomsnittet for alminnelige tvistesaker siden den andelen som forvaltningssaker utgjør, er redusert de siste årene. Dette er særlig bekymringsfullt. Det indikerer at stadig flere ikke får prøvd lovligheten av de forvaltningsavgjørelsene som de blir berørt av. Dette understreker ytterligere behovet for å finne prosessformer som senker terskelen for å bringe forvaltningssaker inn for domstolene.

4. DEN SENTRALE ADMINISTRASJON AV DOMSTOLENE

Kommisjonen har i utredningen kapittel 9 sett nærmere på administrasjonsordningen for domstolene.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens anbefaling om å styrke domstolenes uavhengighet i administrative forhold gjennom å grunnlovsfeste et prinsipp om at myndighetene skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene, jf. utredningens kapittel 18. I tillegg er vi enig i at det bør gjøres enkelte lovendringer knyttet til

administrasjonsordningen for å styrke domstolenes uavhengighet. Vi er videre enige i at hovedtrekkene i dagens administrasjonsordning bør bevares.

4.1 Stortingets kontrollmekanismer overfor domstolene og Domstoladministrasjonen

Når det gjelder Stortingets kontrollorgan, Riksrevisjonen, har kommisjonen reist spørsmål om hvor omfattende Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av domstolene skal være.

Domstolene har vært gjenstand for flere revisjoner, tidligere knyttet til Effektivitet i straffesakskjeden (Dokument nr. 3:15, 2004-2005) og nå sist til Undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene (dokument 3:3, 2019-2020). Disse revisjonene har vært nyttige for domstolene idet de har lagt grunnlaget for viktige endringer. Den siste revisjonen har synliggjort utfordringer med eksisterende rammer for effektivisering av domstoldriften, noe som i neste runde har utløst ressurser til blant annet oppfølging av restansenedbygging og ytterligere digitalisering. Domstoladministrasjonen understreker imidlertid at det vil være uakseptabelt om Riksrevisjonen skulle gå inn og vurdere ressursbruken i enkeltsaker.

Domstoladministrasjonen støtter derfor kommisjonens forslag og begrunnelsen for en presisering i riksrevisjonsloven hvoretter Riksrevisjonen ikke fører kontroll med verken kvaliteten på domstolenes avgjørelser eller domstolenes prioriteringer av hvilke ressurser som skal settes inn i den enkelte sak.

4.2 Regjeringens myndighet overfor Domstoladministrasjonen

Kommisjonen har reist spørsmål om hvorvidt den utøvende makt samlet sett har en så bred innflytelse over styringen av Domstoladministrasjonen, at den ville vært sårbar for maktmisbruk dersom rettsstaten skulle møte mer urolige tider. De foreslår endringer av bestemmelser knyttet til regjeringens instruksjonsmyndighet, omgjøringskompetanse og forskriftskompetanse samt regjeringens innflytelse ved sammensetningen av Domstoladministrasjonens styre/adgangen til å avsette både enkeltmedlemmer av styret og styret som helhet.

Før vi går nærmere inn på de enkelte forslagene, vil vi på generelt grunnlag bemerke:

Det er enighet om at Domstoladministrasjonen skal være et uavhengig organ for domstolene. Det er også foreslått grunnlovsfestet.

På den annen side gjør bindingene til den utøvende makt som disse bestemmelsene representerer, det noe uklart hva som er det reelle innholdet i uavhengigheten. Som kommisjonen påpeker, er dette uheldig med tanke på hvordan uavhengigheten vil stå seg i mer urolige tider. Men også i normale tider er denne uklarheten problematisk. Den skaper tvil og usikkerhet om Domstoladministrasjonens status i forholdet mellom den utøvende og den dømmende makt, noe som svekker Domstoladministrasjonens legitimitet som representant for domstolene – både innad i domstolene og overfor samfunnet forøvrig. Innad kan dette virke hemmende på Domstoladministrasjonens effektivitet som administrativt fellesorgan for domstolene. Utad er en slik uklarhet uheldig av hensyn til den betydning en uavhengig domstoladministrasjon er ment å ha for domstolenes uavhengighet.

I denne sammenhengen er det viktig å ha klart for seg hva som er Domstoladministrasjonens reelle oppgave, nemlig som et organ som organiserer domstolenes fellesfunksjoner. På en rekke områder er funksjoner som hver enkelt domstol er avhengig av for å utøve sin virksomhet, i dag i stor grad sentralisert i Domstoladministrasjonen. Helt sentralt står f.eks. domstolenes digitaliserte saksbehandlingssystem, LOVISA, som i realiteten legger rammene for utøvelsen av virksomheten i den enkelte domstol. Bakgrunnen for denne utviklingen er at det i dag er mest hensiktsmessig for en moderne domstoldrift at denne i størst mulig grad skjer under en felles lest – fra kompetanseutvikling, til regnskap og økonomistyring. Ut over dette er det Domstoladministrasjonen som foretar prioriteringer av de midlene som tilføres domstolene, og som representerer domstolene utad ved å fremme domstolenes sak overfor de øvrige statsmaktene.

Jo færre bånd til den utøvende makt, jo sterkere vil Domstoladministrasjonen framstå som domstolenes egen organisasjon. Det vil også fullt ut være i samsvar med den rollen som Domstoladministrasjonen skal ha overfor domstolene. Dette er hensyn som det må avveies mot ved vurderingen av om de aktuelle bestemmelsene skal opprettholdes.

Regjeringens instruksjonsadgang

Når det gjelder kommisjonens forslag knyttet til regjeringens instruksjonsadgang overfor Domstoladministrasjonen, støttes kommisjonens forslag og begrunnelse for at domstoloven § 33 tredje ledd oppheves i sin helhet, og erstattes av en bestemmelse om at Domstoladministrasjonen ikke kan instrueres i utøvelsen av sin myndighet.

Erfaringen så langt er at skiftende regjeringer ikke har benyttet denne hjemmelen og med det respektert domstolens administrative uavhengighet. Hva som berører dømmende virksomhet er ikke uten videre gitt. Mange av de oppgavene som er lagt til Domstoladministrasjonen som domstolenes fellesorgan, har berøringspunkter mot dømmende virksomhet. Av hensyn til organets uavhengighet er det avgjørende at Domstoladministrasjonen ikke kan instrueres av regjeringen i enkeltsaker som angår disse spørsmål. Instruksjonsmyndighetens funksjon som en mulig sikkerhetsbestemmelse i en normalsituasjon for rettsstaten må veies opp mot den risiko den representerer for mulig misbruk i en ekstraordinær situasjon og den uklarhet den skaper om Domstoladministrasjonens legitimitet som et fellesorgan for domstolene. Ved denne avveiningen finner Domstoladministrasjonen, som kommisjonen, at hensynet til domstolenes uavhengighet og hensynet til å styrke Domstoladministrasjonens legitimitet veier tyngre enn de styringshensyn som kan tale for en instruksjonsrett.

Regjeringens forskriftskompetanse

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag og begrunnelse for å oppheve hjemmelen i domstoloven § 33 for regjeringen til å gi forskrifter om Domstoladministrasjonens virksomhet.

Forutsetningen om at forskriftsmyndigheten skal brukes med forsiktighet, er uklar, og Domstoladministrasjonen vektlegger at myndigheten kan misbrukes i en ekstraordinær situasjon. Når det gjelder regjeringens hjemmelsadgang har denne til nå ikke vært brukt. Domstoladministrasjonen har i sitt virke etter opprettelsen i 2002 rent faktisk gått inn og fylt det rommet som lovgiver i utgangspunktet har holdt åpent for regulering.

Domstoladministrasjonens styre har blant annet sørget for retningslinjer om meroffentlighet av styrets saker. Det er besluttet og implementert en felles strategisk plan, Domstolene 2025, som

gir en felles plattform for utvikling av domstolene. Gjennom målet om digitalt rettsliv er det iverksatt en storstilt digitalisering som har gjort domstolene til en spydspiss i digitaliseringsarbeidet i justissektoren.

Regjeringens rolle som klageinstans over styrets vedtak

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag og begrunnelse for å oppheve domstolloven § 33 b hvor det framgår at Kongen i statsråd er klageinstans for styrets vedtak.

Domstolloven § 33 b første ledd annet punktum fastslår at styret er klageinstans for «direktørens vedtak», og at Kongen i statsråd er klageinstans for styrets vedtak.

Domstoladministrasjonen er enig i at ordningen med at styret er klageinstans for direktørens enkeltvedtak videreføres. Dette er en praktisk ordning i de forholdsvis få sakene som kommer til klagesaksbehandling i løpet av et år.

Som kommisjonen mener Domstoladministrasjonen at regjeringens rolle som klageinstans for styrets vedtak framstår som problematisk. Selv om klageadgangen i praksis har liten betydning, svekker det inntrykket av Domstoladministrasjonens uavhengige stilling.

Forholdet til generelle instruks

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag om å innta en bestemmelse i domstolloven § 33 om at bare Kongen i statsråd kan gjøre generelle instruks for statlige organer gjeldende for Domstoladministrasjonens virksomhet.

Etter gjeldende lovgivning kan instruks om Domstoladministrasjonens virksomhet og administrasjon av domstolene bare gjøres gjeldende ved kongelig resolusjon, jf. domstolloven § 33 tredje ledd. Utgangspunktet må derfor være at Domstoladministrasjonen ikke er bundet av instruks gitt av et departement, som ikke er fastsatt av Kongen i statsråd. At det er henvist til instruks i tildelingsbrevet, endrer ikke dette utgangspunktet.

Domstoladministrasjonen er imidlertid enig i at så lenge den aktuelle instruks er utformet generelt for flere eller alle statlige virksomheter, og ikke spesielt er rettet mot administrasjonen av domstolene, er det ikke noen prinsipiell grunn til at Domstoladministrasjonen automatisk skal være fritatt fra å følge den.

Domstoladministrasjonen har erfaringer med at instruks særlig knyttet til planarbeid og innen økonomi-feltet legger til grunn et hierarkisk system med departement og underliggende organer. Disse instruksene gjør det i en del situasjoner nødvendig å forklare hvorfor de eventuelt er fraveket for domstolene når de ellers legges til grunn i annen statlig sektor. En bestemmelse som foreslått vil avhjelpe denne problemstillingen.

4.3 Domstoladministrasjonens styre

4.3.1 Særlig om tilsettingsmyndighet og kompetanse i andre personalsaker

Kommisjonens anbefalte endringer i bestemmelsene om tilsettingsmyndighet og kompetanse er i tråd med Domstoladministrasjonens høringssvar fra november 2016 til forslag om ny domstollov, og forslaget tiltredes.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag til at styret fremdeles skal ha tilsettingskompetansen ved ansettelse av Domstoladministrasjonens stillinger, og at denne

kompetansen skal kunne delegeres til et ansettelsesråd som fatter tilsetningsvedtak etter innstilling fra direktøren. Tilsettingskompetansen vil også omfatte kompetansen til å meddele oppsigelse, avskjed og ordensstraff. Etter en slik omlegging vil ordningen for tilsettingssaker i Domstoladministrasjonen bli i samsvar med det som ellers gjelder i statsforvaltningen, samtidig som styrets rolle opprettholdes.

Endringen vil medføre at styret blir klageorgan for alle personalsaker. Dersom personalsaken gjelder direktøren, vil styret måtte behandle saken i første instans. Etter Domstolkommisjonens vurdering bør klageadgangen avskjæres også her, slik at direktøren i et slikt tenkt tilfelle må reise søksmål ved tingretten mot Domstoladministrasjonen ved styrets leder, i stedet for å påklage vedtaket.

4.4 Styrets sammensetning og oppnevning av medlemmer

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag om å beholde ordningen med en blandet sammensetning av medlemmer med ulik kompetanse og erfaring og at dommerrepresentasjonen i styret som et utgangspunkt gjenspeiler domstolsnivåene, herunder også jordskifterettene. Dette har vært praktisert i de siste styreperiodene. Forslaget om at både dommere og domstolledere skal være representert støttes, i tillegg til en videreføring av den gjeldende ordningen med representasjon fra de øvrige tilsatte i domstolene.

Domstoladministrasjonen ønsker at dagens sammensetning med representasjon fra advokater i styret videreføres, og støtter kommisjonens forslag om at det bør presiseres i loven at minst én av advokatene skal være privatpraktiserende for å sikre representasjon fra privat virksomhet.

Når det gjelder medlemmer som ikke er jurister mener Domstoladministrasjonen det er viktig at også denne representasjonen videreføres.

Flertallet i Domstoladministrasjonens styre (Bård Tønder, Rolf Selfors, Anders Brosveet, Marit Nybakk og Sonja Iren Sjøli) er videre enig i kommisjonens anbefaling om at dommermedlemmene og medlemmene som ikke er jurister må være yrkesaktive på oppnevningstidpunktet. Derimot mener flertallet at det ikke bør stilles et ubetinget krav om yrkesaktivitet gjennom hele styreperioden, idet oppnevning (gjenoppnevning) bør kunne skje selv om vedkommende blir pensjonist før perioden utløper.

Kravet om yrkesaktivitet bør ikke gjelde for de representantene for allmennheten som oppnevnes av Stortinget.

Mindretallet (Marianne Volla, Anne Helsingeng, Oddmund Roalkvam og Bente Fanavoll) er enig med kommisjonens anbefaling om at dommermedlemmene og medlemmene som ikke er jurister må være yrkesaktive gjennom hele styreperioden, og ikke bare på oppnevningstidpunktet. Dette vil sørge for at den nære forbindelsen det enkelte styremedlem har til den yrkesutøvelsen som er bestemmende for at vedkommende i utgangspunktet kan velges som medlem, vil være ivarettatt gjennom hele vervets periode. Mindretallet antar at dette vil kunne bidra til høy grad av tillit til styret fra de gruppene som representeres, og at Domstoladministrasjonens legitimitet blant annet i domstolene vil kunne bli styrket.

Det støttes at visse politiske posisjoner ikke kan være representert i styret og at tilsvarende bør gjelde ansatte som er nært knyttet til regjeringen og Stortinget.

Domstoladministrasjonen slutter seg til kommisjonens forslag om og begrunnelse for at styret utnevner sin leder, men at vedkommende bør kunne velges blant alle dommermedlemmene.

Kommisjonen har foreslått en utvidelse av antallet styremedlemmer fra ni til elleve. Dette for å sikre en bred dommerrepresentasjon med dommere og domstolledere, mangfold i kompetansetilfanget og av hensyn til arbeidstakers medbestemmelse.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag til utvidelse, og legger særlig vekt på å sikre en bred dommerrepresentasjon med dommere og domstolledere i styret.

Dommerandelen i styret

Domstoladministrasjonen støtter mindretallets forslag om at seks av styrets elleve medlemmer skal være dommere, slik at styret har en majoritet av dommere. Det legges særlig vekt på at forslaget trygger organets og domstolenes uavhengighet bedre enn flertallets forslag om et flertall av domstolansatte. Det domstolfaglige arbeidet vil utgjøre tyngdepunktet i styrets rolle og oppgaver og derfor er dommerrepresentasjon viktig. Sammensetningen gir Domstoladministrasjonen legitimitet som domstolenes administrative fellesorgan, og skaper økt identifikasjon mellom ansatte i domstolene og Domstoladministrasjonen. Uavhengighet er også knyttet til dommerprofesjonen idet dommeren i sin embetsgjerning er uavhengig av instruksjon fra andre. At et flertall av styret består av dommere vil derfor gi en klarere markering av uavhengigheten.

Det vises videre til internasjonale anbefalinger og ordningen for de nyopprettede domstoladministrasjonene i Finland og på Island og i realiteten også Danmark med et flertall av dommermedlemmer. Også i Sverige er det satt i gang et arbeid for å vurdere Domstolverkets organisering og rolle. Det fremgår av mandatet at et alternativ for å styrke domstolenes uavhengighet er at Domstolsverket får et styre sammensatt hovedsakelig av dommere.

Det er misvisende når kommisjonsflertallet kaller alternativet med flertall av dommere for «laugsprinsippet». Uttrykket gir feile assosiasjoner. Det indikerer at dommerne skal ha flertall for å ivareta dommernes («laugets») interesse. Det er ikke hensikten. Hensikten er å markere en sterkere tilknytning mellom Domstoladministrasjonen og domstolene – en sterkere markering av Domstoladministrasjonen som en uavhengig institusjon på linje med domstolene – som Den tredje statsmakts administrative organ.

Oppnevning av medlemmer til styret

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonsflertallets forslag til nominasjonsordning. Forslaget om en nominasjonsordning for dommerrepresentantene utgjør en stor forbedring av dagens prosess. Domstoladministrasjonen støtter både denne nyvinningen og de foreslåtte formaliserte prosesser knyttet til utnevning av de øvrige medlemmene.

Vi er enig i at regjeringen fortsatt skal foreta den formelle oppnevningen av styret. Vi anser dette både som en praktisk ordning, samt at den gir demokratisk legitimitet til prosessen.

Ved at regjeringen får valgfrihet mellom dommerrepresentanter som dommerne selv har nominert, gis mulighet til å ta hensyn til kjønnsbalanse, geografisk representativitet mm., som

man ikke får ved mindretallets forslag, samtidig som ordningen ivaretar formålet om representasjon basert på dommernes eget valg.

4.5 Adgangen til å avsette Domstoladministrasjonens styre

Enkeltmedlemmer

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag om å beholde en hjemmel for å avsette et styremedlem.

Spørsmålet om avsettelse av enkeltmedlemmer har så langt ikke kommet på spissen. I de tilfeller hvor faste medlemmer ikke har kunnet delta på møter over lang tid på grunn av sykdom eller manglende kapasitet har dette vært løst ved bruk av vararepresentant. Ett medlem har trukket seg i perioden på grunn av at det ble klart at vervet var mer omfattende enn det medlemmet hadde ledig tid til å følge opp. Med en sammensetning på 11 representanter med personlige vararepresentanter hvor styret er vedtaksfør med 6 stemmer, vil manglende deltakelse i perioder ikke være et praktisk problem. Som på alle samfunnsarenaer vil det imidlertid kunne tenkes situasjoner hvor et styremedlem viser seg å ikke utføre sine oppgaver i henhold til vervet.

Avsettelse er imidlertid et inngripende vedtak. Domstoladministrasjonen er enig i at det bør være strenge vilkår for å kunne avsette et styremedlem, og støtter forslaget om at avsettelse bare kan skje dersom styremedlemmet vesentlig tilsidesetter sine plikter ved utøvelsen av vervet, klart viser seg uegnet eller ikke fyller lovens krav til å være styremedlem.

Samlet styre

Som for andre samfunnsinstitusjoner må også Domstoladministrasjonens styre kunne holdes ansvarlig. Domstoladministrasjonen støtter flertallets forslag og begrunnelse for videreføring av bestemmelser om avsettelse av styret dersom det ikke følger opp kritikk fra Riksrevisjonen eller ikke følger bestemmelser fastsatt i lov. De øvrige grunnlagene for regjeringen til å avsette styret bør oppheves. Plikten til straks å underrette Stortinget om at styret er avsatt, bør videreføres.

Når det gjelder mindretallets forslag om å beholde adgangen til å avsette styret dersom det kan bebreides for ikke å ha fulgt retningslinjer gitt av Stortinget gjennom den årlige behandlingen av budsjettproposisjonen, vises det til at Domstoladministrasjonen er en premissleverandør i prosessen som leder fram til Stortingets retningslinjer. Ordlyden i retningslinjene har i de senere årene hatt stort sammenfall med domstolenes strategiske plan, Domstolene 2025. Det er derfor lite praktisk å se for seg at disse ikke skulle bli fulgt opp av administrasjonen og dermed av styret. Ved en eventuell videreføring av denne adgangen, er det imidlertid viktig å presisere at det ikke skal være et tilstrekkelig avsettelsesgrunnlag at styret ikke lykkes i sin oppfølging, men at styret bare kan avsettes dersom det ignorerer eller helt unnlater å følge opp Stortingets retningslinjer. Det ville vært uheldig om en så inngripende myndighet skulle kunne utøves på grunnlag av en vurdering av om hvorvidt de skjønnsmessige kriteriene fra Stortinget er oppfylt eller ikke.

5. FASTSETTELSE AV DOMSTOLSTRUKTUR

Et sentralt tema i kommisjonens utredning kapittel 12 er hvem som skal ha myndighet til å endre rettskretser og lokalisere domstoler. Dette var tema under Stortingets behandling av ny domstolsreform i desember 2020, og det ble gjort endringer i domstollovens bestemmelser i tråd med flertallet i Stortinget. Domstoladministrasjonen forholder seg til de vedtatte lovendringene, og kommenterer derfor ikke kommisjonens betraktninger på dette punktet.

Et annet spørsmål som blir tatt opp i dette kapitlet, er hvem som skal ha kompetanse til å beslutte at lagmannsrettene og tingretten kan inndeles i avdelinger. I dag ligger denne myndigheten til Domstoladministrasjonen. Etter ordlyden i domstolloven § 11 og § 19 fjerde ledd kan en domstol inndeles i avdelinger hvor saksmengden gjør dette påkrevd. Med økende grad av spesialisering og det forhold at domstolene er lokalisert på flere rettssteder, kan gjøre det ønskelig å dele inn i avdelinger også av andre hensyn enn saksmengde.

Domstoladministrasjonen støtter derfor kommisjonens forslag til endret ordlyd i henholdsvis domstolloven § 11 fjerde ledd første punktum og § 19 fjerde ledd første punktum, og at kompetansen til å beslutte inndeling i avdelinger fremdeles skal ligge til Domstoladministrasjonen.

Etter dagens bestemmelser er det Kongen som kan beslutte at Høyesterett skal deles inn i avdelinger, jf. domstolloven § 4. Domstoladministrasjonen støtter kommisjonen i at denne myndigheten bør ligge til høyesterettsjustitiarius pga Høyesteretts særlige konstitusjonelle stilling. Domstoladministrasjonen støtter derfor kommisjonens forslag til endring i domstolloven § 4.

6. UTNEVNELSE AV DOMMERE

6.1 Innledning

I utredningens kapittel 11 behandler kommisjonen utnevnelse av dommere.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har på oppdrag fra Domstolkommisjonen gjort en evaluering av Innstillingsrådet for dommere. Evalueringen er publisert som Rapport 2020:5 *Et godt råd? Evaluering av Innstillingsrådet for dommere*.

DFØs samlede vurdering er at Innstillingsrådet i hovedsak fungerer godt. Innstillingsrådet og sekretariatet gjør et grundig arbeid med innstillingene, saksbehandlingen holder god fremdrift, og rådet og sekretariatet er opptatt av å søke kontinuerlige forbedringer i arbeidsprosessene. Domstoladministrasjonen mener evalueringen gir et godt bilde av oppgave- og rollefordelingen mellom Innstillingsrådet og Domstoladministrasjonen.

DFØ foreslår noen endringer i ressursdisponeringen og i organiseringen. Vi vil kommentere noen av disse forslagene nedenfor i tilknytning til kommisjonens forslag til endringer.

6.2 Forholdet mellom Innstillingsrådet og regjeringen - endringer i utnevnelsesprosessen

Domstoladministrasjonen slutter seg til kommisjonens forslag om en videreføring av dagens utnevningssprosess der dommere utnevnes av regjeringen på bakgrunn av en innstilling fra et uavhengig innstillingsråd, samtidig som regjeringens formelle handlingsrom ved utnevningssprossen innskrenkes.

Vi er enige i at den gjeldende ordningen med at Innstillingsrådet innstiller tre søkere rangert, forutsatt at det finnes tre kvalifiserte blant søkerne, bør videreføres. Vi er også enige i at dersom regjeringen fraviker rangeringen, skal Innstillingsrådet orienteres om grunnene til det, og at begrunnelsen skal være tilgjengelig for offentligheten. Vi slutter oss til at regjeringen ikke skal ha adgang til å gå utenfor innstillingen, men at det heller innføres en adgang til å forkaste innstillingen én gang. Vi støtter videre kommisjonens forslag til den nærmere reguleringen vedrørende annengangs innstilling fra Innstillingsrådet.

6.3 Innstillingsrådets sammensetning og oppnevning av medlemmer

Oppnevning av medlemmer

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag til hvordan medlemmer til Innstillingsrådet skal oppnevnes. Vi støtter kommisjonens forslag om at Domstoladministrasjonen tildeles en formell og mer avklart rolle ved at dommermedlemmene i Innstillingsrådet og deres varamedlemmer velges av Domstoladministrasjonens styre. Oppgaven som leder er imidlertid ganske tidkrevende og stiller særlige krav til motivasjon og lederegenskaper. Dette kan tilsa at Domstoladministrasjonen allerede ved oppnevningen, etter nært samråd med Dommerforeningen og Tekna, har plukket ut den som skal lede rådet.

Ved at Domstoladministrasjonen velger dommermedlemmene til Innstillingsrådet, vil noe av den utøvende makts innflytelse overføres til et organ hvor domstolene og dommere har betydelig grad av påvirkning. Det innebærer at dommere vil få en mer framtrædende rolle i utnevnesprosessen, samtidig som regjeringens innflytelse begrenses. Dersom Domstoladministrasjonen får en formell rett til å velge dommermedlemmer er det naturlig at administrasjonen har en prosess med både Dommerforeningen og Tekna med hensyn til aktuelle kandidater. Kommisjonsforslaget forutsetter også en slik forutgående dialog.

Dommerrepresentasjon i Innstillingsrådet

Kommisjonen er delt i synet på hvorvidt dommere bør utgjøre et flertall av medlemmene i Innstillingsrådet. Flertallet mener dommerne bør utgjøre et mindretall i Innstillingsrådet. De begrunner sitt synspunkt først og fremst i hensynet til legitimitet. Kommisjonens mindretall viser til at nordisk praksis siden forvaltningsordningen for domstolene ble innført i Norge på tidlig 2000-tall, har gått i retning av at dommere utgjør et flertall i forvaltningsorganene for domstolene. Dette er første og fremst begrunnet ut fra at et dommerflertall bidrar til å trygge domstolenes uavhengighet.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens mindretall og deres begrunnelse for at dommerne skal være i flertall i Innstillingsrådet. For øvrig vises til den begrunnelsen som foran er gitt for et dommerflertall i Domstoladministrasjonens styre, idet tilsvarende gjelder for Innstillingsrådet.

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonens mindretall i at et dommerflertall i Innstillingsrådet ikke svekker den demokratiske legitimiteten ved dommerutnevnelser, slik flertallet argumenterer for – det avgjørende i så måte må være rådets representativitet. Slik Domstoladministrasjonen ser det vil et dommerflertall bidra til å trygge domstolenes uavhengighet og bidra til at dommerfaglige vurderinger får stor vekt ved utnevnelser. Det vises også til at Innstillingsrådene i de øvrige nordiske land har et dommerflertall, og at dette er i overensstemmelse med Europarådets rekommandasjon om dommernes uavhengighet, effektivitet og ansvar.

En samlet kommisjon foreslår at dommerrepresentasjonen utvides ved at en jordskiftedommer eller jordskifterettsleder fra første instans har fast representasjon i Innstillingsrådet. Dette betyr at dette medlemmet deltar i behandlingen av alle innstillinger til dommerembeter i de alminnelige domstolene, og alle de øvrige dommermedlemmene deltar ved behandlinger av innstillinger som gjelder jordskiftedommere/jordskiftelagdommere.

Domstoladministrasjonen støtter at en jordskiftedommer eller jordskifterettsleder fra første instans blir fast medlem av Innstillingsrådet. Forslaget innebærer en gjensidig styrking av kontakt og kunnskap mellom de alminnelige domstolene og jordskifterettene samt en bedre kapasitetsutnyttelse innad i Innstillingsrådet.

Domstolleders deltakelse i prosessen

I dagens ordning deltar domstolleder i rekrutteringsprosessen ved å

- beskrive behovene ved domstolen
- medvirke i utvelgelse av kandidater til intervju
- delta på selve intervjuet
- delta i den umiddelbare diskusjonen i intervjugruppen etter at intervjuet er avsluttet
- motta referanser på aktuelle kandidater
- avgi en egen skriftlig innstilling

En samlet kommisjon forslår at når Innstillingsrådet behandler saker som gjelder utnevning eller konstitusjon av en dommer, deltar lederen for den domstolen det skal utnevnes dommer til, med tale- og stemmerett. Forslaget er begrunnet med behovet for å tydeliggjøre arbeidsgiverrollen/ansvaret.

Flertallet i Domstoladministrasjonens styre (Rolf Selfors, Marianne Vollan, Oddmund Roalkvam, Anders Brosveet og Bente Fanavoll) støtter kommisjonens forslag og begrunnelsen for dette.

Mindretallet (Bård Tønder, Anne Helsingeng og Marit Nybakk) skal bemerke:

Mindretallet er enig i at domstolleder skal ha en reell og god innflytelse ved utnevning av dommere ved vedkommende domstol, jf. det som sies om dette i Ot.prp. nr. 44 (2000-2001) side 102.

I DFØ-rapporten om evaluering av Innstillingsrådet opplyses at 92 prosent av innstillingene fra domstolleder sammenfaller med Rådets innstilling. Dette peker i retning av at domstolleder med dagens ordning har atskillig innflytelse på utvelgelsen. Også kommisjonen gir uttrykk for at domstolleder allerede etter gjeldende ordning har en «reell og god innflytelse». I DFØ-rapporten reises spørsmål om domstolleder har for stor innflytelse. Mindretallet finner det på denne bakgrunn vanskelig å se at det eksisterer et reelt behov for en ytterligere styrking av domstolleders posisjon ved at denne ikke bare skal være av indirekte karakter, men direkte i kraft av fullverdig medlem av innstillingsrådet.

Tvert imot er en slik ordning etter mindretallets syn ikke uten betenkeligheter.

Utgangspunktet ved dommerutnevnelser skal tas i kvalifikasjonsprinsippet, dvs at det er den best kvalifiserte som skal utnevnes. Det skal være en fair konkurranse om dommerstillinger hvor beste kandidat vinner. I kvalifikasjonsvurderingen inngår flere momenter – både av faglig og personlig art. Det er alminnelig anerkjent at det først og fremst må være objektiv konstaterbare momenter som inngår i vurderingen – momenter som alle som er interessert i stillingen, kan konkurrere på.

Sett fra Domstoladministrasjonens side har det gang på gang vært uttalt at det er de beste juristene vi ønsker rekruttert til domstolene, noe som også bør være retningsgivende for Innstillingsrådets praksis.

I DFØ-rapporten framstilles forholdet mellom Innstillingsrådet og domstolleder slik at Innstillingsrådet skal være «et korrektiv til domstolleders innflytelse».

Det sies om dette på side 26 i rapporten under pkt. 4.3.2:

«For en domstolleder vil det være nærliggende å ønske å få fram til intervju kandidater som han/hun selv har positiv erfaring med, for eksempel fra en konstitusjon ved embetet. Dette selv om det på søkerlista er kandidater som objektivt sett har bedre kvalifikasjoner. Enkelte av våre informanter viser til situasjoner der domstolleder forsøker å endre sin bestilling slik at den bedre passer domstolleders foretrukne kandidat, eller der domstolleder forsøker å få utlysningen trukket tilbake fordi hans/hennes favoritt ligger dårlig an til å bli valgt. Dette har rådet ved flere anledninger avvist ved å stå fast på at bestillingen ikke kan endres i ettertid når søkerlista foreligger.»

Mindretallet har merket seg rapportens beskrivelse av en slik potensiell «motsetning» mellom domstolsleders vurdering og Innstillingsrådets. Dette henger sammen med at domstolleder først og fremst har fokus rettet mot sin domstol og et ønske om å få satt sammen et mest mulig funksjonelt arbeidsteam. Det har mindretallet full forståelse for. Men Innstillingsrådets oppgave går ut over dette – Innstillingsrådet skal sørge for en best mulig dommersammensetning for Den tredje statsmakt. Da vil det – slik DFØ påpeker – kunne oppstå ulike vurderinger ut fra de ulike ståsteder.

Det er helt på det rene at domstolleder må ha en sentral plass ved utvelgelse av dommer til den aktuelle domstol. Men det er Innstillingsrådets oppgave, nøkternt og fritt, å vurdere om domstolleders innstilling samsvarer med prinsippet om at det er den best kvalifiserte kandidaten som skal velges. Om så ikke er tilfelle, må domstolleders ønske vike. Dette er den forestillingen om dommerutnevning som ideelt sett bør gjelde, og som sikrer at «de beste juristene» ønsker å søke dommerstilling – og det uansett hvor i landet det måtte være og hvilken kontakt man på forhånd har hatt med vedkommende domstol.

Faren med å la domstolleder få for stor innflytelse på avgjørelsen er at det lett vil kunne danne seg en forestilling om at det er domstolleders personlige kjennskap til søkerne som kan bli utslagsgivende. Faren med at et slikt inntrykk kan feste seg, vil være langt større med domstolleder som medlem av Innstillingsrådet enn med dagens ordning, hvor Innstillingsrådet etter egne overveielser foretar avveiningen av de relevante hensyn.

Mindretallets syn er derfor at domstolleders funksjon i prosessen bør være slik den er i dag – dvs at domstolleder deltar i så vel intervjuprosessen som rådsmøtene, men uten stemmerett.

Innstillingsrådets sammensetning

En samlet kommisjon foreslår at antall medlemmer i Innstillingsrådet utvides fra syv til elleve medlemmer. Utvidelsen begrunnes med at dette gir rom for avlastning og utnyttelse av kapasiteten i Innstillingsrådet. DFØ foreslo i sin evaluering å øke rådets antall medlemmer fra 7 til 9, alternativt at jordskifterepresentanten kan trekkes med i behandlingen av de ordinære innstillingene.

Domstoladministrasjonen mener at Innstillingsrådet bør utvides noe og foreslår at Innstillingsrådet utvides fra syv til ni medlemmer. Dette har sin bakgrunn i at Domstoladministrasjonen støtter at jordskifted medlemmet blir fast medlem og at dommerne skal ha et flertall i innstillingsrådet.

Domstoladministrasjonen støtter ikke en ytterligere utvidelse av rådet fra ni til elleve medlemmer. Forslaget er begrunnet med behovet for økt kapasitet i Innstillingsrådet. Domstoladministrasjonen tror ikke en ytterligere økning vil gi et reelt kapasitetsløft. Domstoladministrasjonen er av den oppfatning at en enklere og sannsynligvis mer økonomisk måte å øke kapasiteten på, er å bruke varamedlemmene i større grad. At varamedlemmer i større grad trekkes inn i arbeidet har videre betydning for den totale kvaliteten på Innstillingsrådets arbeid. Rapporten fra DFØ påpekte også at varamedlemmenes kompetanse blir lite utnyttet. En konsekvens av at varamedlemmer utnyttes mer aktivt av Innstillingsrådet er at disse ikke lenger velges som personlige varamedlemmer for Innstillingsrådets medlemmer.

Størrelsen på rådet har også betydning for hvor praktisk det vil være å samle alle til felles møter og seminarer, selv om Innstillingsrådets digitale arbeidsform har bidratt til å redusere reisebelastningen og kostnader forbundet med dette. En utvidelse av rådet må også vurderes opp mot behovet for å balansere de ulike interessene i rådet og ikke gi noen grupper en for dominerende rolle.

Domstoladministrasjonen foreslår dermed at Innstillingsrådet skal ha følgende sammensetning ved dommerutnevnelser:

- tre dommere fra Høyesterett, lagmannsrettene eller tingrettene
- en jordskiftedommer
- to advokater, hvorav minst én er privatpraktiserende
- en jurist ansatt i det offentlige
- ett medlem som ikke er jurist/allmennheten
- domstolleder ved den aktuelle domstolen

Domstoladministrasjonens forslag til sammensetning øker antallet advokater fra en til to, mens antallet ikke-jurister endres fra to medlemmer til ett medlem.

Domstoladministrasjonens deltakelse i prosessen

Kommisjonen foreslår at Domstoladministrasjonens direktør, eller den direktøren bemyndiger, gis tale- og stemmerett i Innstillingsrådets møter ved innstilling av søkere til domstollederstillinger. Begrunnelsen er den samme som for å gi domstolledere tale- og stemmerett i rådsmøtene ved innstilling av ordinære dommere, nemlig å synliggjøre sammenhengen mellom innflytelse og ansvar. At Domstoladministrasjonens syn gjøres offentlig kjent ved innstillinger av domstolledere, vil bidra til dette. Domstoladministrasjonen bør normalt også delta i intervjugruppene. På denne måten vil Domstoladministrasjonens direktør, eller den direktøren bemyndiger, bli et fullverdig medlem av Innstillingsrådet ved rekruttering av lederstillinger. Det vil bidra til å tydeliggjøre arbeidsgivervurderingene.

Kommisjonens forslag innebærer at Domstoladministrasjonen ikke skal delta i rådsmøtene ved innstilling av ordinære dommere, noe som innebærer en endring i forhold til dagens praksis. I stedet for deltakelse fra Domstoladministrasjonen, vil domstolleder ifølge forslaget ivareta arbeidsgiverfunksjonen ved dommerutnevnelser. Kommisjonen anbefaler likevel å videreføre

dagens praksis med at Domstoladministrasjonen deltar i intervjuprosessen ved innstilling av søkere til ordinære dommerembeter.

Et flertall i Domstoladministrasjonens styre (Rolf Selfors, Marianne Vollan, Oddmund Roalkvam, Anders Brosveet og Bente Fanavoll) er tilfreds med kommisjonens forslag om møte- og stemmerett ved domstollederstillinger, og støtter dette. Forslaget medfører at Domstoladministrasjonens direktør eller den direktøren bemyndiger, overtar domstolleders plass som fullverdig medlem av Innstillingsrådet ved rekruttering av domstollederstillinger.

Et mindretall i Domstoladministrasjonens styre (Bård Tønder, Anne Helsingeng og Marit Nybakk) er uenig i dette og skal bemerke:

Spørsmålet om Domstoladministrasjonen skal tiltre Innstillingsrådet ved innstilling til domstollederstillinger reiser tilsvarende spørsmål som ved kommisjonens forslag om at domstolledere bør tiltre Innstillingsrådet ved innstilling av dommere. Mindretallet er skeptisk til en slik løsning. Begrunnelsen er i tråd med det mindretallet har anført for domstolleders deltakelse.

Også ved innstilling til domstolleder gjelder kvalifikasjonsprinsippet. Det mindretallet uttaler ovenfor om konsekvensen av dette ved innstilling av dommere, gjelder tilsvarende her. Det er av avgjørende betydning for rekruttering av gode domstolledere at prosessen og konkurransen om stillingen oppleves som fair og rettferdig.

Vurderingen som skal gjøres ved innstilling av domstolleder, er for det første søkerens evne til å lede en domstol med de oppgaver og det personell som dette medfører. Men lederfunksjonen har også en side til mer overordnede formål for domstolene sett under ett. Det vil være domstollederens oppgave å formidle og implementere i sine respektive domstoler de prioriteringer og utviklingstiltak som bestemmes av Domstoladministrasjonen. Også dette er en side ved søkerens kvalifikasjoner som Innstillingsrådet må ta inn i sin vurdering.

Faren med å la Domstoladministrasjonen få for stor innflytelse på avgjørelsen er at det lett vil kunne danne seg en forestilling om at Domstoladministrasjonen «håndplukker sine ledere» til domstolene, og at dette vil gi Domstoladministrasjonen større makt enn det som har vært målsettingen med opprettelsen av Domstoladministrasjonen. På samme måte som for domstolleder, vil faren med at et slikt inntrykk kan feste seg, være langt større med Domstoladministrasjonen som medlem av Innstillingsrådet enn med dagens ordning, hvor Innstillingsrådet etter egne overveielser foretar avveiningen av de relevante hensyn.

Mindretallets syn er derfor at Domstoladministrasjonens funksjon ved innstilling av domstolleder bør være slik den er i dag – dvs at Domstoladministrasjonen deltar i så vel intervjuprosessen som rådsmøtene, men uten stemmerett.

Domstoladministrasjonen støtter ikke forslaget om at Domstoladministrasjonen ikke lenger skal ha møte- og talerett på møter som omhandler ordinære dommerstillinger, men kun delta i intervjuprosessen.

Domstoladministrasjonen har og skal ha et virksomhetsperspektiv, samt ha et godt overblikk over domstolene generelt, og de enkelte domstoler spesielt. En deltakelse på alle møtene i Innstillingsrådet gjør at man på en hensiktsmessig og enkel måte kan meddele forhold som kan ha betydning for Innstillingsrådets arbeid, og som ikke er dekket opp av domstolleder. Utviklingen går i retning av større domstoler med profesjonell ledelse. Dette kan gjøre behovet for helhetstenkning og overblikk sterkere. Det er i denne forbindelse naturlig å vise til flere av

departementets uttalelser i Ot.prop nr. 44 (2000 – 2001) *Om lov om endringer i domstoloven m.m. (den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling)* hvor sekretariatet forutsettes å delta på alle møter i Innstillingsrådet. Det er i kommisjonens utredning i liten grad forklart hvordan en nedjustert rolle for Domstoladministrasjonen skal kunne lede til et bedre materielt resultat enn det som oppnås under dagens ordning.

Vi mener derfor at Domstoladministrasjonen fortsatt skal ha møte- og talerett ved innstillinger til ordinære dommerstillinger.

Øvrige tilsatte i domstolen

Kommisjonens forslag innebærer at Innstillingsrådet også for vanlige dommerstillinger bør innhente uttalelse fra de tillitsvalgte underveis i prosessen. Det bør etableres systemer som sikrer at dette skjer rutinemessig.

Når det gjelder domstollederstillinger, mener kommisjonen de øvrige tilsatte bør ha noe større innflytelse. Domstolleder representerer arbeidsgiver og er leder for alle ansatte, herunder saksbehandlere, som utgjør en forholdsvis stor gruppe arbeidstakere i domstolene. Hvem som innstilles, og til slutt utnevnes som domstolleder, har dermed stor betydning for denne gruppen. På denne bakgrunn anbefaler kommisjonen for det første at Innstillingsrådet innhenter en uttalelse fra de tillitsvalgte underveis i prosessen, og at denne uttalelsen blir en del av grunnlaget for innstillingen. For det andre bør en representant for de tillitsvalgte gis anledning til å uttale seg muntlig under Innstillingsrådets behandling på domstollederstillingene, men da uten stemmerett. En slik uttalerett vil gi de tillitsvalgte mulighet til å komme med innspill til hvilke krav som bør stilles til ledere, og slik øve større innflytelse over innstillingen.

Domstoladministrasjonen støtter ikke kommisjonens forslag om å innhente en egen uttalelse fra tillitsvalgt ved dommerstillinger. Ved rekruttering til dommerstillinger utføres det i dag et grundig og objektivt referansearbeid, og vi mener dette er både tilstrekkelig og forsvarlig ved dommerinnstillinger. I tillegg deltar domstolleder aktivt i prosessen.

Når det gjelder domstollederstillinger innhenter Innstillingsrådet uttalelser fra de tillitsvalgte slik kommisjonen foreslår. Dagens ordning fungerer godt og ivaretar de ansattes behov for å komme med synspunkter på domstolenes behov og tilbakemeldinger på krav og forventninger til den nye domstollederen. Domstoladministrasjonen ser ingen grunn til å endre dette.

Ansvar for rekruttering

Etter gjeldende ordning har Domstoladministrasjonen ansvaret for rekruttering av søkere til ledige dommerembeter. Dette innebærer et ansvar for rutinemessige oppgaver, som å arbeide med utlysningstekster og sørge for annonsering mv. I tillegg arbeider Domstoladministrasjonen med rekruttering på et overordnet nivå i et etablert samarbeid med utdanningsinstitusjonene, ved deltakelse på seminarer og messer ved relevante utdanningssteder.

Kommisjonen foreslår å overføre rekrutteringsarbeidet fra Domstoladministrasjonen til Innstillingsrådet. En slik overføring forutsetter at Innstillingsrådets sekretariat styrkes med økte ressurser og kompetanse innen HR og rekruttering.

Domstoladministrasjonen mener kommisjonens forslag framstår som lite hensiktsmessig. Vi mener dagens ordning fungerer godt, og at den bør videreføres. Domstoladministrasjonen og Innstillingsrådet har en tett dialog, og Innstillingsrådet har etter dagens praksis god mulighet til å stille tydelige krav til Domstoladministrasjonen i rekrutteringsarbeidet.

Rekrutteringsarbeidet må ha et relativt bredt omfang, og et langt tidsperspektiv, noe som krever kontinuitet i arbeidet. Dette er et arbeid som er mere omfattende enn det som er definert som Innstillingsrådets hovedoppgave; å finne den riktige kandidaten ut fra søkertilfanget.

Å arbeide med rekruttering forutsetter videre kunnskap om både utdanningsinstitusjonene og ikke minst arbeidsmarkedet. I de stillingsgruppene som er aktuelle for Innstillingsrådet er det også behov for at de som arbeider med rekruttering har juridisk og/eller jordskiftefaglig kompetanse, og i tillegg har spisskompetanse på andre relevante fagområder som har betydning for rekrutteringsarbeidet. Domstoladministrasjonen har et bredt fagmiljø og samlet sett god kompetanse på mange relevante områder.

6.4 Myndighet til å gi forskrifter om behandling av innstillingssaker

Myndigheten til å gi forskrifter om behandlingen av innstillingssaker er i dag lagt til Justis- og beredskapsdepartementet, jf. domstoloven (dl) § 55 b sjette ledd. Det er per i dag ikke gitt slik forskrift.

Kommisjonen foreslår å legge denne myndigheten til Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag.

Innstillingsrådet har over tid utviklet et dynamisk praksisnotat. Domstoladministrasjonen har også bidratt inn i dette arbeidet med konkrete innspill og utredninger. Praksisnotatet brukes både overfor eksterne og internt i Domstoladministrasjonen og Innstillingsrådet. For øvrig er forholdet mellom Domstoladministrasjonen og Innstillingsrådet basert på samarbeid som etter vår oppfatning har resultert i en oppgavefordeling som ivaretar hensynet til kvalitet og tillit til utnevnellesprosessen. Så langt er det ikke gjort noen konkret vurdering av behovet for å gi forskrifter.

6.5 Rekruttering av samiskspråklige dommere og medarbeidere

Domstoladministrasjonen slutter seg til kommisjonens betraktning om at saker med samiske interesser skal behandles av dommere og domstoler som oppfyller de samme høye krav til kvalitet som i andre saker. Det vil stille krav til kunnskap om same- og urfolksrett i domstolene og kjennskap til samisk språk, samisk kultur og det samiske samfunn. Domstoladministrasjonen slutter seg også til kommisjonens forslag om at det inntas en bestemmelse i domstoloven § 136 a om at det ved Indre og Østre Finnmark tingrett stilles krav om at minst en av dommerne behersker nord-samisk skriftlig og muntlig.

6.6 Særlig om Høyesterett

Utnevning av høyesterettsdommere

Etter kommisjonens syn bør utnevning av høyesterettsdommere som utgangspunkt følge samme prosess som for øvrige dommere, det vil si utnevning av Kongen i statsråd etter innstilling fra Innstillingsrådet for dommere. Kommisjonen foreslår imidlertid en noe annen løsning hva gjelder domstolleders, det vil si høyesterettsjustitiarius, deltakelse i utnevnellesprosessen. For de lavere instansene har kommisjonen foreslått at domstolleder fra den domstol det skal utnevnes en dommer til, skal ha møte- og stemmerett i Innstillingsrådet. Etter kommisjonens syn tilsier Høyesteretts særlige konstitusjonelle stilling at justitiarius ikke bør ha like stor innflytelse i prosessen som domstolledere i de lavere instansene. For

Høyesterett er det i tillegg særlig viktig å unngå prosesser som kan etterlate et inntrykk av selvrekruttering. Et slikt inntrykk ville kunnet svekke tilliten både til Høyesterett og til Innstillingsrådet for dommere. Kommisjonen har på denne bakgrunn ikke foreslått at justitiarius gis møte- og stemmerett i Innstillingsrådet.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag og begrunnelse.

Utnevnelse av høyesterettsjustitiarius

Domstoladministrasjonen gir vår tilslutning til kommisjonens forslag om at justitiarius utnevnes av Kongen i statsråd, etter innstilling fra et ad hoc-innstillingsråd oppnevnt for formålet. Denne modellen ble langt på vei benyttet ved utnevnelsen av justitiarius i 2016 da Justis- og beredskapsdepartementet oppnevnte tre rådgivere til å bistå i arbeidet med utnevnelse av justitiarius. Disse fungerte langt på vei som et *ad hoc*-innstillingsråd, bestående av assisterende departementsråd i Justis- og beredskapsdepartementet, lederen av Innstillingsrådet og lederen av Advokatforeningen.

7. MIDLERTIDIGE DOMMERE

7.1 Innledende betraktninger

Det er i dag flere ulike ordninger for midlertidige dommere. Man har tilkalling av dommere og konstitusjon av dommere, samt dommerfullmektiger i tingrettene og jordskiftedommerfullmektiger i jordskifterettene. Bruk av midlertidige dommere er viktig både av hensyn til saksavviklingen i domstolene og av hensyn til rekrutteringen til faste dommerstillinger.

Midlertidige dommere benyttes blant annet for å håndtere midlertidig stor saksmengde, og for å bygge ned restanser. Det har gjennom årene vært gjennomført flere store restanseprosjekter med bruk av midlertidige dommere. Sist høst ble det blant annet konstituert ca. 40 «koronadommere», for å få unna restansene som hadde bygget seg opp i løpet av 2020 som følge av redusert saksavvikling under korona-pandemien. Bruk av midlertidige dommere har gitt mulighet for en tilpasset og fleksibel ressurstilførsel- og utnyttelse.

Også i rekrutteringssammenheng er bruk av midlertidige dommere av stor betydning. Kommisjonen anslår at om lag 80 prosent av de som utnevnes til faste dommerembeter, har vært dommerfullmektig på et eller annet tidspunkt i karrieren. Dette stemmer godt overens med Domstoladministrasjonens erfaringer fra Innstillingsrådet. I tillegg har vi sett at mange av de som har hatt en eller flere perioder som konstituerte dommere, er å finne på ulike søkerlister til de faste dommerstillingene.

Kommisjonen trekker fram at de omskiftende samfunnsforholdene og presset på domstolenes uavhengighet i andre land, tilsier en fornyet vurdering i bruken av midlertidige dommere. Dette kan Domstoladministrasjonen slutte seg til, men samtidig er det viktig å ta hensyn til de forholdene som er pekt på ovenfor.

7.2 Konstitusjoner

Konstitusjon av dommere kan være nødvendig av ulike årsaker, som ved ledighet, fravær ved sykdom, permisjoner, i påvente av utnevnelser eller av andre årsaker. Reglene i domstoloven §§ 55 e og 55 f gir uttømmende regulering av konstitusjonsgrunnlagene.

Kommisjonen foreslår en ny hjemmel i domstoloven § 55 e til å foreta konstitusjon i sideordnet domstol av dommere ved alvorlig sikkerhetshendelse rettet mot dommeren eller den domstol vedkommende dommer er fast utnevnt ved.

Domstoladministrasjonen støtter forslaget til ny § 55 e første ledd nr. 2 i domstoloven.

Som følge av en alvorlig straffbar handling rettet mot daværende sorenskriver ved Hedmarken tingrett, ble det igangsatt et utredningsarbeid av høyesterettsdommer Bergsjø for å se nærmere på en erstatningsordning for dommere ved alvorlige sikkerhetshendelser. Bergsjø påpekte behovet for en særlig hjemmel for konstitusjon ved alvorlige sikkerhetshendelser. Han leverte sin rapport i 2017. Domstoladministrasjonen støttet Bergsjø sine forslag til tiltak, herunder behovet for et nytt særskilt konstitusjonsgrunnlag.

Kommisjonen foreslår at det gis hjemmel til å foreta intern konstitusjon av dommere i faste stillinger til alle ledende dommerstillinger, som sorenskriver eller avdelingsleder. Kommisjonen peker på at en slik ordning er mer naturlig enn at dommeren med lengst ansiennitet skal fungere som stedfortreder, jf. dagens regelverk i domstoloven § 11 annet ledd og § 19 første ledd.

Domstoladministrasjonen støtter forslaget til nytt andre ledd i domstoloven § 55 e. Videre støtter Domstoladministrasjonen kommisjonens forslag om at det ikke lenger skal være mulig å konstituere dommerfullmektiger eller jordskiftedommerfullmektiger til lederstilling i egen domstol. Dette har ved nåværende domstolstruktur vært nødvendig, da det ved flere domstoler har vært kun en fast embetsdommer i tillegg til en eller flere fullmektiger. Ved fravær av domstolleder har det derfor vært nødvendig å konstituere en fullmektig. Med den nye domstolstrukturen med større domstoler, vil det ved alle domstolene være flere embetsdommere. En av disse vil da kunne konstitueres ved domstolleders fravær.

Lagmannsrettene har langvarig praksis med å bruke konstituerte ekstraordinære dommere. Betegnelsen brukes om midlertidige dommere som gjør tjeneste på deltid inntil de fyller 73 år. Det er etter domstoloven enkelte begrensninger på hvilke saker disse dommerne kan behandle. Begrunnelsen for ordningen er dels å sikre lagmannsrettene tilstrekkelig kapasitet, dels å fungere som et seniorpolitisk tiltak.

Domstolkommisjonen foreslår å avskaffe ordningen med ekstraordinære dommere. Det vises til at bruken av midlertidige dommere generelt bør begrenses, og at dagens ordning med at førstelagmannen gjør en vurdering av egnetheten er betenkelig. Behovet i lagmannsrettene vil dessuten framover være mindre, ved at retten i mange saker settes med to og ikke tre fagdommere i mange straffesaker.

Domstoladministrasjonen mener at ordningen bør beholdes, fordi den representerer tilgang på fleksibel og erfaren kapasitet til saksavvikling som kan settes inn på kort varsel. Betenkeligheten med at førstelagmannen gjør en vurdering av egnetheten, kan elimineres ved at konstitusjoner som ekstraordinær dommer lyses ut og saksbehandles på samme måte som ordinære konstitusjoner. Ordningen med ekstraordinære dommere bør imidlertid begrenses til de som tidligere har vært dommere.

Kommisjonen foreslår at det fortsatt bør være mulig med konstitusjoner av inntil to års varighet. Kommisjonen foreslår videre at det for fast utnevnte dommere, bør kunne åpnes for ny konstitusjon også etter to år. Domstoladministrasjonen støtter kommisjonen på dette.

For eksterne konstitusjoner etter domstoloven § 55 f, altså av personer som ikke er utnevnt som dommer, er kommisjonen av den oppfatning at lengden på konstitusjonen ikke kan overstige to år. Kommisjonen foreslår en ytterligere begrensning ved at en person som til sammen har vært konstituert i to år, ikke bør gis anledning til å konstitueres på nytt ved en annen domstol og med nytt grunnlag. I dag er dette mulig, og det er kandidater som samlet har vært konstituert i flere år, men ved ulike domstoler. Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen at en slik ordning utfordrer det alminnelige systemet for dommerutnevnelser, med åpen rekruttering. Det er også et generelt moment at bruken av midlertidige dommere bør begrenses av hensyn til uavhengighet.

Innstillingsrådet har i dag kompetanse til å vedta konstitusjoner på inntil ett år, både for interne og eksterne konstitusjoner. I dag må konstitusjoner på over ett år besluttet av Kongen i statsråd. Kommisjonen foreslår endringer i dette. Kommisjonen foreslår at Innstillingsrådet får kompetanse til å vedta konstitusjoner inntil to år, både for interne og eksterne konstitusjoner. Domstoladministrasjonen kan ikke se at det er noen betenkeligheter med forslaget. Innstillingsrådet har den nødvendige innsikt og kompetanse, som vil sikre forsvarlig saksbehandling og at konstitusjoner skjer i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet.

Ved interne konstitusjoner foreslår kommisjonen at domstolleders kompetanse til å konstituere, utvides fra konstitusjoner med inntil tre måneders varighet, til inntil seks måneders varighet. Utvidelsen er begrunnet med at slike konstitusjoner gjelder for dommere som allerede er utnevnt i medhold av domstoloven § 55. Domstoladministrasjonen slutter seg til disse betraktningene.

Innstillingsrådet har kompetanse til å delegere enkelte konstitusjoner til Domstoladministrasjonen. I dag vedtar Domstoladministrasjonen, etter delegasjon fra Innstillingsrådet, konstitusjoner med inntil 6 måneders varighet, etter konsultasjon med Innstillingsrådets leder. Kommisjonen foreslår å videreføre Innstillingsrådets adgang til å delegere enkelte konstitusjoner til Domstoladministrasjonen. Vi støtter dette.

Kommisjonen foreslår en konstitusjonsordning for Høyesterett. Domstoladministrasjonen tiltrer både forslaget og de betraktninger kommisjonen har på dette punkt, og kommenterer derfor ikke dette nærmere.

7.3 Dommerfullmektigordningen

Dommerfullmektigordningen har sterk forankring i det norsk domstolsystemet, og dommerfullmektiger er den største gruppen midlertidige dommere. Kommisjonen peker på at ca. halvparten av fagdommerne som dømmer i tingretten i løpet av et år, er dommerfullmektiger. En samlet kommisjon er av den oppfatning av dagens dommerfullmektigordning ikke bør videreføres. Flertallet i kommisjonen, som i motsetning til mindretallet vil opprettholde ordningen, foreslår å justere dagens dommerfullmektigordning ved at:

- Det bør legges inn flere absolutte skranker for dommerfullmektigens oppgaver og hvilke sakstyper dommerfullmektigen kan ha, uavhengig av tjenestetid.

- Kompetansen til å utføre oppgaver blir gradvis utvidet i løpet av tjenestetiden. Det vil si at det legges til rette for et opptrappingsløp og at stillingen endrer karakter.
- Det bør settes av nok tid til opplæring.
- Det bør vurderes en annen ordning for ansettelse av dommerfullmektiger, for å hindre faren for selvrekuttering. I dag ansettes dommerfullmektiger av domstolleder. Domstoladministrasjonen gis kompetanse til å gi nærmere bestemmelser om tilsettingen.
- Dommerfullmektigtiden bør være tre år for alle, slik at dommerfullmektigen står i stillingen over noe lengre tid enn det som er tilfellet i dag.
- Det bør ikke være anledning til å utvide dommerfullmektigtiden ut over tre år. En konsekvens av dette er at dommerfullmektig I-ordningen i Oslo tingrett avvikles.
- Det innføres et absolutt tak på hvor mange dommerfullmektiger som kan tilsettes i hver rettskrets. Kommisjonen foreslår at andelen dommerfullmektiger ikke kan overstige 20 % av den dømmende kapasiteten i rettskretsen.

Kommisjonens forslag vil innebære en betydelig reduksjon i dagens antall dommerfullmektiger. Domstoladministrasjonen støtter forslaget, da man ser de prinsipielle betenkelighetene med en så stor andel av midlertidige dommere som man har i dag. Domstoladministrasjonen påpeker imidlertid at domstolene må tilføres nødvendige ressurser for å kunne erstatte dommerfullmektiger med faste embetsdommere.

Når Domstoladministrasjonen mener ordningen ikke bør oppheves, skyldes det at det fortsatt vil være behov for denne dommergruppen for å fylle dommerbehovet, særlig i de mindre domstolene. Samtidig bør bruken av dommerfullmektig utvides til å utføre utredertjenester for embetsdommerne. Med den nye domstolstrukturen og den omleggingen av rettsprosessen i tingretten og lagmannsretten som kommisjonen foreslår i kapittel 22 og 25, vil det i langt større grad enn i dag være behov for denne typen bistand, samtidig som det reelle behovet for dommerfullmektiger som dommere reduseres.

Dommerfullmektiger som utredere kan ha ulike funksjoner: generell bistand i forbindelse med saksbehandling – både under saksforberedelsen (f.eks. lage utkast til dommerens sakssammendrag) og under domsskriving. Videre kan det være behov for utredertjeneste i saker som behandles av dommere med moderat spesialisering, som f.eks. mekling og i store, komplekse saker som entreprise- og andre kontraktssaker, der det er en fordel med spesialkompetanse, store komplekse økokrimsaker mm. Den funksjonen dommerfullmektigen får som utreder for embetsdommerne får med dette mer karakter av prinsipal – fullmektig – rolle, på linje med forholdet mellom advokat – advokatfullmektig.

Selv om den nye strukturen bør tilsi et redusert behov for å benytte dommerfullmektiger som dommere, bør de likevel gis mulighet til å praktisere som dommere. Det vil øke stillingens attraktivitet og gi positiv virkning for senere rekruttering til dommeryrke.

Når det gjelder jordskiftedommerfullmektiger, viser vi til våre merknader i punkt 19.3 nedenfor.

7.4 Domstolledere på åremål

Domstolledere utnevnes i dag som uavsettelige embetsmenn, også i sin lederfunksjon. Kommisjonen legger til grunn at det ikke er konstitusjonelle hindre for å tillegge domstollederoppgaver på åremål, gitt at vedkommende er fast utnevnt som dommer. Det ivaretar hensynet til domstolene og den dømmende uavhengighet. Mothensynene er imidlertid

at midlertidige ledere lettere kan fjernes, og terskelen for å ta upopulære avgjørelser kan bli høyere om man etter åremålets utløp skal returnere til kollegiet som ordinær dommer. Dersom det ikke skal være adgang til mer enn en åremålsperiode, vil det begrense muligheten til over tid å ha domstolledelse som karriereveg. Det kan virke rekrutteringsdempende.

Domstoladministrasjonen støtter flertallet i kommisjonen som ikke vil anbefale å innføre domstollederstillinger på åremål.

I 2012 utredet Domstoladministrasjonen spørsmålet om åremål for domstollederstillinger. Dette møtte stor motstand i domstolene, og Domstoladministrasjonen gikk derfor ikke videre med forslaget.

8. DISIPLINÆRORDNING FOR DOMMERE

Domstolkommisjonens vurdering i utredningens kapittel 13 er at det gjeldende systemet for disiplinærprosesser mot dommere er godt innrettet. Kommisjonen mener derfor at systemet bør videreføres, men med noen endringer. Domstoladministrasjonen stiller seg bak denne vurderingen.

Domstoladministrasjonen er enig med Domstolkommisjonen i at det ikke foretas endringer i reglene for dommernes straffansvar og erstatningsansvar, i bestemmelsene om hvem som kan klage en dommer inn for Tilsynsutvalget eller de materielle reglene i domstolloven kapittel 12.

8.1 Oppnevning av medlemmer av Tilsynsutvalget

Domstoladministrasjonen støtter forslaget om at myndigheten til å oppnevne dommermedlemmer til Tilsynsutvalget overføres til Domstoladministrasjonens styre. Domstoladministrasjonen mener det er viktig av hensyn til domstolenes uavhengighet at den utøvende makt ikke er involvert i utnevningen av medlemmene til Tilsynsutvalget, og støtter dermed kommisjonens begrunnelse om å tydeliggjøre at domstolene er en uavhengig statsmakt ved at medlemmene av Tilsynsutvalget ikke lenger skal oppnevnes av regjeringen.

Å overføre myndigheten til å utnevne Tilsynsutvalgets medlemmer til Domstoladministrasjonens styre vil være med på å styrke domstolenes uavhengighet og opprettholde maktfordelingen mellom den lovgivende, utøvende og dømmende makt. Når Tilsynsutvalgets medlemmer utnevnes av Domstoladministrasjonens styre sikres og trygges denne uavhengigheten bedre. I «Strategisk plan for domstolene 2025» er Domstolenes uavhengighet et av satsningsområdene. Et av målene det skal arbeides mot er å styrke og synliggjøre domstolenes uavhengighet.

Domstoladministrasjonen støtter at retningslinjer om organiseringen og behandlingen av disiplinærsaker i Tilsynsutvalget overføres til Domstoladministrasjonens styre. Vi støtter kommisjonens vurdering, og viser til det vi har skrevet i forhold til domstolenes uavhengighet ved oppnevning av medlemmer av Tilsynsutvalget ovenfor.

8.2 Tilsynsutvalgets sammensetning

En samlet kommisjon foreslår at jordskiftemedlemmet skal bli fast medlem av Tilsynsutvalget, samt å videreføre og lovfeste at lederen for Tilsynsutvalget skal være en av

dommermedlemmene fra de alminnelige domstolene. Domstoladministrasjonen støtter disse forslagene.

Når det gjelder spørsmålet om hvorvidt dommere bør utgjøre et flertall eller et mindretall av medlemmene i Tilsynsutvalget, har kommisjonen delt seg i et flertall og et mindretall. Flertallet foreslår at Tilsynsutvalget skal bestå av 7 medlemmer, hvorav to dommermedlemmer fra de alminnelige domstolene, en dommer fra jordskifterettene, to advokater og to representanter fra allmennheten. Mindretallet foreslår at utvalget blir utvidet til 6 medlemmer når jordskiftemedlemmet blir fast medlem. Halvparten av medlemmene blir dermed dommere. Mindretallet foreslår at utvalgets leder, som skal være en dommer fra de alminnelige domstolene, skal ha dobbeltstemme i tilfelle stemmelikhet.

Et flertall i styret (Rolf Selfors, Marianne Vollan, Oddmund Roalkvam, Anders Brosveet, Bente Fanavoll, Anne Helsingeng og Marit Nybakk) støtter kommisjonsflertallets forslag om at Tilsynsutvalget utvides til 7 medlemmer, og at dommerrepresentantene ikke skal ha flertall.

Flertallet mener det er viktig at tilliten til Tilsynsutvalget utad blant allmenheten, klagere og media ikke svekkes. I NOU 1999:19 *Domstolene i samfunnet* pkt. 10.6.3.8 «Organiseringen m.v av Tilsynsutvalget» uttalte kommisjonen blant annet dette under punktet «Sammensetning»:

«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.»

Flertallet mener at disse argumentene fremdeles er framtreddende. Det er viktig at Tilsynsutvalget ikke gir et inntrykk av selvdømme. Domstoladministrasjonen er også enig med flertallet i at det bør være to dommerrepresentanter fra de alminnelige domstolene. Både fordi klager på dommere fra de alminnelige domstolene er i flertall hos Tilsynsutvalget, og av hensyn til tilliten blant dommerne som klages inn.

Mindretallet (Bård Tønder) støtter mindretallet i Kommisjonen.

Når flertallet går inn for en sammensetning der dommere utgjør et mindretall, vises det til begrunnelsen for den någjeldende ordning om «å hindre inntrykk av selvdømme».

Også mindretallet ser denne begrunnelsen som relevant, men mener den har mindre vekt i dag. Det vises til nyere avgjørelser fra EMD: Det framgår av EMDs praksis at andelen dommere i et disiplinærorgan for dommere anvendes som en indikator på disiplinærorganets uavhengighet og upartiskhet. Det vises til saken Oleksandr Volkov mot Ukraina, der det også vises til European Charter on the statute for Judges, en anbefaling fra 1998 i regi av Europarådet.

Mindretallet mener vi her bør følge trenden i de internasjonale organene, hvor hensynet til domstolenes uavhengighet og upartiskhet ser ut til å ha stor tyngde mht organiseringen av organer som har tilsyn og sanksjonsmyndighet overfor dommere.

Mindretallet stiller seg også tvilende til at «inntrykk av selvdømme» vil utgjøre noe stort problem. Norske dommere har svært høy tillit i den norske befolkningen. Det er all grunn til å tro at det også vil gjelde når dommere skal avgjøre disiplinærspørsmål som angår dommerkollegaer.

Mindretallet viser videre til at den praksisen som et tilsynsorgan legger seg på, vil ha stor betydning for hvordan dommere skal opptre, dvs en atferdsretningsgivende virkning. For eksempel ved spørsmål om en dommer i sin prosessledelse har vært for «streng» mot en prosessfullmektig. Slik sett får Tilsynsutvalgets praksis direkte innflytelse på den dømmende virksomheten. Det samme gjelder hvordan Dommernes etiske regler – som er vedtatt av Den norske dommerforening, Tekna og styret i Domstoladministrasjonen – skal forstås. Selv om det sjelden kommer på spissen, ser mindretallet det som uheldig om dommerrepresentantene blir overstyrt i spørsmål som kan innebære slike dommerfaglige/etiske vurderinger.

Mindretallet følger også kommisjonsmindretallets løsning mht sammensetningen av Tilsynsutvalget, som innebærer at utvalget består av seks medlemmer, der leder har dobbeltstemme ved stemmelikhet.

8.3 Tilsynsutvalgets sekretariat

Kommisjonen har vurdert hvorvidt sekretariatet for Tilsynsutvalget bør flyttes fra Domstoladministrasjonen og etableres som et selvstendig sekretariat. Den har imidlertid kommet fram til at en slik løsning er lite hensiktsmessig fordi det vil omfatte forholdsvis få ansatte. Kommisjonen foreslår derfor at sekretariatet for Tilsynsutvalget fortsatt bør være lokalisert hos Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonen mener i likhet med kommisjonen at sekretariatet til Tilsynsutvalget fortsatt bør være lokalisert hos Domstoladministrasjonen på bakgrunn av omfanget av arbeidet i sekretariatet, og at dette omfatter få personer. Domstoladministrasjonen har vanskeligheter med å se hvordan et sekretariat kan organiseres utenfor Domstoladministrasjonen.

For å sikre tilliten utad må det fremstå klart hvordan sekretariatet er organisert. Sekretariatet har allerede i dag en løpende dialog med Tilsynsutvalgets leder om saksbehandlingen, og i praksis rapporterer de som jobber i sekretariatet direkte til utvalgets leder. Det er imidlertid viktig at Domstoladministrasjonen gis tilstrekkelige ressurser for å fortsatt kunne ivareta denne oppgaven.

8.4 Klageadgang over Tilsynsutvalgets avgjørelser

Kommisjonen mener at det ikke foreligger noen plikt til å opprette en klageadgang over Tilsynsutvalgets vedtak, men tilrår at det innføres en forvaltningsmessig klageordning over Tilsynsutvalgets disiplinærvedtak. En klageadgang vil framstå som et mer tilgjengelig alternativ fordi mange vil ha en høy terskel for å bringe saken inn for domstolene.

Kommisjonen har vurdert to alternative løsninger for etableringen av et uavhengig klageorgan. Det ene alternativet er Domstoladministrasjonens styre, evt. et underutvalg av styret. Det andre alternativet er at det opprettes et nytt uavhengig klageorgan. Kommisjonen anbefaler at disse spørsmålene utredes nærmere. De mener at en viktig premiss for videre utredninger er at klageorganet skal være uavhengig.

Kommisjonen mener videre at Domstoladministrasjonen bør være vertskapsinstitusjon for klageorganet.

Domstoladministrasjonen støtter forslaget om å opprette et klageorgan, men mener at organiseringen av dette og sekretariatsfunksjonen må utredes videre.

Når det gjelder kommisjonens forslag om at Domstoladministrasjons styre skal være klageorgan, deler vi kommisjonens oppfatning av at dette er en annen type oppgave enn det regulære styrearbeidet og at Domstoladministrasjonens styre ikke vil være egnet for en slik oppgave. Dersom man skulle gå videre med dette alternativet, må spørsmålet om den nærmere organiseringen av dette i tilfelle utredes nærmere.

I forbindelse med en utredning av klageorganets organisering bør det ses nærmere på hvorvidt det skal være en silingsadgang for klageorganet slik at ikke belastningen og saksbehandlingstiden for organet blir for lang. For å unngå at klageorganet skal bli for ressurskrevende bør klageorganet ha muligheten til å sile hvilke vedtak fra Tilsynsutvalget som skal undergis en ny behandling i klageorganet. En silingsadgang tilsvarende ankenektelse etter tvisteloven § 29-13 annet ledd bør vurderes. Domstoladministrasjonen antar at en klageadgang vil medføre at mange av klagerne som er misfornøyd med Tilsynsutvalgets vedtak, herunder avvisningsvedtak, og som er begrunnet i forhold som ligger utenfor Tilsynsrådets myndighetsområde, vil klage saken videre. Når kommisjonen foreslår at klageorganet også skal kunne ta nye opplysninger inn i sin vurdering, vil saksbehandlingen i klageomgangen kunne bli omfattende. Dersom klageorganet ikke får muligheten til å sile saker, vil vi anta at klageorganets arbeid totalt sett kan bli av et betydelig omfang.

Når det gjelder forslaget om at Domstoladministrasjonen skal være vertsskapsorgan for klageorganets sekretariat, finner Domstoladministrasjonen en slik løsning svært betenkelig. Domstoladministrasjonen er allerede i dag vertskap for Tilsynsutvalgets sekretariat, noe Domstolkommisjonen foreslår å videreføre. Sammen med Domstoladministrasjonens arbeidsgiveransvar for dommere, vil dette være utfordrende. Dersom Domstoladministrasjonen skal tillegges oppgaven med å være sekretariat også for et klageorgan, vil dette stille Domstoladministrasjonen overfor en oppgave som vil bli veldig vanskelig. Dette vil stille store krav til organiseringen av arbeidet, slik at de enkelte ansatte i de forskjellige sekretariatene ikke har kjennskap til hverandres saker. I tillegg må de holdes adskilt fra Domstoladministrasjonens andre roller i forhold til dommerne. I tillegg vil oppgaven være ressurskrevende. Alle disse rollene samlet i Domstoladministrasjonen vil være utfordrende når det gjelder tilliten til at Tilsynsutvalgets sekretariat og sekretariatet for klageorganet er tilstrekkelig uavhengige. Den pedagogiske utfordringen med å trygge partene i at det er en ny selvstendig behandling som skjer, vil være stor. Sekretariatsfunksjonen kan eventuelt legges til en domstol, eksempelvis til en saksbehandler ansatt ved den domstolen hvor lederen av klageorganet har sitt virke.

8.5 Domstolsprøving av Tilsynsutvalgets vedtak

Kommisjonen foreslår at domstolloven § 239 tredje ledd endres slik at domstolene skal kunne prøve vedtaket fullt ut. Idet kommisjonen foreslår at det skal opprettes et klageorgan, vil det være klageorganets vedtak det reises søksmål om. Domstoladministrasjonen støtter forslaget og kommisjonens begrunnelse.

8.6 Myndighet til å initiere prosess for suspensjon og avskjed av dommere

Kommisjonen vurderer hvorvidt det bør foretas endringer rundt prosessen for suspensjon og avskjed av dommere, men fremmer ingen konkrete forslag. Domstoladministrasjonen mener at myndigheten til å initiere suspensjon eller avskjed fortsatt bør ligge hos Kongen i statsråd. Det er Domstoladministrasjonen som i første omgang må håndtere forhold som kan ha betydning for dommerens stilling. Dette kan tilsi at Domstoladministrasjonen også bør ha den endelige avgjørelsen om å initiere en prosess for suspensjon og avskjed. Domstoladministrasjonen er likevel av den oppfatning at så lenge utnevning av dommere fortsatt skal ligge hos Kongen i statsråd, bør også myndigheten til å initiere en prosess om suspensjon og avskjed ligge samme sted. Det er få saker om avskjed for dommere, og Domstoladministrasjonen antar det vil være en tett og nær dialog med Justis- og beredskapsdepartementet og regjeringen dersom en slik sak skulle oppstå. Domstoladministrasjonen mener i likhet med kommisjonen at det ikke er behov for å foreta en nærmere vurdering når det gjelder spørsmålet om myndigheten til å initiere suspensjon eller avskjedssak bør flyttes til Domstoladministrasjonen. Det er uansett domstolene som i siste omgang avgjør om vilkårene for avskjed er tilstede.

9. SENTRAL OG LOKAL LEDELSE AV DOMSTOLENE

9.1 Innledning

Domstolkommisjonen går i kapittel 14 nærmere inn på strukturene for ledelse og administrasjon av domstolene, der sentrale spørsmål er samhandlingen mellom Domstoladministrasjonen og domstolene. Hovedperspektivet i kapittelet er hvordan man kan sikre en hensiktsmessig arbeidsfordeling og samarbeid mellom Domstoladministrasjonen og domstolleder. I tillegg foretar kommisjonen en gjennomgang av domstolleders myndighet sett i lys av dommernes uavhengige stilling. Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at både økende digitalisering og krav til effektivisering setter større krav til ledelse av domstolene. At ansvaret for ledelse og administrasjon av domstolene er delt mellom domstolleder og Domstoladministrasjonen kan by på noen utfordringer. Det er derfor ønskelig å klargjøre og tydeliggjøre lederfunksjonene både i Domstoladministrasjonen og domstolene, og formalisere arbeidsfordelingen og samarbeidet mellom Domstoladministrasjonen og domstolleder.

9.2 Domstoladministrasjonens myndighet

I pkt. 14.2 *Domstoladministrasjonens myndighet* gir kommisjonen en kort beskrivelse av hovedoppgavene til Domstoladministrasjonen. Det er i denne forbindelse viktig å være oppmerksom på at en av Domstoladministrasjonens viktigste oppgaver er å ivareta fellesfunksjoner for domstolene. Dette er blitt en stadig mer sentral del av virksomheten. Denne type utviklingsarbeid er en viktig oppgave for Domstoladministrasjonen, se pkt. 14 nedenfor. Dette får igjen ringvirkninger for øvrig aktivitet i domstolene, som f.eks. innkjøp av teknisk utstyr og annen utrustning, som må skje sentralt. For tiden gjennomføres sentralisering av regnskapsfunksjonen i domstolene ved opprettelsen av Domstolenes lønns- og regnskapsenhet (DRL) i Trondheim. Det er grunn til å tro at denne utviklingen vil fortsette, som f.eks. ved opprettelse av felles sentralbord med servicefunksjoner for publikum. Dette er en utvikling som vil prege forholdet mellom Domstoladministrasjonen og den enkelte domstol i tiden framover, noe som medfører at muligheten for individuelle løsninger mht driften i den enkelte domstol vil

bli snevret inn. Dette vil by på nye utfordringer for samhandlingen mellom Domstoladministrasjonen og den enkelte domstolleder, idet fokus i stadig større grad vil bli rettet mot å finne og implementere gode fellesløsninger for driften av domstolene.

Vi er enig i den beskrivelsen som kommisjonen gir i pkt. 14.2.2 om Domstoladministrasjonens funksjon som mellomledd mellom domstolene og Stortinget. Som kommisjonen poengterer skal rollen som mellomledd «sikre både demokratisk kontroll med driften og utviklingen av domstolene og domstolenes uavhengighet». Denne kontrollen skjer gjennom Stortingets årlige retningslinjer til Domstoladministrasjonen. Som kommisjonen framhever, under henvisning til forarbeidene, må Domstoladministrasjonen innen rammen av disse retningslinjene ha stor grad av handlingsfrihet mht valg av virkemidler for måloppnåelsen. Dette er viktig av hensyn til Domstoladministrasjonens legitimitet som styringsorgan overfor domstolene og dermed for Domstoladministrasjonens styringsevne, jf. kommisjonens bemerkning avslutningsvis under pkt. 14.2.2.

I pkt. 14.2.3 behandler kommisjonen ledelse av den enkelte domstol. Domstoladministrasjonen er enig i at det er viktig å opprettholde hver enkelt domstol som en selvstendig enhet, og at domstollederne må gis frihet til å lede sin domstols virksomhet. Selv om utviklingen går i retning av en sentralisering av fellesfunksjoner til Domstoladministrasjonen og handlingsrommet for lederen av den enkelte domstol innsnevres tilsvarende, er det betydelige lederoppgaver knyttet til domstoldriften, det være seg organisering og gjennomføring av saksavvikling med flere rettssteder innenfor rettskretsen, personaloppfølging, kompetanseutvikling innenfor domstolen, herunder organisering av spesialisering av domstolens ansatte osv. I tillegg kommer en forventning om at domstolledere deltar aktivt i den videre domstolutvikling, og som ledd i dette ansvaret, gjennomfører oppfølging og implementering i sin domstol av nye tiltak som besluttet av Domstoladministrasjonens styre.

I pkt. 14.2.4 gis en nærmere beskrivelse av Domstoladministrasjonen som sentral administrasjonsmyndighet, særlig mht myndighet til å beslutte og etablere fellesløsninger for domstolene. Kommisjonen legger til grunn at dette er en viktig oppgave som også har solid forankring i lovforarbeidene. Domstoladministrasjonen har merket seg, og er enig i, at denne myndigheten innebærer at «[i]nnenfor det ansvarsområde som Domstoladministrasjonen er tillagt i lov, legges det til grunn at Domstoladministrasjonen har myndighet til å gi bindende retningslinjer» og at «[f]orutsetningen for at Domstoladministrasjonen skal kunne utføre sine oppgaver, er at domstolene er forpliktet til å delta i fellesløsninger».

Domstoladministrasjonen er videre enig i at det i denne forbindelse må trekkes en grense mot «utvikling av fellesløsninger nær knyttet opp mot utøvelsen av den dømmende virksomheten». Her må dommerne og domstolene ha den avgjørende styringen, og slike retningslinjer vil være rådgivende. Men også i denne henseende vil Domstoladministrasjonen ha en viktig funksjon. Kommisjonen nevner oppgaven som sekretariat for arbeidet. I tillegg må Domstoladministrasjonen kunne være initiativtaker også til utvikling av denne type retningslinjer, jf. Stortingets retningslinjer til Domstoladministrasjonen om å gjennomføre effektiv ressursutnyttelse gjennom felles praksis mv. Slike initiativ må tas i tett samråd med Dommerforeningen.

Under pkt. 14.2.5 Budsjettmyndighet har kommisjonen ytterligere uttalelser om Domstoladministrasjonens myndighet, som vi ser som grunnleggende. For det første slås det fast, under henvisning til forarbeidene, «at det er naturlig at Domstoladministrasjonen (i den

grad ikke noe annet fastlegges gjennom Stortingets budsjettbehandling) foretar de nødvendige prioriteringer». Videre påpekes at «myndigheten til å fremme forslag til budsjett på vegne av domstolene og til å fordele tildelte midler som den enkelte domstol kan bruke til stillinger, drift og utvikling, gir Domstoladministrasjonen en betydelig styringsevne. Initiering og finansiering av sentrale utviklingstiltak gir også betydelig styringskraft».

Som kommisjonen framhever, bør dette ikke tilsa at Domstoladministrasjonen skal detaljstyre domstolene. Det bør være en klar målsetting at lokale administrative forhold i størst mulig utstrekning besluttet lokalt. Gjennom dialog og gode samarbeidsfora bør det være mulig å utvikle gode samarbeidsprosesser som ivaretar disse hensynene.

9.3 Lovregulering av Domstoladministrasjonens myndighet

Domstolkommisjonen foreslår å lovregulere Domstoladministrasjonens ansvarsområde overfor første og andre instans i et nytt andre ledd i domstolloven § 33. Domstoladministrasjonen støtter dette forslaget. Vi er enig med kommisjonen i at dette vil bidra til klargjøring og forutsigbarhet, og vil videre legge til rette for et godt samarbeid og styrke Domstoladministrasjonens legitimitet i sin oppgave- og myndighetsutøvelse.

Domstoladministrasjonen deler også kommisjonens syn på at det konkrete innholdet i ansvarsområdet må utvikles over tid, og tilpasses de oppgaver og føringer som Stortinget pålegger Domstoladministrasjonen. Utviklingen kan medføre endringer i de eksisterende og utvikling av nye oppgaver. Bestemmelsen bør derfor formuleres slik at det framgår av teksten at oppregningen ikke er uttømmende.

I forarbeidene til dagens § 33 første ledd i domstolloven er Domstoladministrasjonens oppgaver innen den sentrale administrasjonen listet opp. Det er ønskelig at det presiseres i forarbeidene til nytt annet ledd i domstolloven § 33 at disse oppgavene er tenkt videreført i den nye lovbestemmelsen.

9.4 Økt samhandling mellom domstolene og Domstoladministrasjonen

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at ytterligere utvikling av lederdialog er ønskelig, og støtter kommisjonens forslag om videre utvikling av ulike samarbeidsformer mellom Domstoladministrasjonen og domstolene. Domstoladministrasjonen og domstolene, representert ved domstollederne, har i fellesskap et ansvar for drift og utvikling, hvilket nødvendigvis gjør et godt samarbeid.

Ulike former for samarbeid med domstolene

Hovedavtalen i Staten gjelder for alle medarbeiderne i domstolene og Domstoladministrasjonen, med unntak av dommerne i de alminnelige domstolene. Intensjonen med Hovedavtalen er å sikre et best mulig samarbeidsgrunnlag mellom arbeidsgiver og arbeidstaker på alle nivåer til beste for virksomheten. Hovedavtalen gir medarbeiderne rett til medbestemmelse. I tillegg kommer de medvirkningsformene som er fastsatt i tjenestetvistloven, statsansatteloven og arbeidsmiljøloven. I domstolene er det derfor opprettet et Samarbeidsråd for domstolene hvor de hovedtillitsvalgte er representert, og hvor representanter fra Domstoladministrasjonens ledelse møter. Dette er den formelle arenaen mellom Domstoladministrasjonen og de tillitsvalgte. Dommerforeningen (DnD) deltar i Samarbeidsrådet på lik linje med øvrige

organisasjoner, selv om dommerne formelt ikke omfattes av Hovedavtalen. I tillegg er det egne møter mellom Domstoladministrasjonen og enkeltorganisasjoner ut i fra behov.

Domstoladministrasjonen er opptatt av å involvere domstolene i ulike prosesser. Det er for eksempel opprettet en kompetansekomite for dømmende funksjoner, og en kompetansekomite for administrative og tekniske funksjoner. Deres oppgaver er å fremme forslag til kompetansehevende tiltak i samarbeid med Domstoladministrasjonen. Det er også egne utvalg med domstolmedarbeidere som vurderer permisjons- og stipendsøknader, samt tilskudd til lokale og regionale kompetansetiltak. Det er et fagteam for ledelse som gir innspill til både kompetansetiltak for ledere og innholdet i lederdialogen.

Som vi var inne på i punkt 9.2 er det en sentral oppgave for Domstoladministrasjonen å utvikle felles løsninger for domstolene. Dette kan være i form av retningslinjer, veiledere og maler. I utviklingen av dette, har det vært opprettet ulike arbeidsgrupper med både representanter for Domstoladministrasjonen, domstolene og fra de ulike brukergruppene. De felles løsningene som etterhvert kommer på plass, må kontinuerlig forbedres og videreutvikles.

Domstoladministrasjonen slutter seg til kommisjonens betraktninger om at det det kan være behov for å se nærmere på hvordan vi skal sette dette arbeidet i system.

Det har de siste årene skjedd en betydelig digitalisering i domstolene. Det har i denne forbindelse vært et ønske og et behov for Domstoladministrasjonen å involvere domstolene i dette utviklingsarbeidet. Domstolene er eiere av behovene, og er selv sentrale i realiseringen av nytten av nye digitale tjenester og verktøy. Domstolene må derfor være sentrale både i prioritering av sine behov for nye tjenester, og i den konkrete utviklingen for å sikre god nytte for domstoler og brukere. For å styrke domstolenes rolle i utviklingsarbeidet, er det etablert såkalte «fyrårndomstoler» som har fått ekstra ressurser for å kunne bidra aktivt inn i de ulike utviklingsprosessene fra behov oppstår, til tjenester eller løsninger er etablert og til de er tatt i bruk. I tillegg er det opprettet et digitaliseringsråd for domstolene med representanter både fra domstolene og fra advokatforeningen og påtalemyndigheten, for å kunne gi innspill til utviklingstiltak og bidra i prioriteringen av de ulike satsingsområder og overordnede tiltak. Evt. etablering av nye fora for å få innspill til utviklingstiltak og mulige tekniske løsninger for domstolene, slik kommisjonen foreslår innenfor for eksempel kunstig intelligens, er det naturlig å vurdere i tilknytning til evaluering av strukturen som nå er etablert.

Lederdialog

For at domstolene og Domstoladministrasjonen skal nå de mål og forventinger som samfunnet og brukerne har til domstolene, er det viktig med dialog og samarbeid for å kunne utvikle felles mål og tiltak for virksomheten. Dialog mellom lederne i domstolene og Domstoladministrasjonen er i denne forbindelse svært viktig. Domstolkommisjonen tar til orde for at det ved styrevedtak i Domstoladministrasjonen gis retningslinjer for lederdialogen, i samarbeid med domstollederne.

Lederdialogen bør bestå av flere elementer som til sammen skal sikre tilstrekkelig informasjonsutveksling og samhandling mellom domstolene og Domstoladministrasjonen:

- Det årlige domstolledermøtet – fysisk møte for alle domstolledere, nestledere, administrasjonssjefer (ca. 80 + HR) en gang i året

- Møte mellom Domstoladministrasjonen og den enkelte domstolgruppe (tingrett/lagmannsrett/jordskifterett) – for eksempel to ganger i året for tingrettene (ett av møtene avholdes digitalt) og en gang pr år for lagmannsrettene og jordskifterettene (digitalt eller fysisk etter behov)
- Den årlige 1:1 dialogen mellom Domstoladministrasjonen og ledergruppen i den enkelte domstol

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at en intensivert og mer organisert lederdialog vil sikre et bedre domstolfaglig grunnlag for beslutninger av betydning for domstolene og vil gi beslutningene nødvendig forankring og legitimitet i domstolene. Dette vil kunne fungere som et administrativt knutepunkt i dialogen mellom den enkelte domstol og Domstoladministrasjonen når det gjelder blant annet prioriteringer og utviklingsarbeid.

9.5 Tilsyns og etterlevelse – statistikk og styringsinformasjon

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at man trenger gode rutiner og systemer for å følge opp domstolene, og at det av flere grunner er ønskelig med bedre statistikk og styringsinformasjon. Gjennom relevant og nyttig statistikk og rapportering kan man foreta ytterligere analyser og få god oversikt.

9.6 Ledelse i ekstraordinære situasjoner

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen om at ledelse i ekstraordinære situasjoner byr på særegne utfordringer. Domstolene må fungere også i krisetider. Domstolenes kritiske samfunnsfunksjon og dermed borgernes rettssikkerhet kan bli utfordret i krisetid, og det må sikres at de dømmende prosessene opprettholdes. Dette er et fellesansvar for dommere, domstolledere og Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at slike situasjoner må løses innenfor dagens system. Når det gjelder selve driften av domstolene, må utgangspunktet være, slik kommisjonen presiserer, at domstolene må fungere så godt som det lar seg gjøre også i krisetider, og at det er innenfor Domstoladministrasjonens ansvarsområde å utarbeide felles retningslinjer for driften som domstolene vil være forpliktet til å følge. Selv om Domstoladministrasjonen ikke har bestemmende myndighet over hvordan den enkelte domstol skal prioritere mht selve saksavviklingen, er det naturlig at det gis anbefalinger om felles retningslinjer også om slike spørsmål. Som kommisjonen påpeker vil dette kreve et godt samarbeid mellom Domstoladministrasjonen og domstollederne, hvor også dommerforeningen bør trekkes inn.

Når det gjelder beslutninger og føringer på områder som beveger seg inn på domstolenes dømmende funksjoner, vil spørsmålene om myndighet og ansvar komme mer på spissen. Det vises til Koronakommisjonens rapport avgitt i NOU 2021:6 *Myndighetenes håndtering av koronapandemien*, og at dette spørsmålet utredes av Justis- og beredskapsdepartementet.

9.7 Lokal ledelse i domstolene

Domstolkommisjonen har foretatt en vurdering av forholdet mellom domstolleders myndighet og dommerens uavhengighet. Domstoladministrasjonen finner at gjennomgangen er av

prinsipiell betydning og bidrar til klargjøring i det videre utviklingsarbeidet, og vi slutter oss til kommisjonens betraktninger.

Domstolleder har, på vegne av alle medarbeidere i sin domstol, det overordnede ansvar for at domstolen leverer innen de krav og forventninger som stilles. Det er nødvendig at det er relevant sammenheng mellom det ansvar og de virkemidler som domstolleder har til rådighet for å sikre måloppnåelse, samtidig som dommernes uavhengighet ivaretas.

10. SAKSFORDELING I DOMSTOLENE

I utredningens kapittel 15 gjennomgås saksfordelingen i domstolene, herunder vektleggingen av tilfældighetsprinsippet opp mot hensynet til fleksibilitet og relevante kriterier for sakstildelingen.

10.1 Lovregulering

Domstolkommisjonen legger til grunn at domstolleders myndighet ved saksfordelingen bør knyttes til lovbestemt kriterier, og flertallet foreslår nye femte ledd i domstoloven §§ 11 og 19.

Domstoladministrasjonen støtter flertallets forslag. Domstoladministrasjonen mener at tilliten utad til saksfordelingen i domstolene er et avgjørende hensyn, og en lovbestemmelse om hvordan sakene skal fordeles skaper mer åpenhet om domstolleders vurderingskriterier. Det rettsøkende publikum må ha tillit til at valget av dommer(e) ikke skal kunne påvirke utfallet av saken, og at saker fordeles etter saklige og objektive kriterier.

Domstoladministrasjonen mener det også er viktig å ha bestemmelser om omfordeling av saker, og vi er enig med kommisjonen i at begrunnelsen for omfordelingen bør være skriftlig i de tilfellene dommeren motsetter seg dette. Omfordeling av saker må gjøres jevnlig eksempelvis på grunn av inhabilitet, skifte fra saksforberedende dommer til hovedforhandlingsdommer, sykdom, annet fravær eller høyt arbeidspress. Dersom alle omfordelinger skulle begrunnes ville dette medføre en ekstraoppgave for domstolleder. Ofte vil årsakene til slike omfordelinger være kjent, og det vil ikke være behov for å sikre notoritet for disse skiftene med en skriftlig begrunnelse i tillegg.

10.2 Saksfordeling i rettskretser med flere rettssteder

Når det gjelder saksfordelingen i rettskretser med flere rettssteder er det et spørsmål om hvorvidt tilfældighetsprinsippet bør praktiseres for hele rettskretsen, eller om det er tilstrekkelig at saker fordeles tilfeldig blant dommerne som er tilknyttet samme rettssted. Det følger av forskrift av 19. mars 2021 nr. om 762 om fordeling av sakene i domstolene at saker i tingrettene og jordskifterettene skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor sakene geografisk hører hjemme, samt at saker kan behandles andre steder i rettskretsen når det er hensiktsmessig. Formelt vil alle dommerne ved rettskretsen kunne behandle saker innenfor hele rettskretsen uavhengig av hvilket rettssted de er fast tilknyttet.

Domstoladministrasjonen er enig med Domstolkommisjonen i at det i utgangspunktet vil være uproblematisk å foreta en saksfordeling etter tilfældighetsprinsippet begrenset til rettsstedet, i alle fall der rettsstedet har mange nok dommere til at tilfeldig saksfordeling vil få reell betydning. På mindre rettssteder med få dommere vil tilfældighetsprinsippet miste sin betydning dersom saker fortrinnsvis skal tildeles dommere som er fast tilknyttet rettsstedet. Samtidig vil

det være lite hensiktsmessig dersom det ved sakstildelingen ikke tas hensyn til hvor dommerne har sitt faste arbeidssted.

Domstoladministrasjonen mener at tilfældighetsprinsippet av den grunn bør avveies mot hensynet til å skape en rimelig arbeidsfordeling mellom dommerne, dommernes faste arbeidssted og en effektiv saksavvikling. På områder hvor domstolen praktiserer spesialisering er Domstoladministrasjonens oppfatning at dette bør omfatte hele rettskretsen.

De viktigste argumentene ved domstolsreformen som Stortinget har vedtatt er å utnytte kapasiteten i domstolene bedre, og gjøre rettskretsene store nok til at det vil være mulig for domstolene å gjennomføre spesialisering. For å kunne oppnå formålet med reformen må domstolene kunne utnytte ledige dommerressurser på tvers av rettsstedene innenfor rettskretsen, noe som vil kunne medføre økt reiseaktivitet for dommerne. På samme måte må domstolene kunne praktisere spesialisering innenfor hele rettskretsen, og ikke avhengig av hvilket rettssted saken skal behandles ved. Domstolleder må kunne finne løsninger som er tilpasset sin domstol, avhengig av antallet rettssteder og antallet dommerembeter.

10.3 Særlig om regjeringens kompetanse

Domstolkommisjonen har understreket at de øvrige statsmaktene ikke skal ha adgang til å instruere domstolene i saksfordelingen av enkeltsaker.

Kommisjonen skriver at domstolloven § 20 første ledd har en litt uklar funksjon, og at bestemmelsen begrenser domstolleders kompetanse. Kommisjonen foreslår at domstolloven § 20 første ledd oppheves i sin helhet. Domstoladministrasjonen støtter forslaget, og viser til at den utøvende makt ikke bør ha adgang til å sette grenser for domstolleders kompetanse ved saksfordelingen. Siden kommisjonen avga sin NOU har Stortinget blitt forelagt Regjeringens forslag til endringer i domstolstrukturen, som med mindre presiseringer ble vedtatt. Oslo tingrett og Oslo byfogdembete vil fra 26. april 2021 være én fullfaglig domstol. Dette medfører at det etter dette tidspunktet ikke vil være særskilte skifteretter eller namsretter (byfogdembeter) i Norge.

11. FINANSIERING AV DOMSTOLENE

Domstolkommisjonen foretar i kapittel 16 en gjennomgang av budsjettprosessen domstolene i dag er underlagt, og om alternative prosesser kan understøtte domstolenes uavhengighet på en bedre måte.

Kommisjonen er opptatt av at budsjettprosessen for domstolene skal markere domstolenes status i det konstitusjonelle systemet. Det er avgjørende at domstolene i budsjettsammenheng ikke likestilles med «andre sektorer» eller behandles som et forvaltningsorgan. Kommisjonen skriver videre at domstolenes uavhengighet i Norge i stor grad er basert på innarbeidet rettstradisjon, ivaretatt av skiftende politisk flertall i Stortinget. På flere områder foreslår kommisjonen en formalisering av den etablerte tradisjonen for bedre å beskytte domstolenes uavhengighet over tid.

Kommisjonen oppfatter at opprettelsen av Domstoladministrasjonen, uten nødvendige endringer i budsjettprosessen, kan ha svekket domstolenes posisjon i de forhandlinger som pågår fram til regjeringen legger fram sitt budsjettforslag. Kommisjonen ønsker endringer i budsjettprosessen for å rette opp denne skjevheten. Budsjetttrammen har betydning for

domstolenes uavhengighet og for rettssikkerheten fordi tildelte midler er avgjørende for den dømmende virksomheten og saksavviklingen i domstolene. Domstoladministrasjonen støtter disse overordnede vurderingene. De alternative budsjettmodellene kommenteres i det følgende.

11.1 Alternative modeller til dagens budsjettprosess

Kommisjonen gjennomgår fire alternative modeller til dagens budsjettprosess:

- Drøftelser mellom Domstoladministrasjonen og regjeringen
- Flerårige budsjetter
- Innsatsstyrt finansiering
- Budsjettprosess direkte med Stortinget

Også forrige domstolkommisjon var opptatt av domstolenes budsjettprosess. Flertallet i kommisjonen foreslo endringer i budsjettprosessen samtidig som Domstoladministrasjonen ble opprettet, men dette skjedde ikke. Domstolkommisjonen skriver at opprettelsen av Domstoladministrasjonen, uten at det samtidig ble foretatt endringer i budsjettprosessen, kan ha svekket domstolenes strategiske posisjon i forhandlingen om budsjettmidler.

Domstoladministrasjonen er enig i disse vurderingene og vi mener at flere av momentene fra den forrige domstolkommisjonens utredning fortsatt har gyldighet. En endring i budsjettprosessen må ha som formål å understøtte domstolenes uavhengighet og bidra til å forsterke holdningene i befolkningen, i domstolene selv, i Stortinget og i regjeringen om at domstolene har, og må ha, en særstilling som den tredje statsmakt.

Innsatsstyrt finansiering

Domstoladministrasjonen vil ikke anbefale en innsatsstyrt finansiering av domstolene.

Et system med stykkprisfinansiering kan bidra til økt effektivitet, men er omstridt ut i fra et rettssikkerhetshensyn. Ved en stykkprisfinansiering vil finansieringen av domstolene være knyttet til aktivitetsnivå, eksempelvis til avvikling av saker. Domstolenes regnskaper består av om lag 85 % faste kostnader (lønn og husleie). En forutsigbar og stabil finansiering er viktig. Det vil kunne medføre betydelige utfordringer dersom finansieringen forsvinner med bakgrunn i redusert saksinngang og saksavvikling i enkelt år. Dagens domstolstruktur med mange mindre rettssteder begrenser Domstoladministrasjonens mulighet til å tilpasse seg budsjettreduksjoner. Dette vil også gjelde i forhold til den domstolstrukturen som nå er vedtatt og som trer i kraft våren 2021.

Flerårige budsjetter

Internasjonale anbefalinger peker på stabilitet og forutsigbarhet som et viktig prinsipp i finansieringen av domstolene. Dette i lys av at finansieringen ikke bør avhenge av skiftende politisk flertall i nasjonalforsamlingen. Flerårige budsjetter kan være en god løsning for å sikre stabilitet og forutsigbarhet i finansieringen av domstolene.

Domstoladministrasjonen slutter seg til kommisjonens anbefaling om å utrede spørsmålet om flerårige budsjettrammer videre, dersom de løsninger for budsjettprosessen som foreslås er utilstrekkelig når det gjelder å sikre domstolene uavhengighet og nødvendig økonomisk handlefrihet.

Domstolene har i dag et stort etterslep på investeringer i teknisk utstyr, teknologiske løsninger og domstollokaler. På bakgrunn av dette støtter Domstoladministrasjonen kommisjonens forslag

om at det bør utarbeides flerårige rullerende planer for investeringer i teknisk utstyr, digitalisering og lokaler. Det vises til at Domstoladministrasjonen allerede er i gang med å utarbeide en plan for investeringer i domstolbygg.

Budsjettprosess direkte med Stortinget

Domstoladministrasjonen vurderer det som lite realistisk med en budsjettprosess direkte mot Stortinget.

For domstolene kan en slik modell gi økt forutsigbarhet, og markere og styrke domstolenes uavhengighet (fra den utøvende makt).

En budsjettprosess direkte mot Stortinget, kan imidlertid være utfordrende med hensyn til samordnende tiltak mellom domstolene og de andre leddene i straffesakskjeden, for eksempel ved etablering av teknologiløsninger for saksflyt. Som kommisjonen nevner er det ikke kjent at budsjettene til domstolene i noe annet vestlig land behandles direkte i nasjonalforsamlingen uten å gå via regjeringen.

Drøftelser mellom Domstoladministrasjonen og regjeringen

Erfaringene med budsjettprosessen etter at Domstoladministrasjonen ble etablert, tilsier etter kommisjonens vurdering at det bør ses på en videreutviklet versjon av budsjettprosessforslaget foreslått av den forrige domstolkommisjonen. Domstoladministrasjonen slutter seg til dette.

Kommisjonen anbefaler en budsjettprosess som innebærer drøftelser mellom Domstoladministrasjonen og regjeringen. Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens anbefaling om en budsjettprosess hvor Domstoladministrasjonen, som representant for den tredje statsmakt, sammen med Høyesterett for deres budsjett, har mer reelle drøftelser med Justis- og beredskapsdepartementet om budsjettet, og deltar sammen med departementet når budsjettet behandles i møter med Finansdepartementet.

Dette vil innebære at Domstoladministrasjonen, og Høyesterett for så vidt gjelder deres budsjett, tar mer aktivt del i budsjettbehandlingen fram til regjeringen vedtar sitt endelige budsjettforslag. Flere land med en domstolsadministrasjon eller et domstolsråd, har etablert budsjettprosesser hvor dette organet i større grad er part i prosessen helt fram til regjeringen slutfører sitt budsjettforslag og presenterer det for nasjonalforsamlingen. Formålet må være å komme fram til et omforent budsjettforslag som blir regjeringens budsjettforslag. Drøftelser bør finne sted før viktige milepæler i regjeringens budsjettprosess, og bekrefte domstolenes særstilling i budsjettprosessen.

For å formalisere budsjettprosessen og støtte opp om domstolenes uavhengighet, slutter Domstoladministrasjonen seg til kommisjonens forslag om å lovfeste en plikt for departementet til å drøfte rammene for domstolenes budsjett med Domstoladministrasjonen og Høyesterett ved behandling av Høyesteretts budsjett. Videre støtter vi kommisjonens forslag om å lovfeste en plikt for regjeringen til å legge ved domstolenes budsjettforslag til budsjettproposisjonen dersom regjeringens forslag etter drøftelser avviker fra Domstoladministrasjonens forslag. Dette vil synliggjøre domstolenes særstilling, og gjøre Stortinget kjent med Domstoladministrasjonens budsjettforslag og de vurderinger som ligger til grunn for dette. I denne sammenheng vil det være naturlig at regjeringen gir en forklaring til avviket mellom sitt forslag og forslaget fra Domstoladministrasjonen og Høyesterett.

11.2 Disponering av tildelte midler

Domstolkommisjonen ser ingen problemer med formen og innholdet i dagens tildelingsbrev, men understreker samtidig at tildelingsbrevene ikke må inneholde instruksjoner som direkte eller indirekte kan true domstolenes uavhengighet i den dømmende virksomhet.

Kommisjonen mener at grensesnittet mellom Domstoladministrasjonens og departementets ansvar på det økonomisk-administrative området bør klargjøres.

I NOUen pkt. 9.5.5 foreslår kommisjonen at regjeringen bare ved kongelig resolusjon kan pålegge Domstoladministrasjonen å følge generelle instruksjoner for statsforvaltningen. Dette vil innebære at det er nødvendig å gjennomgå om, og i hvilken utstrekning generelle instruksjoner skal gjøres gjeldende for Domstoladministrasjonens virksomhet. Domstoladministrasjonen slutter seg til kommisjonens forslag.

Domstoladministrasjonen er i dag underlagt *Instruks om håndtering av bygge- og leiesaker i statlig sivil sektor*. Domstoladministrasjonen opplever dette som en byråkratisering av arbeidsprosessene ved fornyelse av leiekontrakter. I dag ivaretar Domstoladministrasjonen over 100 leieforhold, og innehar betydelig kompetanse og ekspertise på området. Dersom det ikke gis anledning for leiekontrakter utover 10 år, vil dette bli fordyrende for domstolene. Instruksen kan oppleves som unødvendig og hindre en effektiv utnyttelse av tilgjengelige midler og tar ikke hensyn til domstolenes egenart.

12. LØNNSFASTSETTELSE FOR DOMMERE

I utredningens kapittel 17 gjennomgår Domstolkommisjonen spørsmål om fastsettelse av lønn for dommere. Kommisjonens utgangspunkt er et behov for å fastsette en ny fremgangsmåte for fastsettelse av dommerlønn, hvor hensynet til dommeres uavhengighet og Stortingets bevilgningsmyndighet ivaretas.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens anbefaling om å fastsette en ny, felles fremgangsmåte for lønnsfastsettelse for dommere i tingrett, lagmannsrett og jordskifterett. Det er i dag ulike ordninger for fastsettelse av dommerlønn. Dette har sin bakgrunn i historikk og ikke i prinsipielle betraktninger.

Ordningen for fastsettelse av lønn for dommere i tingrett og lagmannsrett er ikke godt forenlig med de alminnelige prinsipper om uavhengighet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet gis videre en betydelig skjønnsfrihet med hensyn til fastsettelse og regulering.

Ordningen for jordskiftedommerne er problematisk blant annet fordi lønnsfastsettelsen og lønnsutviklingen ikke er spesifikk for dommerne, men skjer innenfor hovedtariffavtalene i staten i konkurranse med andre grupper i og utenfor domstolene. Domstoladministrasjonen slutter seg til særmerknaden i NOUen pkt. 17.6 om at dommere på samme domstolsnivå, herunder embetsdommere i særdomstoler, bør ha lik lønn. Dette kan oppnås gjennom en felles ordning for lønnsfastsettelse for dommerne i jordskifterett, tingrett og lagmannsrett. Det vil etter Domstoladministrasjonens oppfatning være av stor betydning å kunne tilby en konkurransedyktig lønn for å forbedre den vanskelige rekrutteringssituasjonen for jordskiftedommere og jordskifterettsledere.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens anbefaling om å gjennomgå lønnsordningen for Høyesterett. En gjennomgang av lønnsordningen for Høyesterett vil være hensiktsmessig å se i sammenheng med kommisjonens anbefaling om å finne fram til andre ordninger for lønnsfastsettelse for dommerne i tingrett, lagmannsrett og jordskifterett.

13. ET HELHETLIG GRUNNLOVSVERN FOR DOMSTOLENE

Domstolkommisjonen har i kapittel 18 foretatt en samlet vurdering av behovet for eventuelle endringer i Grunnloven for å styrke det konstitusjonelle vernet av domstolenes og dommernes uavhengighet. Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at det på noen områder er behov for å supplere Grunnlovens bestemmelser om domstolene. Kommisjonens gjennomgang avdekker enkelte sårbarheter der det ikke foreligger et uttrykkelig grunnlovsværn mot at domstolenes uavhengige stilling kan svekkes og undergraves blant annet gjennom ordinære lovprosesser. Prinsippet om domstolenes uavhengighet står sterkt i vår rettsstatstradisjon, men det er likevel grunn til å ta på alvor at erfaringer fra flere andre land viser at det kan oppstå endringer i det politiske klimaet som setter domstolenes uavhengighet under sterkt press. Selv om dette ikke framstår som en aktuell fare hos oss i dag, er det like fullt viktig å ta høyde for muligheten for at det kan oppstå politiske strømninger i retning av mer konsentrert makt og sterkere kontroll med domstolene. Grunnloven bør av den grunn suppleres med bestemmelser som kan forhindre eller i hvert fall forsinke lovprosesser som utfordrer domstolenes arbeidsvilkår og dommernes uavhengighet i den dømmende virksomheten. Domstoladministrasjonen vil i det følgende kort kommentere de enkelte endringsforslagene som Domstolkommisjonen foreslår.

13.1 Domstolshierarkiet

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag om å supplere Grunnloven med en bestemmelse som synliggjør de tre instansene i de alminnelige domstolene. I dag er lagmannsrettene og tingrettene ikke nevnt i Grunnloven. Ved å innføre en bestemmelse som slår fast at de alminnelige domstolene er Høyesterett, lagmannsrettene og tingrettene, samtidig som det presiseres at de behandler og avgjør sivile saker og straffesaker, oppnår man å verne om treinstansordningen og domstolshierarkiets kompetanse. På denne måten sikres domstolsprøving av sivile saker og straffesaker for uavhengige og upartiske dommere i alle ledd.

Kommisjonen har videre vurdert om særdomstolenes stilling også bør synliggjøres i Grunnloven, men har valgt å ikke fremme et slikt forslag. Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens vurdering av dette spørsmålet.

13.2 Antall dommere i Høyesterett

Grunnloven stiller krav til det minste antallet dommere i Høyesterett. En samlet kommisjon foreslår å fastsette også et øvre tak for antallet høyesterettsdommere.

Domstoladministrasjonen støtter dette forslaget. Å grunnlovsfeste en øvre grense for antall dommere i Høyesterett, vil tjene som et hinder for de øvrige statsmaktene fra å utvide antall dommere i Høyesterett ut over det som er nødvendig, for på den måten å påvirke Høyesteretts virksomhet. Domstoladministrasjonen er for øvrig enig i at det nærmere bestemte antallet høyesterettsdommere innenfor nedre og øvre grense i Grunnloven, fortsatt bør fastsettes i domstoloven.

Når det gjelder hvor grensen for det maksimale antallet dommere bør settes, har kommisjonen delt seg i et mindretall og et flertall. Domstoladministrasjonen støtter flertallets forslag, som er å fastsette det øvre taket til 21 dommere i tillegg til justitiarius. Dette er to flere dommere enn Høyesterett er bemannet med i dag. Dette vil gi en viss fleksibilitet for den situasjonen at det skulle oppstå behov for en mindre utvidelse av antallet dommerårsverk i Høyesterett, som følge

av økt sakstilgang eller andre forhold som påvirker domstolens arbeidsbelastning. Sett i sammenheng med forslaget om at utnevning av dommere skal skje etter innstilling fra Innstillingsrådet som et uavhengig råd, vil det etter vårt syn ikke foreligge noen risiko for at en eventuell utvidelse av dommerantallet med inntil to dommere skal kunne utnyttes til å søke å påvirke Høyesteretts rolle og virksomhet. Vi kan derfor ikke se noen betenkeligheter ved å fastsette en øvre grense som ikke eksakt samsvarer med dagens antall dommere. Vi mener derfor at man ved fastsettelsen av det øvre taket bør kunne ta hensyn til fordelene med å ha en viss fleksibilitet.

13.3 Utnevningsprosessen for dommere

Domstolkommisjonen foreslår at det fastsettes en egen bestemmelse om utnevning av dommere i Grunnlovens kapittel D *om den dømmende makt*, og at den nye bestemmelsen viderefører dagens ordning med at utnevningene foretas av Kongen i statsråd. I tillegg foreslår kommisjonen å grunnlovsfeste dagens prosess med at regjeringens dommerutnevninger bygger på en innstilling fra et uavhengig innstillingsråd for dommere. Domstoladministrasjonen legger til grunn at den foreslåtte bestemmelsen også omfatter jordskiftedommere.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag, og viser til at det er svært sentralt for å verne om domstolenes uavhengighet at utnevningsprosessen ikke kan utsettes for politisk påvirkning, men at utnevninger helt og holdent skjer på grunnlag av søkerens kvalifikasjoner og egnethet. Selv om den foreslåtte ordlyden «*Dommere utnevnes av Kongen etter innstilling fra et uavhengig råd*» åpner for et visst handlingsrom for regjeringen, er det nærliggende å forstå lovutkastet slik at det ligger en begrensning i regjeringens adgang til å gå utenfor rådets innstilling.

Nærmere bestemmelser om utnevningsprosessen og om Innstillingsrådet for dommere, herunder Innstillingsrådets sammensetning, foreslås fortsatt regulert i domstolloven. Domstoladministrasjonen er enig i at disse nærmere bestemmelsene bør reguleres i lov, og ikke i Grunnloven. Domstolkommisjonen har foreslått enkelte endringer i domstolloven på dette området, jf. utredningens kapittel 11. Domstoladministrasjonens syn på disse forslagene framgår av våre bemerkninger til kapittel 11 ovenfor i pkt. 6.

13.4 Dommeres stillingsvern

Domstolkommisjonen foreslår at det fastsettes en egen bestemmelse om dommeres stillingsvern og vern mot forflytning i Grunnlovens kapittel D. Det anses som en svakhet at dommernes stillingsvern for å sikre uavhengige domstoler i dag ikke kommer til uttrykk i kapittelet om den dømmende makt. Bestemmelsen foreslås supplert med en regulering av dommeres aldersgrense til 70 år. Domstoladministrasjonen legger til grunn at den foreslåtte bestemmelsen også omfatter jordskiftedommere.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag. Vi oppfatter det slik at forslaget om å gi en særskilt bestemmelse for dommere understreker prinsippet om dommernes uavhengighet, uten at dette ellers innebærer noen materielle endringer når det gjelder dommernes stillingsvern og vilkårene for dom på avskjed, eller forflytningvernet.

Videre er vi enige i at det er behov for at bestemmelsen om at dommere kan avskjediges uten forutgående dom når de har nådd en aldersgrense, bør suppleres med en bestemt aldersgrense

i Grunnloven. Når Grunnloven ikke angir en bestemt aldersgrense, innebærer det åpning for at det ut fra politiske motiver og eventuelt ønske om fornying av dommerstaben, foretas endringer av aldersgrensen gjennom en ordinær lovprosess.

Når det gjelder hvilken aldersgrense som bør gjelde for dommere, har kommisjonen foreslått å fastsette denne til 70 år. Dette er i samsvar med aldersgrensen som gjelder i dag. Arbeids- og sosialdepartementet har i høringsnotat av 3. desember 2020, fremmet forslag om å heve den generelle aldersgrensen i staten fra 70 til 72 år. Domstoladministrasjonen har i vårt hørings svar til dette forslaget gitt uttrykk for at aldersgrensen for dommere fortsatt bør være 70 år. Det vises til hørings svaret.

13.5 En uavhengig administrasjon av domstolene

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag om å styrke domstolenes uavhengighet i administrative forhold gjennom å grunnlovsfeste et prinsipp om at myndighetene skal sikre en uavhengig administrasjon av domstolene. Dette omfatter både den lokale og den sentrale administrasjonen av domstolene. Ved å forankre en uavhengig administrasjonsordning i Grunnloven, vil man sikre domstolenes institusjonelle uavhengighet, og man vil gjennom dette sørge for et vern mot at de andre statsmaktene påvirker domstolenes arbeidsvilkår og indirekte den dømmende virksomheten gjennom administrative beslutninger og instruksjoner. For øvrig viser vi til våre merknader til utredningens kapittel 9 *Den sentrale administrasjonen av domstolene* ovenfor i pkt. 4, der vi går inn på kommisjonens forslag om ulike lovendringer knyttet til den sentrale administrasjonsordningen for å styrke domstolenes uavhengighet.

14. DIGITAL TRANSFORMASJON AV DOMSTOLENE

I utredningens kapittel 21 om digital transformasjon reiser Domstolkommisjonen flere sentrale problemstillinger knyttet til det videre arbeidet med å gjennomføre en digital transformasjon i domstolene. I punktene 21.6.2 og 21.6.3 gir kommisjonen konkrete forslag til tiltak som vil støtte den digitale transformasjonen, i henholdsvis kort og litt lengre perspektiv.

Domstoladministrasjonen vil i det følgende kommentere de prinsipielle problemstillingene og løsningsforslagene.

14.1 Forslag fra Domstolkommisjonen på kort sikt

14.1.1 Videreutvikle LOVISA

Domstolkommisjonen anbefaler på kort sikt å forsere arbeidet med å plattformisere Lovisa, jf. NOUen punkt 21.6.2.1. Kommisjonen trekker særlig fram at det er behov for økt tempo i bruken av strukturert informasjon, at det må bli lettere å trekke ut og sammenstille saksinformasjon for derigjennom å gi bedre forutsetninger for samhandling med andre aktører i offentlig og privat sektor.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag fullt ut, og viser til kommisjonens begrunnelse.

14.1.2 Opptak av forklaringer

Kommisjonen peker på at det overordnede formålet med lyd- og bildeopptak av parts- og vitneforklaringer er å styrke rettssikkerheten gjennom å sikre forklaringens innhold for ettertiden. Opptak av forklaringer i tingrettene kan dessuten bidra til å effektivisere

saksbehandlingen i lagmannsretten, spesielt dersom lagmannsrettens primære oppgave i tråd med kommisjonens forslag blir å overprøve tingrettsavgjørelser. Vi viser her til våre bemerkninger til kommisjonens vurderinger i kapittel 25, jf. punkt 18.7 nedenfor.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens anbefaling fullt ut, og viser til kommisjonens begrunnelse.

14.1.3 Tilrettelegge for økt bruk av fjernmøter

Bruk av fjernmøte er et viktig verktøy for effektiv avvikling av saker og bidrar til å redusere saksbehandlingstiden i domstolene. Fjernmøter kan lette tilgjengeligheten til domstolene. Domstolkommisjonen foreslår at det bør gjennomføres analyser av hvilke saker som egner seg for fjernmøte, og om det kan gjennomføres tiltak for å avdempe eventuelle vanskeligheter hos parter eller vitner.

Domstoladministrasjonen er i all hovedsak enig i kommisjonens vurderinger. Vi ser det imidlertid ikke som hensiktsmessig å gjennomføre analyser på forhånd om hvilke saker som egner seg for fjernmøte eller ikke. Domstoladministrasjonen mener at det bør innføres en permanent hjemmel som åpner for bruk av fjernmøteløsninger når dette er hensiktsmessig og forsvarlig i den enkelte sak. Det bør overlates til retten å ta stilling til bruk av fjernmøte, fjernavhør og fjerntolkning, og de nærmere vurderingene bør kunne gjøres konkret i den enkelte sak. Det vises til at det i midlertidig lov om tilpasninger i prosessregelverket som følge av utbruddet av covid-19 § 3, foreligger en generell hjemmel for bruk av fjernmøteløsninger, som domstolene har opparbeidet seg betydelig praktisk erfaring med å anvende.

Kommisjonen er opptatt av å legge til rette for gode rammer for fjernmøter ved å foreslå å blåse liv i tanken om lokale rettsentra, og nå begrunnet i at digitaliseringen medfører økt bruk av fjernmøter. Kommisjonen viser til at fjernmøter kan bidra til å effektivisere avvikling av saker, og bidra til å redusere saksbehandlingstiden i domstolene. Bruk av fjernmøter kan lette tilgjengeligheten til domstolene, og redusere belastningen med å reise til tinghusene. Også personlig belastning ved tilstedeværelse i rettsalen, for eksempel på grunn av medieinteresse, kan unngås når saken gjennomføres digitalt. Kommisjonen tar til orde for at det kan legges til rette for gode rammer for fjernmøter i domstolene ved at egnede lokaler stilles til rådighet.

Diskusjonen om lokale rettsentra har gått i domstolene tidligere, og Domstoladministrasjonen stilte seg senest i 2020 positiv til mindretallets forslag om å samordne lokale justisfunksjoner i forbindelse med høring på Rettshjelpsutvalget NOU 2020:5. Der var forslaget begrunnet i at lokale rettshjelpsentra kunne bidra til å senke terskelen for brukerne, og gi rettshjelp til å avklare om brukerne har en sak, hva de kan gjøre, hvor de kan gå, etc. Rettshjelpsutvalgets flertall stemte imot forslaget om regionale rettsentra, men sa at det må utredes nærmere.

Domstoladministrasjonen mener at det kan være gode grunner til å opprette lokale rettsentra i en digital tid, både av hensyn til rettssikkerheten og av hensyn til rettens verdighet. Den økte digitaliseringen gjennom pandemien har i tillegg gitt erfaringer på godt og vondt, og blant annet synliggjort at ikke alle aktører i rettsprosessen har tilgang til, eller erfaring med, bruk av digitale verktøy. Her kan det finnes flere løsninger, som kan undersøkes nærmere; alt ifra etablering av lokale digitale rom til større løsninger sentralt i rettskretsen, og som kan være felles med andre offentlige virksomheter. Hensikten i denne sammenhengen bør etter vår vurdering være å gi gode rammer for alle aktører i rettsprosessen.

I forlengelse av forslaget om å tilrettelegge for økt bruk av fjernmøter, viser kommisjonen til at det forventes økt bruk av fjernmøter generelt, både fordi fjernmøter er enkelt og effektivt og letter tilgjengeligheten til domstolene, og fordi det sparer miljøet.

Domstoladministrasjonen er i all hovedsak enig i kommisjonens vurderinger, og mener at bruken av fjernmøter vil bli å videreføres – både i regelverk og i praksis - også etter at pandemien er over. Pandemien har ytterligere aktualisert økt bruk av fjernmøter. Behovet for lovendringer ut over midlertidig lov som følge av covid-19 må følges opp.

Domstoladministrasjonen støtter med dette forslaget til kommisjonen, om enn med en noe utvidet og endret begrunnelse. Domstoladministrasjonen anbefaler at det igangsettes et arbeid for å etablere lokale rettssentra, med de merknader som framkommer. Vi viser for øvrig til våre merknader knyttet til lokale rettssentra i punkt 17 nedenfor.

14.2 Forslag fra Domstolkommisjonen på noe lengre sikt

14.2.1 Utvidet straffesakskjede, interoperabilitet og ESAS

Kommisjonen anbefaler at prosjektet ESAS skaleres opp og framskyndes slik at grunnlaget for å utvikle en hensiktsmessig IKT-arkitektur i domstolene harmoniseres med øvrige berørte parter.

De anbefaler også her at domstolene bør gå i bresjen for å utvikle IKT-arkitektur, terminologi og metode for strukturering av data, og harmonisere med berørte parter i og utenfor justissektoren, jf. utredningens punkt 21.5.5 og 21.6.3.

Kommisjonen viser til utfordringene knyttet til digitalisering i justissektoren, og løfter problemstillingen med forslag om at domstolene bør kunne lede utviklingsarbeidet for felles digitalisering innenfor justisområdet. Domstoladministrasjonen mener at en slik digital harmonisering på justisområdet vil tvinge seg fram som ledd i den generelle samfunnsutviklingen med stadig større fokus på å digitalisere og forbedre offentlig sektor.

I digitaliseringsstrategien for offentlig sektor (2019 – 2025); *Én offentlig sektor*

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-digital-offentlig-sektor/id2653874/>

er det særlig tre av målene som treffer domstolene og justisområdet:

- flere oppgaver løses digitalt og som sammenhengende tjenester
- offentlig sektor utnytter potensialet i deling og bruk av data til å lage brukervennlige tjenester, og for å bidra til verdiskapning for næringslivet
- kommunale og statlige virksomheter bygger sine tjenester med utgangspunkt i et felles digitalt økosystem for samhandling

Samarbeidet i sektor om effektivisering på straffesaksområdet har pågått siden 1990-tallet. Domstoladministrasjonen har siden etableringen deltatt aktivt, både med prosessutvikling og med utvikling av grunnlag for digitalisering. Fram til omkring 2010 sto Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i bresjen for arbeidet. Siden ble samarbeidet i stor grad overlatt til delsektorene (virksomhetene), og har på mange måter ligget nede siden. Unntaket er Stifinner II – nå ESAS-prosjektet (Elektronisk Samhandling mellom Aktørene i Straffesakskjeden) som ble satt i gang i 2017, og ledes av Domstoladministrasjonen.

Domstoladministrasjonen erfarer at utviklingsarbeid i sektor er krevende. Det henger sammen med at arbeidet til enhver tid konkurrerer om prioritet og ressurser med andre og mer synlige oppgaver i delsektorene. Domstoladministrasjonen antar det er lite sannsynlig at JD igjen vil lede et utviklingsarbeid som det her er snakk om, i hovedsak fordi det er delsektorene som har behovet for samordning og harmonisering, og som skal høste gevinstene. På den annen side er politiet største virksomhet, og rår over de største ressursene. Spørsmålet er om sektorsamarbeidet vurderes å være viktig nok for politiet til at de vil gå i bresjen. Uansett må JD legge til rette for arbeidet gjennom tildelingsbrev og dialog med virksomhetene. Og

virksomhetene må forplikte seg overfor hverandre til å prioritere arbeidet og sette av nødvendige ressurser.

Domstoladministrasjonen støtter forslaget, og mener det er helt nødvendig at noen går i bresjen for et slikt arbeid. Vår vurdering er at domstolene bør kunne lede et slikt arbeid, forutsatt at nødvendige forpliktelser er på plass.

14.2.2 Kunstig intelligens

For å teste ut nye tjenester basert på kunstig intelligens foreslår kommisjonen at det startes konkrete prøveprosjekter for å teste ut ulike nye tjenester basert på kunstig intelligens. Domstoladministrasjonen støtter anbefalingen om at domstolene bør ta i bruk kunstig intelligens på noe sikt, og at det gjøres gjennom utprøvningsprosjekter ved bruk av proof of concept og pilotering i domstolene.

Domstoladministrasjonen viser ellers til kommisjonens begrunnelse.

Når det gjelder kommisjonens forslag om etablering av et forum for kunstig intelligens vises det til omtalen om økt samhandling mellom domstolene og Domstoladministrasjonen i høringssvarets punkt. 9.4 og nylig etablert fora for å sikre domstolene og brukere eierskap til behov og prioriteringer.

14.2.3 Blokkjeder

Domstolkommisjonen anbefaler at det settes i gang et prosjekt der en ser på mulige bruksområder for blokkjeder både i domstolene og i den utvidede straffesakskjeden. Jf. NOU kapittel 21.6.3.3 og tema om blokkjeder, punkt 4.6, i notat Digital transformasjon.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag og mener at mulige bruksområder og effekter/gevinster ved å ta i bruk teknologien bør undersøkes på sikt. Domstoladministrasjonen mener at det ikke haster å gå i gang med dette; dels fordi teknologien fortsatt er umoden og lite utprøvd, og dels fordi andre områder, som for eksempel beslutningsstøtte ved hjelp av Kunstig intelligens, bør prioriteres foran. I tillegg kan egenskapene ved teknologien etter vår vurdering kanskje best utnyttes når flere aktører (virksomheter) tar den i bruk, slik at mulige bruksområder i det minste bør undersøkes i et sektorperspektiv. Vi viser til anbefalingen om å se på mulige bruksområder i den utvidede straffesakskjeden.

15. BEDRE TVISTESAKSBEHANDLING

I kapittel 22 *Bedre tvistesaksbehandling* ser kommisjonen nærmere på hvordan endringer i domstolenes saksavvikling og arbeidsprosesser kan bidra til å heve kvaliteten på og effektiviteten ved tvistesaksbehandlingen i første instans og gjøre rettsprosessen mest mulig kostnadseffektiv. Kommisjonen legger til grunn at det er nødvendig å gjennomføre flere endringer i saksbehandlingsens ulike faser for å oppnå en mer konsentrert behandling. Domstoladministrasjonen mener det er behov for å gjøre grep på bakgrunn av funnene i tvistelovevalueringen og i rapporten etter Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene.

15.1 Tydligere krav til saksforberedelsen

Kommisjonen skriver at formålet med å styrke saksforberedelsen er å klarlegge tvistens materielle sider, det vil si identifisere de omtvistede faktiske og rettslige spørsmål, slik at den videre behandling av saken i størst mulig grad kan konsentreres om disse. Kommisjonen foreslår at tvisteloven (tvL) § 9-4 første ledd endres slik at rettens ansvar for å klarlegge tvistes spørsmål blir tydeliggjort. Domstoladministrasjonen støtter forslaget. Domstoladministrasjonen mener at

en endring i tvisteloven § 9-4 første ledd er et viktig signal for å oppnå at domstolene bruker mer tid i saksforberedelsesfasen og på denne måten legger til rette for en konsentrert og forsvarlig hovedforhandling. Endringen medfører at retten må sette av tid til saksforberedelse.

Domstoladministrasjonen støtter at det innføres et nytt § 9-4 fjerde ledd i tvisteloven som pålegger dommeren å utarbeide en sammenfatning av sakens tvistesporsmål.

Domstoladministrasjonen støtter at det i utgangspunktet også skal utarbeides en sammenfatning i saker som behandles etter småkravsprosessen, men at det åpnes for unntak i disse sakene idet saksforberedelsen utelukkende er skriftlig.

Domstoladministrasjonen er av den oppfatning at en bestemmelse som pålegger dommeren å utarbeide en sammenfatning av sakens tvistesporsmål vil medføre at saksforberedelsesfasen må prioriteres på en annen måte enn det som gjøres i mange tilfeller i dag. Tvistelovens prinsipp om aktiv saksstyring bli mer framtrædende når dommeren pålegges en plikt i loven. Dersom dommeren pålegges en plikt til å utarbeide en sammenfatning av sakens tvistesporsmål tidlig under saksforberedelsen vil domstolen og den enkelte dommer aktivt måtte sette av vesentlig mer tid til saksforberedelsen. Domstoladministrasjonen deler kommisjonens oppfatning at tidsbruken under saksforberedelsen vil kunne spares inn senere i saken, og dermed virke kostnadsbesparende for partene. Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at sammenfatningen bør foreligge før eller i tilknytning til planmøtet. På denne måten kan eventuelle uklarheter avdekkes på et tidlig stadium.

Kommisjonen nevner at ved særlige omtvistede rettslige spørsmål kan retten be partene om en kort skriftlig presisjon i forkant av planmøtet, og at dette vil kunne gi et bedre grunnlag for å utarbeide sammenfatningen. Domstoladministrasjonen legger til grunn av denne adgangen bør være snever og kun skal benyttes unntaksvis, jf. forslaget ny § 9-4 fjerde ledd tredje punktum hvor det framgår at dette skal gjelde dersom «*saken reiser særlig kompliserte rettslige eller faktiske spørsmål*».

Kommisjonen viser til at gode digitale verktøy i framtiden kan lette arbeidet med sammenfatningen, blant annet dersom det blir et større innslag av strukturerte data. Fram til dette eventuelt blir realisert vil utarbeidelsen av sammenfatningen medføre bruk av dommertid, men Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at sammenfatningen blant annet vil kunne danne grunnlag for dommerens innledning til saken og brukes under skrivingen av den endelige avgjørelsen.

Domstoladministrasjonen mener at en sammenfatning også kan være et godt verktøy i saker som behandles etter småkravsprosessen, men er enig med kommisjonen at det i større grad åpnes for unntak.

Domstoladministrasjonen støtter at saksforberedelse anerkjennes som et eget ledd i dommerens arbeidsprosess, og at det avsettes tid i saksbehandlingssystemet Lovisa til saksforberedelse.

Kommisjonen skriver at en tidligere innsats fra dommeren vil kreve en tidligere innsats fra advokatene. Dette kan trolig medføre at forlik mellom partene inngås tidligere i prosessen. Desto tidligere et forlik inngås desto flere ressurser frigjøres for domstolene.

Domstoladministrasjonen deler kommisjonens antakelse. Det vil imidlertid være viktig for dommeren å være bevisst på at mer tidsbruk under saksforberedelsen skal medføre mindre bruk av tid under hovedforhandlingen. Dersom tidsbruk under saksforberedelsen økes samtidig som at hovedforhandlingen ikke kan gjennomføres mer konsentrert kan man oppnå at partene legger ned mer arbeid med saken og at sakskostnadene øker. Domstoladministrasjonen har

merket seg det kommisjonen skriver om å samle inn data for når i saksforberedelsesløpet en sak forlikes.

Kommisjonen støtter forslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet fremmet i høringsnotat juli 2018 om at tvisteloven § 9-4 annet ledd bokstav f) suppleres med en uttrykkelig henvisning til proporsjonalitetsbegrensningen i § 21-8 med sikte på at det skal gjøres en forholdsmessighetsvurdering av bevisføringen allerede innledningsvis i saksforberedelsen.

Den teknologiske utviklingen har medført en stor økning i bevistilfanget i forhold til tidligere. Dette gjelder både som en konsekvens av digital kommunikasjon mellom partene før tvisten, men også tilgang til andre digitale og tekniske bevismidler.

Domstoladministrasjonen mener at også omfanget av bevisførselen bør være et tema under planmøtet, og at dette også bør framkomme av tvisteloven. Forslaget må ses i sammenheng med de andre endringene som foreslås under saksforberedelsen som skal legge til rette for en aktiv saksforberedelse. Samlet vil disse forslagene sette dommeren bedre i stand til å vurdere bevisføringen. Omfanget av bevis har også en side til sakskostnadene og den økningen som er påvist. Det vises til punkt 17 *Tilkjente sakskostnader i domstolene* nedenfor.

Forslagene om tydeligere krav til saksforberedelsen må ses i sammenheng med forslaget om preklusjon i kapittel 25 *Ankedomstolenes funksjon og saksbehandling*.

Dersom en regel om preklusjon mellom instansene vedtas vil dette få betydning i forhold til det som påberopes som bevis og påstandsgrunnlag for tingretten. Bevis og påstandsgrunnlag som ikke er tatt med i tingrettens behandling, kan ved preklusjon ikke bringes inn i saken ved anke til lagmannsretten. Med en slik regel vil prosessen i første instans bli svært viktig. Det er på dette stadiet at partene og prosessfullmektigene må fremme alle bevis og påstandsgrunnlag som de ønsker å anføre i saken. Med forslagene om tydeligere krav i saksforberedelsen tvinges saksforberedelsen inn i et tydeligere spor tidlig. Når dommeren har utarbeidet en sammenfatning av sakens tvistespoørsmål vil dette gjøre prosessfullmektigene bedre i stand til å vurdere hvorvidt de har fått fremmet alle sine bevis og påstandsgrunnlag som belyser tvistespoørsmålene. Også forslaget om bevisbegrensning må vurderes opp mot at nye bevis ikke kan fremmes i ankeomgangen.

Konsekvensen må også bli at det settes mer detaljerte krav til partenes avklaring av bevis og tvistetema under saksforberedelsen, slik at det ikke oppstår overrumpling under hovedforhandlingen.

En mulig virkning av preklusjonsregelen som kommisjonen ikke har drøftet nærmere er hvorvidt dette medfører at saken vil anlegges bredest mulig for tingretten for å være «på den sikre siden». En slik effekt vil stå i en viss kontrast til forslaget om en regel som innskjerper proporsjonalitetsbegrensningen, jf. NOUen pkt. 22.5.2.5. Dette kan medføre at bevisføringen og gjennomføringen av saken blir mer omfattende enn saken skulle tilsi. Selv om dette kan tale mot en preklusjonsregel mener Domstoladministrasjonen at dette ikke bør få avgjørende betydning. Når alle bevis og påstandsgrunnlag må fremmes for tingretten er det ikke til å unngå at også mindre holdbare argumenter tas med. Domstoladministrasjonen mener forslagene om å styrke saksforberedelsen vil medføre en mer konsentrert og forsvarlig hovedforhandlingen også i disse tilfellene.

En annen konsekvens av innføringen av preklusjon mellom instansene er at lagmannsretten oftere vil måtte oppheve tingrettens dom der den finner at anken over avgjørelsesgrunnlaget fører frem, men hvor andre anførselsgrunnlag som ble fremmet i første instans, men ikke vurdert av tingretten, kan føre frem. I disse tilfellene må saken behandles på nytt i tingretten.

15.2 Kortere hovedforhandlinger

Kommisjonen trekker fram forskjellige temaer som kan medføre at hovedforhandlingene blir kortere. De ser først på kombinasjonen av skriftlig og muntlig behandling.

Domstoladministrasjonen deler kommisjonens vurdering om at domstolene i praksis ikke utnytter handlingsrommet tvisteloven gir når det gjelder å kombinere skriftlige og muntlige elementer i prosessen. Det bør nedsettes en faggruppe med deltakelse av dommere, advokater og Domstoladministrasjonen som kan utrede hvordan kombinasjonen skriftlig/muntlig prosess kan benyttes mer effektivt enn i dag. I denne forbindelse bør det vurderes i hvilken grad gjeldende lovgivning åpner for muligheten til å gjennomføre hovedforhandlingen mer i tråd med den prosessformen som benyttes bl.a. i Den europeiske menneskerettsdomstol og EFTA-domstolen. Det innebærer at all argumentasjon både mht faktum og jus presenteres i skriftlig form. Hovedforhandlingen kan da konsentreres om muntlige forklaringer fra parter og vitner – i den grad ikke disse også er presentert skriftlig, i så fall kan det være behov for supplerende spørsmål. Dernest vil dommeren kunne benytte hovedforhandlingen til å stille oppklarende spørsmål til parter og prosessfullmektiger. Til slutt gis en kort oppsummerende prosedyre fra prosessfullmektigene. Når denne kan holdes kort, skyldes det at hovedargumentasjonen mht de faktiske og rettslige spørsmål allerede er presentert i skriftlig form.

Andre problemstillinger som hører hjemme i en slik utredning vil være hvordan offentligheten kan sikres innsyn i skriftlig argumentasjon og hvordan innføring av ny teknologi kan gjøre valget mellom skriftlig og muntlig behandlingsform annerledes enn i dag. I en eventuell utredning av handlingsrommet bør muntlighetsprinsippet og begrunnelsen for innføringen av dette på begynnelsen av 1900- tallet være med som et perspektiv i forhold til økt skriftlighet. Videre bør domstolenes erfaringer med økt bruk av skriftlig behandling under covid-19 pandemien gjøres til en del av en slik utredning.

Kommisjonen foreslår at tvisteloven § 26-2 annet ledd endres slik at dokumentbevis påberopes og det som er viktig påpekes. Rettens plikt til å sette seg inn i sakens dokumenter bør ifølge kommisjonen av pedagogiske grunner synliggjøres i tvisteloven ved at det gjøres en tilføyelse i § 9-11 om at retten før hovedforhandlingen skal sette seg inn i sakens dokumenter.

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag. Likeledes støtter Domstoladministrasjonen at det inntas i tvisteloven at retten skal sette seg inn i sakens dokumenter før hovedforhandlingen. Godt forberedte og strukturerte planmøter vil være avgjørende for å avklare hvilke dokumenter det er nødvendig å sette seg inn i og hvor mye forberedelsestid dette vil kreve fra rettens side. Som påpekt under pkt. 7.3, er dette en del av saksforberedelsen der det vil være hensiktsmessig å benytte dommerfullmektigen som utreder for forberedende dommer.

I de sakene hvor det skal være meddommere må også meddommerne ha tilgang til dokumentene fra samme tidspunkt som fagdommeren.

Til slutt vurderer kommisjonen om tidsnormering i lov kan være et hensiktsmessig verktøy for å oppnå kortere hovedforhandlinger i sakstyper som behandles etter egne prosessregler. Når det gjelder saker som behandles etter allmennprosessens regler framhever kommisjonen at disse er svært ulike og sammensatte.

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen at saker som behandles etter allmennprosessens regler vil være så vidt ulike at en tidsnormering i lovgivningen vil være vanskelig. Dersom dette skulle gjennomføres antar Domstoladministrasjonen at lovgivningen ville måtte åpne for så mange unntak at regelverket rundt tidsnormering ville blitt uklart og lite pedagogisk.

Når det gjelder sakstyper som behandles etter egne prosessregler vil slike saker være mer ensartede og derfor bedre egnet for en tidsnormering i lovgivningen.

I forbindelse med høringen til Rettshjelpsutvalgets utredning NOU 2020:5 uttalte Domstoladministrasjonen blant annet følgende i høringssvaret pkt. 4.3 «Hovedforhandlingens lengde»:

«... Vi understreker imidlertid at vi er positive til tydeligere føringer som kan bidra til raskere saksavvikling - noe som er spesielt viktig i barnevernssakene. Den gjennomsnittlige hovedforhandlingstiden har økt betraktelig de siste ti årene. Domstolkommisjonen omtaler retningslinjer for avsatt tid til hovedforhandlinger under pkt 22.5.4.1 Veiledere og maler s 284 flg. Kommisjonen tar til orde for at retningslinjer er et fornuftig grep og gir sin støtte til Rettshjelpsutvalgets forslag om at saker som behandles etter tvisteloven kap 36, blant annet barnevernssakene, normalt ikke skal ta mer enn én dag. Kommisjonen gir for øvrig uttrykk for at det også kan være aktuelt å utvikle retningslinjer for normering av tidsbruk i andre saker som for eksempel banelovsaker og utlendingssaker. Domstoladministrasjonen er også av den oppfatning at en normering av tidsbruk i visse sakstyper kan bidra positivt til en forsvarlig, forholdsmessig og mer effektiv saksbehandling i domstolene.»

I saker som behandles etter egne prosessregler, saker som behandles etter tvisteloven kap. 36, kan en normering i lov være effektiv for å hindre at sakene svulmer opp og tidsbruken øker. Siden sakene skal behandles etter egne prosessregler kan det være lettere å sammenligne den enkelte sak. Selv om normen for tidsbruk fastsettes i lov, vil normen kunne fravikes dersom dette kan begrunnes særskilt i den enkelte saken. En normering fastsatt av lovgiver vil også gi en tydelig forventning til advokatene og partene om hvor lang tid som normalt er påkrevd for å gi sakstypen en forsvarlig behandling i domstolen.

15.3 Retningslinjer og rutiner for ulike sakstyper

For å oppnå den kulturendring som tvisteloven tok sikte på å innføre er det etter kommisjonens syn grunn til å se nærmere på andre ikke- bindende instrumenter.

I forlengelsen av tidsnormering i lov behandler kommisjonen om det heller kan utarbeides og tas i bruk retningslinjer og veiledninger for ulike sakstyper. Kommisjonen mener veiledere kan være mer treffsikre og differensierte enn en lovregulering. Selv om retningslinjer og veiledere ikke vil være bindende mener kommisjonen at de kan bidra til å skape praksis og forventninger hos advokatene om hva som er forventet eller «alminnelig» tidsbruk og omfang av bevisførsel i ulike typer saker.

Domstoladministrasjonen støtter at det utarbeides retningslinjer og rutiner for ulike sakstyper, herunder retningslinjer om tidsnormering i enkelte sakstyper.

Domstoladministrasjonen deler oppfatningen om at retningslinjer og veiledere er nyttige verktøy for å skape en likere praksis og vil være med på å skape en forventning om tidsbruk. Advokatene kan også bruke retningslinjer/veiledere overfor sine klienter i forhold til domstolens forventning til sakens omfang.

For å oppnå en forståelse og aksept for retningslinjer og veiledere mener Domstoladministrasjonen at det er viktig at både dommere og advokater deltar i arbeidet med utviklingen av retningslinjer/veiledere. Det påpekes av kommisjonen at Domstoladministrasjonen vil ha rolle med å tilrettelegge for, avsette midler til og organisere slike arbeider.

Kommisjonens anbefaler videre at det utarbeides løsninger for å forenkle domsskrivingen tilpasset ulike sakstyper. Utarbeidelse av retningslinjer/veiledere om domsskriving i ulike sakstyper og sakssammenfatningen omtalt under punkt 15.1 ovenfor vil være aktuelle verktøy for dommerne å støtte seg til under domsskrivingen.

Etter kommisjonens syn er det viktig at dommere fortsatt aktivt deltar i utformingen av digitale verktøy og oppgraderinger av funksjonaliteten i Lovisa og Aktørportalen.

Domstoladministrasjonen er enig i dette. Det vises til omtalen om økt samhandling mellom domstolene og Domstoladministrasjonen i punkt 9.4 ovenfor og nylig etablert fora for å sikre domstolene og brukere eierskap til behov og prioriteringer.

15.4 Fleksibilitet og arbeidsflyt

I og med at det akkurat er besluttet endringer i domstolens struktur mener Domstoladministrasjonen at det ikke er behov for å utrede mulighetene for å flytte saker og/eller dommere, herunder en nasjonal køordning nå.

15.5 Mål for saksbehandlingstid

Kommisjonen reiser spørsmålet om hvorvidt dagens mål for saksbehandlingstider er de riktige og de mener det kan være grunn til å vurdere endringer i målet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid.

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen at det kan være grunn til å se nærmere på målet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid, også for jordskifterettene, sett i forhold til publikums forventninger til enklere og raskere kontakt med offentlige institusjoner dersom domstolene fortsatt skal være samfunnets foretrukne konfliktløser.

16. SPESIALISERING

I strukturutredningen (NOU 2019:17) la Domstolkommisjonen til grunn at det bør legges til rette for moderat spesialisering i tingrettene. I NOU 2020:11 drøfter kommisjonen balansen mellom generalistprinsippet og spesialisering i domstolene, jf. utredningens kapittel 23. Kommisjonen mener at spesialisering på utvalgte områder vil kunne heve kvaliteten og effektiviteten ved domstolsbehandlingen, samtidig som hensynene bak generalistprinsippet ivaretas. Domstoladministrasjonen er enig i kommisjonens avveining mellom de ulike hensynene, og støtter på generelt grunnlag at tingrettene praktiserer spesialisering med utgangspunkt i momentene i denne avveiningen.

Kommisjonen foreslår at domstolloven endres slik at saksfordelingen og adgangen til å fordele saker på bakgrunn av særskilt fagkunnskap, kompetanse og erfaring med bestemte sakstyper synliggjøres. De mener at en hjemmel for dette er nødvendig på bakgrunn av domstolenes og dommernes uavhengighet. Domstoladministrasjonen støtter at domstolloven endres i tråd med denne anbefalingen. Det vises i den sammenheng til våre merknader i punkt 10 ovenfor til utredningens kapittel 15 om *Saksfordeling i domstolene*.

Domstoladministrasjonen er enig i at det er domstolleder som bør foreta utvelgelsen av dommerne til spesialiserte rettsområder, men at dommerne bør involveres i prosessen. Dersom det er praktisk gjennomførbart bør det også fastsettes rotasjonsordninger mellom ulike faggrupper eller rettsområder. Hvordan domstolen er spesialisert bør være synlig utad. Dette både for å sikre tillit og åpne for at det rettsøkende publikum kan avtale den aktuelle

domstolen som vernet etter tvisteloven § 4-6. På denne måten kan domstolene styrke sin attraktivitet og konkurransedyktighet.

Kommisjonen framhever rettsområder hvor de mener det er et særlig behov for mer spisskompetanse. Kommisjonen trekker fram barnesaker, saker som berører samiske interesser, store kommersielle tvistesaker og store økonomiske straffesaker. Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen at dette er rettsområder hvor spesialisering framstår særlig aktuell.

Når det gjelder spesialisering i rettsmekling mener Domstoladministrasjonen at dette er et område hvor det kan være gevinster å hente. Vi viser her til utredningens kapittel 22 *Bedre tvistesaksbehandling* vedrørende saksforberedelsesfasen og muligheten for på et tidligere stadium å forlike saken. Domstoladministrasjonen mener at spesialiserte dommere på rettsmekling kan ha positiv virkning for den enkelte domstols meklingsprosent og forlikprosent.

Spesialisering i ulike prosessformer kan ha en positiv effekt på saksbehandlingstiden, og Domstoladministrasjonen er positiv til at spesialisering også på dette feltet testes ut.

Kommisjonen er også innom spørsmålet om spesialisering egner seg på alle områder som oppfattes som komplekse og krevende. Kommisjonen viser til EU/EØS-retten som et eksempel på et område der domstolene har behov for kompetanseheving. Det er ikke gitt at dette bør skje i form av spesialisering, ettersom behovet for kompetanse på dette området favner bredt. I NOU 2020: 9 *Blindsonen* var et av læringspunktene at domstolene må øke sin bevissthet om EØS-rettens mulige betydning, og at dette også gjaldt i straffesaker.

Domstoladministrasjonen ser det slik at granskningsutvalgets anbefaling om kulturoppbygging på EØS-området kan gjennomføres ved at den enkelte dommer, som alternativ til kommisjonens definisjon av moderat spesialisering, inngår i et kollegialt faglig fellesskap, der én eller flere har en viss spesialistkompetanse innen EØS-rett. I et slikt fellesskap vil «spesialistdommeren» representere en ressursperson som de øvrige dommerne kan dra nytte av, enten ved interne kompetansetiltak i den enkelte domstol eller som samtalepartner i EØS-faglige spørsmål. Dette er for øvrig et mønster for kompetanseheving i domstolene som kan benyttes på mange fagfelt, som f.eks. menneskerettigheter og saker som involverer barn. Skal dette kunne gjennomføres, bør den enkelte dommer inngå i en større kollegial enhet. I den sammenheng vises til vår vurdering av kriterier for saksfordeling i domstolene, jf. punkt 10 ovenfor.

Spesialisering i anneninstans må ses i sammenheng med utredningens kapittel 25 *Ankedomstolenes funksjon og saksbehandling*. Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at det kan være aktuelt å sette rett med en spesialisert dommer på det aktuelle fagområdet. På denne måten tilføres lagmannsretten både spesialistkunnskap og generalistdommer(e).

17. TILKJENTE SAKSKOSTNADER I DOMSTOLENE

Det har i lengre tid vært et mål å dempe den reelle veksten i tilkjente sakskostnader. Dette må ses i sammenheng med at domstolene skal være tilgjengelige for befolkningen.

I kapittel 24 har kommisjonen kartlagt utviklingen i tilkjente sakskostnader. Analysen viser at sakskostnadene for tingretten har økt med 54 % målt ved median fra 2009 til 2018. En tilsvarende undersøkelse er gjort for lagmannsretten og Høyesterett for perioden 2007 til 2017. Her er økningen i sakskostnader enda høyere enn i tingretten.

Økningen i tvistesum har i samme periode vært lavere. Sakskostnadene utgjør med andre ord en stadig større andel av tvistesummen. Domstolkommisjonen peker på at i saker der de tilkjente sakskostnadene utgjør halvparten av tvistesummen, vil de samlede sakskostnadene overstige tvistesummen hvis man legger til grunn at partenes sakskostnader er på omtrent samme nivå. I 2018 var de tilkjente sakskostnadene på minst halvparten av tvistesummen i om lag 20 prosent av sakene.

Selv om det er store variasjoner avhengig av sakens tema og kompleksitet, mener kommisjonen ut fra sine undersøkelser at det er nærliggende å legge til grunn at den tapende part relativt ofte må betale mellom 150 000 og 300 000 kroner for motpartens sakskostnader. Hvis partenes sakskostnader er på omtrent samme nivå, risikerer den tapende part å betale mellom 300 000 og 600 000 kroner for tingrettsbehandlingen. Ytterligere kostnader vil påløpe dersom saken ankes og behandles på nytt i lagmannsretten. Når dette sammenholdes med at husholdningenes samlede netto årsinntekt målt ved median i 2018 var 550 000 kroner, viser dette at domstolene er et kostbart tvisteløsningsalternativ for befolkningen.

Kommisjonens undersøkelser viser samtidig at det har vært en markert nedgang i antallet tvistesaker som fremmes for tingretten. Nedgangen utgjør 20,6 % fra 2016 til 2020. Nedgangen er særlig stor for tvistegjenstander med en verdi under kr. 500 000, det vil si for saker som i størst grad involverer folk flest. Når det gjelder hvem som tar ut søksmål var nedgangen fra 2009 til 2018 på henholdsvis 19 % for foretak som saksøker privatperson og 23 % for foretak som saksøker foretak.

Kommisjonen mener at funnene i deres undersøkelser tyder på at privatpersoner i mindre grad benytter seg av domstolene. Videre gir funnene indikasjoner på at domstolene er blitt mindre attraktive for næringslivet.

Domstoladministrasjonen ser alvorlig på funnene som kommisjonen har avdekket. Konsekvensen av utviklingen er at domstolene er i ferd med å bli mindre aktuell som alminnelig tvisteløser for det rettssøkende publikum. Det synes å være en sammenheng mellom de økte sakskostnadene og nedgangen i antallet tvistesaker. Dette representerer et alvorlig samfunnsproblem og går utover befolkningenes rettssikkerhet.

Domstoladministrasjonen er på denne bakgrunn enig med kommisjonen i at det er behov for å gå nærmere inn på spørsmålet om hvordan veksten i sakskostnadene kan dempes, og hvordan man kan oppnå et mer rimelig forhold mellom tvistegjenstandens verdi og sakskostnadenes størrelse.

Kommisjonens forslag om å konsentrere og effektivisere saksbehandlingen i første- og andreinstans, jf. utredningens kapittel 22 og 25, vil kunne få betydning for nivået på sakskostnadene. Disse forslagene må derfor ses i sammenheng med målet om å bedre borgernes tilgang til domstolene. Vi viser her til våre bemerkninger til disse delene av utredningen i punkt 15 ovenfor og punkt 18 nedenfor.

Kommisjonen kommer ut over dette ikke med forslag til løsninger på hvordan man kan møte problemene med de høye sakskostnadene, men foreslår at dette utredes videre.

Nærmere utredning av tiltak som kan dempe veksten av sakskostnader

Domstoladministrasjonen støtter forslaget om å sette ned et utvalg for å utrede ytterligere tiltak som kan dempe veksten av sakskostnader i sivile saker som behandles i domstolene. Vi har nedenfor sett på mulige tema som kan utredes nærmere.

Ved behandlingen av tvisteloven 2005 ble kontrollen med sakskostnader overlatt til domstolene. Justiskomiteen uttalte i Innst. O. nr. 110 (2004-2005):

«Komiteen mener domstolene bør ha en langt mer sentral rolle med å styre nivået på sakskostnadene enn de har i dag, og ser at domstolenes tilbakeholdenhet med å sette ned sakskostnadskrav som fremmes, kan bidra til et høyere kostnadsnivå. Komiteen slutter seg derfor til forslaget om å gi domstolene mer effektive redskaper til å kontrollere og påvirke advokatenes salærkrav, og vil understreke betydningen av at domstolene benytter disse for å sørge for et mer rimelig kostnadsnivå.»

Domstolenes kontroll med sakskostnadskravene vil i det vesentlige gå ut på om advokaten har brukt uforholdsmessig mye tid på saken eller lagt saken opp på en unødvendig kostnadsdrivende måte. Domstoladministrasjonen antar at hovedproblemet med økte sakskostnader ikke nødvendigvis skyldes at domstolene generelt vegrer seg for å sette ned salærkravet når slike forhold foreligger. Domstolene har imidlertid begrensede muligheter til å kontrollere selve nivået på advokatsalæret, da advokatenes timepris som regel vil være bestemt av markedsprisen. Domstolene har ingen generell myndighet til å sensurere denne. Resultatet har derfor blitt at domstolenes kontroll med sakskostnadene ikke har kunnet forhindre en dramatisk økning i sakskostnadene fram til i dag.

Et hovedtema for en utredning som nevnt kan derfor være å se nærmere på mulighetene for en regulering av sakskostnadene ut over den begrensede adgangen for kontroll som finnes i dag.

I dagens prosessordning behandles enkelte tvistesaker etter ordningen med småkravprosess. Denne prosessordningen innebærer en viss regulering av salæret fra advokatene, da sakskostnadene som kan søkes erstattet etter hovedregelen skal stå i prosentvis forhold til tvistegjenstandens verdi. Et spørsmål som det er naturlig å se nærmere på er om småkravprosessen kan brukes i flere tilfeller enn i dag, herunder om beløpsgrensen (250 000 kroner fra 1. juli 2020) bør økes ytterligere. Alternativt kan man se på om mekanismen for å begrense sakskostnadene i saker etter småkravprosessen, kan benyttes også i andre saker.

Domstoladministrasjonen mener på denne bakgrunn at modellen med småkravprosess bør utredes nærmere.

Et annet tema Domstoladministrasjonen mener kan utredes nærmere er nye forenklete behandlingsformer, herunder behandlingstilbud som ikke forutsetter bistand av advokat.

Modellen for behandling av rettsvister er langt på vei standardisert. Det er stort sett samme mønster som følges uansett sakens karakter og størrelse. Det er en relativt omstendelig prosess som både er dyr og tidkrevende. Det kan dermed være grunn til å vurdere mulighetene for en prosessordning som bedre er tilpasset ulike sakskategorier, herunder både sakstyper og omfanget av saken.

I denne sammenheng kan man blant annet se nærmere på om forliksrådene bør profesjonaliseres, ved at de blant annet tilføres juridisk kompetanse. Det bør ikke være noe i

veien for at profesjonaliserte forliksråd innrettes slik at de kan tilby en behandling tilsvarende den behandlingen som i dag foretas i en rekke nemnder.

Forslaget om profesjonalisering av forliksrådene har tidligere vært knyttet til ideen om lokale rettssentre, der ulike institusjoner innenfor rettspleien på grunnplanet, inklusiv rettshjelpstjeneste, kan samles. Domstoladministrasjonen var inne på dette i vår høringsuttalelse til Rettshjelpsutvalgets NOU 2020:5. Vi mener at dette kan vurderes nærmere også i lys av diskusjonen om økte sakskostnader ved domstolsbehandling.

Vi viser for øvrig til kommisjonens bemerkninger om at etablering av rettsentre også kan benyttes for å gi verdige rammer omkring gjennomføringen av fjernmøter og fjernavhør, jf. utredningens kapittel 21. Vi viser her til våre bemerkninger omkring etablering av rettssentra i punkt 14 ovenfor.

Et annet tema som kan utredes nærmere er om det eventuelt bør etableres en egen behandlingsform i førsteinstansen som kan komme i stedet for forliksrådet. Også her kan man vurdere mulighetene for å legge til rette for at partene i enkle saker skal kunne være selvprosederende, og i denne forbindelse kan man trekke veksler på erfaringene fra jordskifterettene. Forenklete behandlingsformer kan blant annet vurderes i sammenheng med mulighetene for bruk av digitale løsninger, der generell veiledning til partene kan bygges inn i den tekniske løsningen.

For å senke terskelen for å oppsøke domstolenes tvisteløsningstilbud kan man også se på muligheten for å innføre en ordning som åpner for at partene kan fremme begjæring om mekling i domstolen, uten at det er nødvendig å ta ut søksmål på forhånd. En slik løsning vil kunne legge til rette for at partene kan komme til domstolen med sin sak før det påløper store sakskostnader og gjerne uten at konfliktnivået mellom partene er tilspisset som følge av den formelle prosessen med stevning og tilsvær. Dette åpner også for å kunne gi et meklingsstilbud som ikke forutsetter at partene benytter advokat.

Tvister som behandles av et profesjonalisert forliksråd, eventuelt ved forenklet prosess i førsteinstans, og begjæring om meklings i domstolene, kan tenkes lagt til lokale rettssentra. Det vil gi en uformell ramme om prosessene, som igjen kan bidra til å holde kostnadene nede. Også i en slik sammenheng kan dommerfullmektigers utredningsfunksjon ha en plass, særlig i form av veiledning til involverte parter, men også som dommere.

I denne sammenheng vil vi også nevne kommisjonens uttalelser om regler og retningslinjer for normering av tidsbruken i saker, jf. utredningens punkt 22.5.3.3 og 22.5.4.1. Kommisjonen gir her sin støtte til Rettshjelpsutvalgets forslag om at saker som behandles etter tvisteloven kap 36, blant annet barnevernssakene, normalt ikke skal ta mer enn én dag i retten. Kommisjonen gir for øvrig uttrykk for at det også kan være aktuelt å utvikle retningslinjer for normering av tidsbruk i andre saker, som for eksempel barnelovsaker og utlendingssaker.

Domstoladministrasjonen er også av den oppfatning at en normering av tidsbruk i visse sakstyper kan bidra positivt til en forholdsmessig og mer effektiv saksbehandling i domstolene, og mener at dette er et spørsmål som bør vurderes nærmere. Vi viser for øvrig til våre bemerkninger i punkt 15.2. ovenfor.

Oversikt og analyse av utviklingen i tilkjente sakskostnader

Kommisjonen henstiller til Domstoladministrasjonen om å følge med i utviklingen i tilkjente sakskostnader, og foreta hyppige analyser av situasjonen. Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at utviklingen i tilkjente sakskostnader er et område vi burde kunne skaffe oss oversikt over, og at det er ønskelig å kunne foreta hyppige analyser for å vurdere om eventuelle tiltak har ønsket effekt på nivået for tilkjente sakskostnader. Det er også viktig for dommere å kunne følge med på nivået og utviklingen.

Opplysninger om sakskostnader registreres ikke i domstolenes saksbehandlingssystem Lovisa. Domstoladministrasjonen har derfor ikke noe tallmateriale å bygge på, eller en teknisk løsning for å utarbeide slike analyser i dag. For å få tilgang til slike opplysninger kan det eventuelt foretas endringer i Lovisa slik at domstolene kan registrere opplysninger om tilkjente sakskostnader i systemet. Det kan også etter hvert være et alternativ å benytte strukturerte data, hvilket åpner for å hente ut informasjon om tilkjente sakskostnader og dermed gi grunnlag for analyser av utviklingen.

18. ANKEDOMSTOLENS FUNKSJON OG SAKSBEHANDLING

18.1 Innledning

Kommisjonens gjennomgang i kapittel 25 gjelder hovedsakelig behandlingen av sivile saker. Kommisjonen gir på overordnet nivå uttrykk for at det er nødvendig å endre lagmannsrettens ankebehandling for å kunne ivareta samfunnets forventninger om økt kvalitet og effektivitet, og for å sikre borgernes tilgang til domstolene. Et sentralt spørsmål kommisjonen har vurdert er om lagmannsrettens funksjon skal være å foreta en såkalt omprøving av saken – hvilket innebærer at det gis adgang til en fullstendig ny behandling med adgang til å føre nye bevis og fremme nye rettslige grunnlag sammenlignet med hva som ble anført for tingretten – eller om behandlingen skal være en overprøving – hvilket innebærer at fokus rettes mot tingrettens dom slik den ble prosedert av partene, og med sterkt begrenset adgang til utvidelse med nye bevis og rettsgrunnlag.

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at det er ønskelig å foreta endringer som fører til at lagmannsretten i større grad overprøver behandlingen og avgjørelsen fra første instans, og ved det sørge for en mer konsentrert behandling i lagmannsretten. Dette vil føre til at tyngdepunktet i domstolsbehandlingen i større grad vil ligge på førsteinstansnivået. Det er derfor nødvendig å se disse forslagene i sammenheng med utredningens kapittel 22 *Bedre tvistesaksbehandling*. Ved å styrke førsteinstansbehandlingen og konsentrere ankebehandlingen, vil man kunne oppnå å styrke kvaliteten og effektiviteten ved domstolsbehandlingen sett under ett. Dette vil føre til at domstolenes konfliktløsning blir mer tilgjengelig for borgerne, blant annet ved at partenes sakskostnader og prosessrisiko vil kunne holdes på et lavere nivå, og domstolenes relevans som samfunnets viktigste konfliktløser vil bli styrket.

18.2 Preklusjon mellom instansene

Domstoladministrasjonen støtter kommisjonens forslag om å innføre preklusjon av påstandsgrunnlag og bevis mellom instansene. Den foreslåtte regelen gjelder ikke sivile saker der partenes rådighet er begrenset, og forslaget omfatter ikke straffesaker. Etter vår vurdering bør regelen heller ikke gis anvendelse for rettsendrende saker etter jordskifteloven kapittel 3. Retten har ved behandlingen av denne sakstypen i noen grad et selvstendig ansvar for

sakens opplysning. Et slikt ansvar lar seg vanskelig forene med en hovedregel om preklusjon av nye påstandsgrunnlag og bevis i ankeomgangen.

Å innføre en adgang til preklusjon av påstandsgrunnlag og bevis mellom instansene er etter vårt syn nødvendig dersom man skal nå det overordnede målet om å dreie lagmannsrettens ankebehandling mer i retning av overprøving og mindre grad av omprøving. Det er grunn til å tro at endringen vil virke skjerpende på partene ved at reglene vil gi en sterk oppfordring om å legge opp til at det avgjørende slaget vil stå i førsteinstans. At nye faktiske og rettslige spørsmål normalt ikke skal kunne fremmes for første gang i ankerunden, vil styrke lagmannsrettens funksjon som overprøvingsdomstol. Den foreslåtte endringen vil videre kunne føre til at partene i enkeltsaker får mindre grunn til å angripe tingrettens avgjørelse. Den samlede effekten av endringsforslaget vil sannsynligvis være en totalt sett raskere og billigere prosess, noe som vil styrke domstolenes tilgjengelighet for borgerne.

Preklusjon vil forutsette en annen saksbehandling i første instans blant annet med større vekt på saksforberedelsen, herunder avklaring av bevisene og tvistetema, se punkt.15.1 ovenfor.

18.3 Adgangen til å nekte anker fremmet

Kommisjonen anbefaler at man i første omgang bygger på dagens silingsordning i tvisteloven, og gjennom en endring i § 29-13 andre ledd senker terskelen for å nekte anker fremmet, slik Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått i høringsnotat 7. oktober 2020. I tillegg til å senke terskelen, mener kommisjonen at det trolig vil være hensiktsmessig å endre regelen i § 29-13 fjerde ledd, slik at anker kan nektes fremmet under hele saksforberedelsen og ikke bare inntil én måned etter at lagmannsretten mottok ankesaken.

Domstoladministrasjonen støtter forslaget om å senke terskelen for ankenektelse i tvisteloven § 29-13 andre ledd, slik vi også har gitt uttrykk for i vårt høringsvar i den nevnte høringsaken. Vi er også positive til kommisjonens forslag om å åpne for at ankenektelse skal kunne besluttet gjennom hele saksforberedelsen. Kvaliteten på silingsbehandlingen i lagmannsrettene tilsier at dagens strenge terskel for å nekte en anke fremmet, kan senkes. En slik endring vil medføre at man i flere tilfeller enn i dag vil oppnå en raskere og mindre ressurskrevende prosess når det ikke er utsikter til at anken vil føre fram. Samme hensyn taler også for å åpne for at lagmannsrettene skal kunne nekte en anke fremmet under hele saksforberedelsen. Endringene vil støtte opp under målet om større grad av overprøving framfor omprøving i lagmannsrettene, og vil bidra til en raskere og billigere prosess i de sakene dette gjelder. Dersom lagmannsrettene etter hvert kan benytte (flere) opptak fra parts- og vitneforklaringene i første instans under silingsbehandlingen, vil effekten av forslaget kunne bli forsterket.

Kommisjonen foreslår at man etter å ha vunnet erfaring med en lavere terskel for å nekte anker fremmet, vurderer å innføre et mer rendyrket tosporet system for ankebehandling. Dette krever at det foretas en nærmere utredning og en systematisk gjennomgang av ankereglene.

Domstoladministrasjonen er positiv til at det settes i gang et utredningsarbeid med tanke på å rendyrke og effektivisere ankeprosessen i lagmannsrettene ytterligere. Et mål bør være å tilpasse prosessen slik at den ikke blir mer omfattende enn det som er nødvendig for å gi retten et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Ressursbruken bør dessuten stå i forhold til betydningen av de spørsmål som er oppe til vurdering. Vi viser igjen til at en raskere og billigere prosess, vil styrke domstolenes tilgjengelighet for borgerne.

Domstoladministrasjonen mener for øvrig at den grundige silingsbehandlingen som lagmannsrettene foretar i dag, har karakter av en reell ankebehandling, og at man allerede nå kan gå bort fra begreper som ankesiling, ankenektelse og anketillatelse. I stedet bør reglene

tilkjennegi at det er en reell skriftlig ankebehandling som foretas, og avgjørelsesformen på grunnlag av den forenklete skriftlige behandlingen bør følgelig være dom.

18.4 Tydeligere krav til saksforberedelsen

Kommisjonen viser til at tydeligere krav til saksforberedelsen forut for hovedforhandling i første instans, jf. utredningens kapittel 22, vil kunne bidra til å effektivisere lagmannsrettens ankebehandling. Blant annet vil kommisjonens forslag om å gi retten en plikt til å utarbeide en skriftlig sammenfatning av sakens tvistespørsmål under saksforberedelsen, også gjelde lagmannsrettene. En sammenfatning vil i en ankesak tjene som et verktøy for å konsentrere ankebehandlingen til de utvalgte delene av saken.

I utredningens kapittel 25 følger kommisjonen opp dette med et forslag om å stille strengere krav til ankeerklæringen og anketilsvaret. Samtidig reiser kommisjonen spørsmål om § 29-14 første ledd andre punktum om konsentrasjon under saksforberedelsen bør endres, slik at den henviser til tvisteloven § 29-9 tredje ledd bokstav d om ankeerklæringens nærmere innhold. Kommisjonen peker også på muligheten for å endre tvisteloven § 29-16 andre ledd til en uttrykkelig regel om at «den faktiske framstilling i tingrettens dom legges uprøvd til grunn i den grad den ikke er bestridt.»

Domstoladministrasjonen slutter opp om grunntanken om at det bør stilles tydeligere krav til partene og til retten under saksforberedelsen, og støtter kommisjonens forslag til lovendringer i utredningens punkt 25.5.5.

Tvisteloven legger opp til at retten gjennom aktiv saksstyring under saksforberedelsen skal sørge for at den videre behandlingen av saken konsentreres om sakens omtvistede spørsmål. Evaluering av tvisteloven har vist at reglene om aktiv saksstyring under saksforberedelsen ikke har hatt den tiltenkte effekt, og at den kulturendringen som ble forutsatt ikke fullt ut har slått til. Dette gjelder i særlig grad ankebehandlingen.

Det er grunn til å tro at en lovfesting av tydelige krav til retten og til partene under saksforberedelsen, vil bidra til at man i større grad vil kunne realisere tvistelovens målsetting om en mer konsentrert og effektiv ankebehandling. Strengere krav til presisjonsnivået i ankeerklæring og tilsvarende vil gi retten et bedre grunnlag for en god saksstyring. En plikt for retten til å skrive sammenfatning, vil gi en sterkere oppfordring til saksforberedende dommer og ikke minst til domstolleder om at det blir satt av tilstrekkelig tid til saksforberedelsen. Det vises her til framstillingen og vurderingen i punkt 15 ovenfor.

18.5 Skriftlig behandling

Kommisjonen foretar en vurdering av om det er behov for å utvide adgangen til skriftlig behandling i ankeprosessen, men konkluderer med at tvisteloven har de virkemidlene som det per i dag er behov for. Kommisjonen uttrykker imidlertid tvil om disse utnyttes godt nok i dag.

Domstoladministrasjonen gir vår tilslutning til kommisjonens gjennomgang og betraktninger knyttet til bruken av skriftlig behandling i lagmannsrettene. Det er ønskelig at lagmannsrettene tar i bruk mulighetene for skriftlighet som prosesslovgivningen åpner for i den grad dette er hensiktsmessig i den enkelte sak. Kommisjonens forslag om å gi retten plikt til å utarbeide en skriftlig sammenfatning tidlig under saksforberedelsen, jf. utredningens punkt 22.5.2.3, vil være et tilskudd til tvistelovens regler om skriftlighet i saksbehandlingen. Det er videre mulig at endringsforslag som kommisjonen har fremmet under punkt 25.5.5 (skriftlig sammenfatning, endrede krav til ankeerklæringen mv), kan gi lagmannsretten et bedre grunnlag for å benytte de eksisterende mulighetene for skriftlighet i saksbehandlingen. Det samme gjelder økt

digitalisering av arbeidsprosessene i domstolene, som også vil kunne legge til rette for økt skriftlighet.

Kommisjonen mener at vurderingene vedrørende økt skriftlighet i tvistesaker har overføringsverdi til straffeprosessen. Etter Straffeprosessutvalgets lovutkast er vilkåret for slik behandling at partene samtykker eller retten finner det åpenbart hensiktsmessig. Kommisjonen mener at termen «åpenbart» setter terskelen for skriftlig behandling for høyt, og foreslår en regulering basert på samtykke eller at retten finner det «klart hensiktsmessig». Domstoladministrasjonen støtter dette forslaget.

18.6 Anke over saksbehandlingen

Kommisjonen drøfter om det bør foretas en omlegging av dagens system for anke over saksbehandlingen. Spørsmålet som reises er om adgangen til å anke avgjørelser som ikke avgjør et materielt krav i instansen bør begrenses. Kommisjonen har framsatt en grovskisse til mulige endringer i tvisteloven § 29-2, der hovedregelen er at saksbehandlingsavgjørelser ikke kan ankes separat.

Domstoladministrasjonen er positiv til en endring av dagens ordning slik at rene saksbehandlingsankes som hovedregel ikke kan ankes separat. Kommisjonens skisse til mulige endringer i tvisteloven bør følges opp og utredes videre.

Det innhentede tallmaterialet som kommisjonen viser til i punkt 25.5.7 gir grunn til å anta at en begrensning av de rene saksbehandlingsankene vil føre til at den samlede ressursbruken ved domstolsbehandlingen blir redusert. I tillegg til en bedre ressursutnyttelse i domstolene, vil dette føre til at kostnadene for partene reduseres og at domstolenes tilgjengelighet for borgerne bedres.

Det vil fortsatt være behov for å kunne anke på enkelte saksbehandlingsavgjørelser, som blant annet avgjørelser med større betydning for prosessens kvalitet eller legitimitet. Omleggingen vil kunne innrettes slik at den hensyntar behovet for slike unntak og ivaretar proporsjonalitetsprinsippet på en god måte. Kommisjonens skisse til løsning gir et godt utgangspunkt for den videre utredning som en slik omlegging vil kreve.

18.7 Gjenbruk av opptak

Domstoladministrasjonen er enig med kommisjonen i at det er naturlig å se gjenbruk av opptak fra rettsmøter i førsteinstans i sammenheng med den funksjon lagmannsrettene skal ha som ankeinstans. Gjenbruk av opptak vil kunne forbedre lagmannsrettens grunnlag for å overprøve førsteinstansens behandling og avgjørelser, og vil dermed kunne styrke lagmannsrettens rolle som overprøvingsdomstol. Dersom man i tillegg til å gjenbruke forklaringer fra førsteinstans, innfører preklusjon mellom instansene, vil behovet for at vitner forklarer seg under lagmannsrettens ankebehandling bli redusert til et minimum.

Gjenbruk av opptak vil føre til at lagmannsrettens beslutningsgrunnlag ligger nærmere det som lå til grunn for førsteinstansens avgjørelse, noe som vil styrke lagmannsrettens grunnlag for å overprøve avgjørelsene fra førsteinstans. Dette understreker at tyngdepunktet i bevisføringen ligger i førsteinstans, noe som vil kunne virke skjerpende på aktørene under førsteinstansbehandlingen.

Opptakene fra førsteinstans vil også kunne styrke kvaliteten på ankebehandlingen. Blant annet vil forklaringer som gis under førsteinstansbehandlingen være mer tidsnære de hendelsene som omhandles, enn om forklaringene skulle vært avgitt på nytt i ankebehandlingen. Videre vil gjenbruk

av opptak kunne forbedre mulighetene for etterprøving av tolketjenester, og det vil kunne bli lettere å avdekke feil og mangler som har sammenheng med språk og kulturelle forskjeller.

Opptakene vil også kunne benyttes ved utarbeidelse av rettsmiddelerklæringer, og vil kunne støtte opp under forslaget om strengere krav til ankebegrunnelser fra partene jf. utredningens punkt 25.5.5. Videre vil opptakene kunne gjøre det lettere å spisse ankeforhandlingen inn mot de reelle tvistepunktene. Større forutsigbarhet med hensyn til tidsbruk og færre utsettelse som følge av at parter eller vitner uteblir, vil kunne lette lagmannsrettens saksplanlegging og saksgjennomføring.

For at avspilling av opptak fra parts- og vitneforklaringer i førsteinstans skal kunne erstatte nye forklaringer for lagmannsretten, forutsettes det god kvalitet på opptakene både når det gjelder lyd- og bildegjengivelse. I hvilken grad gjenbruk av opptakene vil være effektiviserende for ankebehandlingen, vil blant annet avhenge av mulighetene for enkel gjenfinning og avgrensning av relevante deler av opptakene. For å styrke den skriftlige behandlingen i lagmannsrettene vil transkribering av opptak etter hvert kunne bli av vesentlig betydning.

18.8 Nasjonal køordning

Kommisjonen tar til orde for at en nasjonal køordning for enkelte sakstyper i andreinstans vurderes innført. Ordningen kan være aktuell for alle saker som behandles skriftlig, herunder spørsmål om å fremme anker og anker over kjennelser.

Domstoladministrasjonen er i tvil om hvorvidt en slik ordning vil kunne fungere tilfredsstillende i praksis. Erfaring med ulike modeller som hittil har vært utprøvd med tanke på utnyttelse av felles dommerressurser, har vist at det kreves en planmessig og overordnet styring av både dommerressursene og domstolenes saksportefølje dersom domstolene skal kunne utnytte ressurser på tvers av domstolene på en god måte. En nasjonal køordning vil gi økt koordineringsbehov og samhandling mellom domstolene, og uten en formell styringsfunksjon vil ordningen kunne gi administrative utfordringer. Når gevinsten av en slik mulig ordning etter vår oppfatning er så vidt usikker, vil vi ikke anbefale at en nærmere vurdering av dette i regi av lagmannsrettene gis høy prioritet i utviklingsarbeidet i domstolene.

18.9 Lagmannsrettene som førsteinstans

Lagmannsrettene er i dag førsteinstans ved domstolsprøvingen av enkelte forvaltningsavgjørelser. Dette gjelder kjennelser fra Trygderetten, saker fra Konkurranselagenemnda (lagt til Gulating lagmannsrett), Kartverkets avgjørelser (lagt til Borgarting lagmannsrett) og Løsøreregisterets vedtak (lagt til Hålogaland lagmannsrett). Kommisjonen foreslår at lagmannsrettene ikke lenger skal fungere som førsteinstans i noen saker.

Domstoladministrasjonen er enig i at en rendyrking av lagmannsrettene som overprøvingsdomstol tilsier at lagmannsrettene ikke bør behandle saker som førsteinstans. Domstolsbehandlingen ved søksmål over gyldigheten av forvaltningsavgjørelser eller anker over forvaltningsavgjørelser bør i minst en instans skje i full bredde, og slik sørge for at borgernes domstolstilgang er reell. Når lagmannsrettens rolle i størst mulig grad bør være å kvalitetssikre og overprøve behandlingen og avgjørelsene som bringes inn for prøving i lagmannsretten, bør domstolsbehandlingen av disse sakene starte i tingretten.

Ulempen er at den totale saksbehandlingstiden i mange saker vil bli forlenget ved en slik omlegging. Dette gjelder spesielt søksmål over gyldigheten av Trygderettens kjennelser, som er den sakstypen hvor flest saker bringes inn for lagmannsretten som førsteinstans. Dette er

betenkelig, blant annet på grunn av partenes prosessrisiko og sakskostnadsnivået som langvarige rettsprosesser medfører. Dersom kjennelser fra Trygderetten skal bringes inn for tingretten kan det vurderes om adgangen til å anke tingrettens dom skal være tilsvarende tvisteloven § 36-10 tredje ledd som gjelder anke over tingrettens dom i sak om fylkesnemndas vedtak etter lov om barneverntjenester.

Domstoladministrasjonen er for øvrig enig i kommisjonens forslag om at behandlingen av sakstyper der lagmannsrettene i dag er førsteinstans, bør legges til én eller flere utvalgte tingretter, og at valg av tingretter eventuelt kan fastsettes av Domstoladministrasjonen i forskrift. Spesielt for søksmål over gyldigheten av Trygderettens kjennelser kan hensynet til tilgjengelighet tilsi en viss geografisk spredning av sakene.

19. JORDSKIFTERETTENE

I dette kapitlet drøfter kommisjonen den overordnede utviklingen av jordskifterettene, herunder både forvaltningen av jordskifterettene, oppgavene og saksbehandlingen.

19.1 Styringsmodell for jordskifterettene

Ansvaret for jordskifterettene er i dag delt mellom to departement. Landbruks- og matdepartementet (LMD) har på sin side fagansvar for jordskifteloven, herunder også jordskifterettens organisering. Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har fagansvar for en rekke prosesslover som også omfatter jordskifterettene samt domstolsbudsjettene.

Kommisjonen anbefaler at lov ansvaret for jordskifteloven og jordskifterettens struktur overføres til Justis- og beredskapsdepartementet og begrunner dette med at en slik konsolidering vil legge bedre til rette for økt samarbeid mellom tingretter og jordskifteretter. I tillegg vises det til den senere tids utviklingen på andre relevante områder:

- Felles organer for disiplinær- og tilsettingssystemet
- Ny rettsmiddeldordning
- Økende grad av samlokalisering mellom tingretter og jordskifteretter
- Felles prosesslovgivning

Etter en samlet vurdering støtter Domstoladministrasjonen kommisjonens forslag og legger til grunn at tiden nå er moden for å overføre lov ansvaret for jordskifteloven til JD. Dette forutsetter at JD etablerer den nødvendige jordskiftefaglige kompetansen i eget departement.

Over tid har Domstoladministrasjonen i økende grad registrert at denne todelingen er utilfredsstillende både for Domstoladministrasjonen, men også for jordskifterettene. Korona-situasjonen har dokumentert at både dialogen mellom departementene og mellom departementene og Domstoladministrasjonen blir krevende når det kommer til regelverksarbeidet. Fordelen med dagens todeling er at det i LMD i dag er en god fagkompetanse knyttet til jordskiftelov og øvrig lovverk knyttet til fast eiendom. Etter at jordskifteavdelingen i LMD i 2006 ble flyttet til Domstoladministrasjonen er imidlertid de gjenværende jordskiftefaglige ressursene i LMD forankret hos få personer.

Domstoladministrasjonens samarbeid med LMD har vært preget av korte og effektive beslutningsprosesser. Mye av prosesslovgivningen er imidlertid felles for jordskifterettene og de alminnelige domstolene. På dette området er det JD som har den sterkeste kompetansen.

19.2 Midlertidig jordskiftedommere

Etter gjeldende rett, jf. domstolloven § 55 e første ledd, kan jordskiftedommere være konstituert i inntil fire år. Den historiske begrunnelsen for denne særregelen er den særlige sakstypen rettendrende saker også benevnt jordskiftesaker som erfaringsmessig tar tid og ofte krever både omfattende teknisk arbeid og prosesser mellom partene.

Domstoladministrasjonen er enig i at reglene i domstolloven i størst mulig grad også må gjelde for jordskiftedommere. Konstitusjonstiden for jordskiftedommere må imidlertid være lengre enn to år. Dette fordi noen saker er komplekse og langvarige. Med flere problemstillinger og virkemidler i en og samme sak kan avgrensingen på to år bli for knapp. Det er av stor betydning at den som konstitueres får anledning til å avslutte hele saken slik at ikke en annen dommer må overta. Domstoladministrasjonen vil derfor foreslå at konstitusjon av dommere til jordskifteretten kan skje for inntil tre år.

De tradisjonelle jordskiftesakene med arealbytter er betydelig mindre i antall og omfang enn tidligere. Samtidig med denne nedgangen, er sakstypen bruksordninger en sakstype som øker. Også bruksordninger kan kreve en viss modningsprosess mellom partene. På den annen side har det tekniske arbeidet i jordskifterettene i løpet av de siste 10-15 årene blitt betydelig effektivisert. Domstoladministrasjonens forslag må også sees i sammenheng med forslaget om en gjennomgang av saksbehandlingsreglene i jordskifteloven med henblikk på å forenkle og effektivisere saksbehandlingsreglene, jf. nedenfor. En effektivisering gjennom saksbehandlingsreglene og innføring av mål på saksbehandlingstid i de rettsendrede sakene vil også bidra til at bortfallet av denne særregelen i framtiden vil ha mindre betydning ved konstituering av jordskiftedommere.

19.3 Jordskiftedommerfullmektig

Kommisjonen foreslår også at reguleringen for jordskiftedommerfullmektiger blir mest mulig lik som for dommerfullmektigordningen ellers. Dette innebærer at tjenestetiden for en jordskiftedommerfullmektig endres fra dagens tre år med mulighet til ett års forlengelse til tre år.

Domstoladministrasjonen mener dagens tjenestetid på tre år med mulighet til ett års forlengelse må opprettholdes. Stillingen som jordskiftedommerfullmektig er en opplæringsstilling og det er viktig at fullmektigen får erfaring i å behandle alle sakstyper. Fullmektigperioden bør opprettholdes som i dag, slik at det blir tilstrekkelig tid til å behandle alle sakstyper. Det er for knapp tid med to pluss et år da det normalt tar nærmere et år før løyve gis, og fordi de fleste jordskiftedommerfullmektiger begynner å søke ny jobb i god tid før perioden utløper. At jordskiftedommerfullmektigene får tilstrekkelig innsikt og erfaring i jordskifterettens kjernevirksomhet, er viktig i et rekrutteringsperspektiv.

19.4 Oppgaver

Jordskiftelagdommer Magne Reiten har på bestilling fra kommisjonen skrevet rapporten «Oppgaver inn og ut av jordskifteretten», hvor han drøfter ulike kompetansemessige forhold knyttet til jordskifterettens oppgaver. Kommisjonen tar, med unntak av vernesakene, ikke stilling til de konkrete forslagene, men kommenterer hovedpunktene slik:

- Brukerperspektivet må fortsatt ivaretas
- Hensynet til mange selvprosederende parter tilsier at saksbehandlingsreglene må tilpasses
- Jordskifteretten bør så langt råd er ha eksklusiv kompetanse til å avgjøre spørsmål om fysiske eiendoms- og bruksrettsgrenser
- Merking etter Finnmarksloven § 45 bør fortsatt være en oppgave for jordskifterettene

- Jordskifteretten bør få utvidet kompetanse til å holde rettsutgreing
- Jordskifteretten må gi kompetanse til å avgjøre tvister internt i reindriften
- Jordskifterettens skjønnskompetanse må sees i sammenheng med hvordan jordskifterettene organiseres i framtiden

Det er Domstoladministrasjonens vurdering at mange av forslagene innebærer lovendringer, både materielt og prosessuelt, og flere av forslagene er av en slik karakter at de må utredes videre før man kan trekke konklusjoner. Domstoladministrasjonen ønsker derfor i samarbeid med JD og LMD å utrede de ulike tema med henblikk på påfølgende høring og lovendring.

19.5 Vernesaker

Kommisjonen foreslår at sakstypen vernesaker skal tas ut av jordskifterettene og enten legges til private virksomheter eller kommuner. Hovedargumentet er å rendyrke jordskifteretten som domstol.

Jordskifteretten har i dag som oppgave å merke grensene for verneområder foreslått av miljøvernmyndighetene og vedtatt i kgl.res. På årsbasis utgjør dette arbeidet om lag 80 saker og utgiftene dekkes ved at det kreves inn sideutgifter i størrelsesorden omlag 4 millioner kroner på årsbasis. Dette er inntekter som finansierer administrative kostnader, nødvendig teknisk utstyr og avlønning av landmålere som blir midlertidig ansatt for å utføre disse oppdragene. På landsbasis er det om lag 2 årsverk som er midlertidig ansatt. Det øvrige arbeidet utføres av fast ansatte ingeniører.

Jordskifterettens ansvar for merking og måling av vernegrenser innebærer at viktig eiendomsinformasjon dokumenteres på en kostnadseffektiv og ikke minst faglig betryggende måte. I enkelte deler av landet har statsforvalteren tidligere benyttet private virksomheter til dette, men har av de nevnte årsaker gått tilbake til jordskifteretten.

På prinsipielt grunnlag støtter Domstoladministrasjonen kommisjonens forslag om å ta vernesakene ut av jordskifteretten.

Domstoladministrasjonen vil først og fremst begrunne dette med at jordskifteretten som en uavhengig domstol ikke bør utføre oppgaver som bare består i teknisk avmerking av grenser som andre instanser og virksomheter har fastsatt.

Ny rettskretsinndeling og større fagmiljøer gir imidlertid grunnlag for å vurdere jordskifterettens skjønnskompetanse nærmere. I den forbindelse kan det være naturlig å utvide jordskifterettens skjønnskompetanse til også å gjelde skjønn over erstatningsutmålingen i disse vernesakene. Dersom det blir tilfelle, vil det være naturlig å foreta avmerkingen av vernegrensene i samme sak.

Domstoladministrasjonen mener derfor at det på det nåværende tidspunkt ikke vil være hensiktsmessig å ta denne oppgaven ut av jordskifterettene. Dette spørsmålet må sees i sammenheng med en gjennomgang av jordskifterettens fremtidige oppgaver generelt og skjønnskompetansen spesielt, jf. rapport fra jordskiftelagdommer Magne Reiten.

19.6 Saksbehandling

I rapporten «Jordskifterettens saksbehandlingsregler – forslag til forenkling og økt fokus på effektivitet», utreder jordskifterettsleder Øystein J. Bjerva, hvordan jordskifterettens arbeidsprosesser og saksbehandlingsregler kan videreutvikles. Kommisjonen tar i sin utredning ikke konkret stilling til forslagene, men kommenterer hovedpunktene i rapporten slik:

- Det må utvikles regelverk som gir bedre muligheter til å tilpasse prosessen til den enkelte sak
- Det bør innføres en hjemmel som gir ingeniørene hjemmel til å gjennomføre teknisk saksforberedelse i jordskifteretten
- Det framstår som unødvendig med en obligatorisk saklig og geografisk avgrensing av rettsfastsettende saker
- Det må settes mål for saksbehandlingstid i jordskifterettene

Også når det gjelder denne rapporten er det Domstoladministrasjonens vurdering at mange av forslagene innebærer lovendringer, både materielt og prosessuelt, og flere av forslagene er av en slik karakter at de må utredes videre før man kan trekke konklusjoner.

Domstoladministrasjonen ønsker derfor i samarbeid med JD og LMD å utrede de ulike tema med henblikk på en høring og påfølgende lovendring. Spørsmålet om mål for saksbehandlingstid er nylig utredet av Domstoladministrasjonen og forslaget til måltall er oversendt JD med henblikk på at dette implementeres i Prop. 1 S fra 1.1.2022.

19.7 En framtidig felles førsteinstans

Kommisjonen foretar vurderinger knyttet til en framtidig felles førsteinstans. Med utgangspunkt i anbefalingene i begge utredningene tilrår kommisjonen

«en styrking av samarbeidet mellom jordskifteretter og tingretter, og at jordskifteretter og tingretter som en følge av det samlokaliseres så langt det er mulig. I tillegg til de gevinstene som følger av samlokalisering, vil det også kunne være utviklende og kulturbyggende med tanke på et tettere framtidig samarbeid om domstolenes oppgaver. Selv om samlokalisering som et første steg etter kommisjonens syn utvilsomt vil være riktig, bør det i et noe lengre perspektiv utredes om det er grunnlag for en sammenslåing av tingrettene og jordskifterettene. En sammenslåing vil i større grad legge til rette for bedre ressursutnyttelse og faglig utveksling på tvers av dagens organisasjoner.»

Ut fra et domstolfaglig syn støtter Domstoladministrasjonen kommisjonens tilrådning med hensyn til at en sammenslåing i større grad vil legge til rette for en bedre ressursutnyttelse og faglig utveksling på tvers av dagens organisasjoner. De siste års prosesser, både innad i domstolene men også i store deler av samfunnet for øvrig, har vist at tiden ikke er moden for å ta dette steget nå. Dette kan og bør bli et tema i et fremtidsperspektiv. En større grad av samlokalisering mellom tingrett og jordskifterett vil bidra til å modne tanken om en slik struktur. Prosessen rundt kommisjonens arbeid har skapt mye engasjement, men også uro i domstolene. Det er nå viktig å sikre gode prosesser for de vedtatte strukturendringene. Domstoladministrasjonen vil, der forholdene ligger til rette for det, fortsette arbeidet med å samlokalisere jordskifteretter og tingretter.

Trondheim, 27. april 2021

Bård Tønder
styreleder (sign.)