



**JURIST
FORBUNDET**

DOMMERFORENINGEN

Juristenes Hus

Kristian Augusts gate 9
0164 Oslo

T: 40 00 24 25

E: juristforbundet-post@jus.no

W: www.juristforbundet.no

Sendt bare som e-post: postmottak@domstoladministrasjonen.no

Domstoladministrasjonen

Gjøvik, 3. juli 2015

HØRING – FORSKRIFT OM FELLES DOMMEREMBETER I TINGRETTENE OG JORDSKIFTERETTENE

Vi viser til høringsbrev av 15. april 2015 fra Domstoladministrasjonen vedlagt høringsnotat av 9. april 2015 samt forskriftsforslag. Høringsfristen er 17. juli 2015.

Høringen er forelagt Dommerforeningens fagutvalg for offentlig rett, som består av lagdommer Kyrre Grimstad, Borgarting lagmannsrett (leder), lagdommer Bjørn O Berg, Frostating lagmannsrett, lagdommer Eyvin Sivertsen, Borgarting lagmannsrett og konstituert lagdommer Ola Rambjør Heide, Eidsivating lagmannsrett. Fagutvalget for offentlig rett har avgitt følgende uttalelse vedrørende de offentligrettslige sidene av Domstoladministrasjonens forslag:

Domstoladministrasjonen har foreslått å vedta en ny forskrift om faste felles dommerstillinger, med hjemmel i domstoloven § 33 c annet ledd, som lyder:

Domstoladministrasjonen fastsetter antall faste dommerstillinger for den enkelte domstol. I tillegg kan det opprettes faste dommerstillinger felles for flere domstoler.
Domstoladministrasjonen gir nærmere bestemmelser om organiseringen av disse dommernes tjenester. For Høyesterett fastsetter Kongen antall dommerstillinger.

I forskriften er det blant annet foreslått regler om etablering av felles dommerembeter og domstollederembeter, om organiseringen av slike embeter og den kompetanse dommere i slike embeter skal ha. Fagutvalget for offentlig rett vil peke på to problemstillinger som ikke er nærmere drøftet i høringsnotatet:

Hjemmel for etablering av felles domstollederembeter?

I høringsnotatet og utkastet til forskrift legges det til grunn at domstoloven § 33 c annet ledd gir hjemmel for å etablere felles domstollederembeter, uten at dette er drøftet nærmere.

Lovbestemmelsen omtaler bare felles "dommerstillinger". Det er flere steder i domstoloven skilt mellom ordinære dommerstillinger og stilling som sorenskriver eller domstolleder, se for eksempel §§ 19 og 23. Det er derfor ikke gitt at ordlyden i § 33 c "ikke [skiller] mellom alminnelige dømmende embeter og lederembeter", slik det hevdes i høringsnotatet side 2.

I de generelle motivene i forarbeidene til § 33 c, Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) side 81–82, heter det:

I dag er det Stortinget som bestemmer hva slags domstoler landet skal ha, etter forslag fra regjeringen. Stortinget fastsetter domstolenes organisering med hensyn til antall instanser og domstolenes ansvarsområder. Praksis er også at spørsmål om nedleggelse, sammenslåinger og lokalisering av domstoler forelegges Stortinget av regjeringen, selv om regjeringen formelt har kompetanse til å treffe beslutninger om dette selv.

Den omorganiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen som foreslås i denne proposisjonen vil ikke gjøre endringer på dette. Stortingets medvirkning i disse overordnede beslutningene om domstolenes organisering representerer en viktig demokratisk innflytelse på domstoladministrasjonen i fremtiden.

Forskriftshjemmelen i domstoloven § 33 c annet ledd må tolkes i lys av dette. Det er altså forutsatt at Stortinget skal ha det overordnede ansvar for organiseringen av domstolene. Uttalelsen innebærer etter fagutvalgets mening at det må vises forsiktighet med å tolke lovhjemlete unntak fra dette prinsippet, utvidende. Domstoladministrasjonen har med andre ord ikke hjemmel til å fastsette en organisering av domstolene som fraviker fra normalordningen, med mindre dette går klart frem av loven.

I særmerknadene til § 33 c i Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) side 187–188 heter det:

Annet ledd første punktum gir domstoladministrasjonen myndighet til å fastsette antall dommerstillinger for den enkelte domstol. I tillegg til å opprette dommerstillinger for en enkelt domstol, kan domstoladministrasjonen etter *annet punktum* opprette faste dommerstillinger som skal være felles for flere domstoler. Dommere som innehar slik stilling vil kunne virke ved flere domstoler som ligger i geografisk nærhet samtidig som de har fast tilknytning til en konkret domstol. *Tredje punktum* gir domstoladministrasjonen hjemmel til å gi forskrifter om organiseringen av tjenesten for dommere som er felles for flere domstoler.

Det er heller ikke her noe som indikerer at lovgiver har ment at bestemmelsen også skal gi hjemmel til å etablere felles domstollederembeter. Tvert imot brukes konsekvent betegnelsen "dommerstillinger", som i lys av reglene i § 19 i utgangspunktet må forstås som ordinære, ikke-ledende dommerembeter.

Fagutvalget for offentlig rett mener ut fra dette at domstoloven § 33 c ikke kan forstås slik at den gir hjemmel for Domstoladministrasjonen til å fastsette felles domstollederstillinger for flere domstoler. Dette vil i så fall kreve lovendring, slik at Stortinget må ta stilling til spørsmålet – i tråd med prinsippet fremhevet i Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) side 81.

Formen for beslutninger om etablering av felles dommerembeter

I høringsnotatet side 2 er det gitt uttrykk for at bestemmelser om *organiseringen* av felles dommerembeter må anses som "forskrift" i forvaltningslovens forstand. Det siktes her til bestemmelser med hjemmel i domstoloven § 33 c annet ledd tredje punktum (ikke annet punktum, slik hjemmelen er angitt i forskriftsutkastet).

Når det gjelder beslutninger om *etablering* av felles dommerembeter, er det imidlertid lagt til grunn i forskriftsutkastet § 3 annet ledd at dette er administrative beslutninger. Fagutvalget er i tvil om

dette er riktig. For det første gir det liten mening om avgjørelser om etablering av felles dommerembeter er administrative beslutninger, mens avgjørelser om organiseringen av dem er "vedtak" etter definisjonen av dette i forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav a. For det andre er det ikke opplagt at beslutninger om organiseringen av domstolenes virksomhet kan anses som interne, administrative beslutninger for Domstoladministrasjonen, eller om dette innebærer utøving av offentlig myndighet med virkning for eksterne rettssubjekter, og dermed et "vedtak" i forvaltningslovens forstand. I sistnevnte fall må også slike beslutninger behandles etter forvaltningslovens regler om forskriftsvedtak.

Dommerforeningens styre slutter seg til dette. For øvrig har Dommerforeningen følgende merknader:

Felles domstolleder

Når det gjelder Domstoladministrasjonens forventning om at det gjennom etablering av felles domstollederembeter og dommerembeter kan frigjøres ressurser, så vil det etter Dommerforeningens syn få liten betydning når det gjelder de økonomiske ressursene. Lønnsforskjellen mellom en sorenskriver og en tingrettsdommer i de minste domstolene, hvor det antas at felles domstolleder er mest aktuelt, er i underkant av 100 000 kroner. Når det er forutsatt at det skal være en embetsdommer på det kontorstedet hvor domstollederen ikke har kontorsted, og det må tas høyde for at det vil kunne påløpe betydelig reisekostnader for en domstolleder som skal administrere to domstoler, vil det økonomisk sett være lite å hente på en slik ordning.

Dommerforeningen kan heller ikke se at felles domstollederembeter vil frigjøre eller få betydning for de administrative ressursene. Det vil være mer krevende for en domstolleder å lede to domstoler enn en domstol, og det vil medgå mer tid til dette. Det pekes her på at domstollederen blant annet vil måtte bruke mye tid på å reise mellom domstolene for å følge opp de ansatte, tid som f.eks. kunne vært benyttet til dømmende virksomhet.

Generelt sett er det også slik at jo flere ansatte en domstolleder har ansvar for, jo mer tid går det med til administrative oppgaver. En leder i en mindre domstol bruker i dag betydelig mindre tid på ledelse enn en leder i en større domstol. Felles domstolledelse vil derfor kunne innebære at man bruker mer tid på administrative oppgaver på bekostning av de dømmende oppgavene.

Videre vil domstollederen bare kunne oppholde seg på et kontorsted om gangen, noe som vil føre til større avstand mellom domstollederen og de ansatte, og dårligere oppfølging av de ansatte i den domstolen hvor domstollederen ikke har fast kontorsted. Det kan derfor reises spørsmål om man ikke burde ha en mellomleder på det stedet der embetslederen ikke har fast kontorsted.

Dommerforeningen bemerker imidlertid at dersom domstolene ligger svært nær hverandre, slik at det er kort reisevei mellom kontorstedene, vil det kunne stille seg annerledes med hensyn til frigjøring av økonomiske og administrative ressurser da det vil være mindre tid og utgifter forbundet med reising for domstolleder, og behovet for en mellomleder vil også kunne være mindre.

Felles dommerembeter

Det er i dag slik at de minste domstolene kan ha en overkapasitet på dommersiden fordi de må ha en minimumsbemanning. Felles dommerembeter kan øke fleksibiliteten, og gjøre domstolene mindre

sårbare og mer robuste. Det er imidlertid foreslått at de minste domstolene så langt det er mulig fortsatt skal være fast kontorsted for minst en embetsdommer, slik at forslaget vil ha mindre betydning i forhold til dette.

Når det gjelder fordeling av embetsdommernes kapasitet mellom flere domstoler vil det kunne kreve mye arbeid i forhold til planlegging og oppfølging av utnyttelsen av den felles dommerressursen.

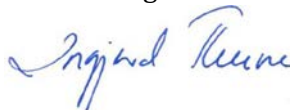
Det er forutsatt at en felles embetsdommer skal ha et fast kontorsted for at vedkommende skal kunne forholde seg til et arbeidsmiljø og et fagmiljø. Dersom det f.eks. er to domstoler, med hver sin dommerfullmektig samt en felles embetsdommer og en felles sorenskriver vil embetsdommeren og sorenskriveren, av hensyn til dommerfullmektigene, måtte ha kontorsted på hvert sitt sted. Det vil være uheldig både for embetsdommerens og sorenskriverens faglige miljø. Dersom embetsdommeren over tid skal behandle saker på det embetsstedet hvor sorenskriveren holder til, vil det også være uheldig av hensyn til fagmiljøet for dommerfullmektigen på embetsdommerens embetssted, som over tid vil kunne bli eneste dommer på stedet. Dommerfullmektigen vil da kanskje ikke få den løpende oppfølging av en embetsdommer som er forutsatt for slike stillinger.

Endelig vil Dommerforeningen påpeke at det er en fare for at felles dommerembeter for flere domstoler kan føre til rekrutteringsproblemer. Det er mer krevende å forholde seg til to domstoler, da man blant annet vil måtte forholde seg til flere kontorsteder og flere forskjellige rutiner. Arbeidsmiljøet og fagmiljøet kan bli dårligere, og det kan føre til at det vil bli mindre attraktivt å søke disse stillingene.

Konklusjon

Slik Dommerforeningen ser det innebærer Domstoladministrasjonens forslag en endring av domstolstrukturen ved at man permanent flytter sorenskriveren fra en domstol til en annen, og omdisponerer ressursene som er satt av til ledelse ved den aktuelle domstolen. Som ovenfor nevnt er det Stortinget som kan vedta strukturendringer. Dersom Stortinget mener at det ikke er aktuelt med slike endringer, bør det ikke skje i regi av Domstoladministrasjonen. Stortingets syn bør respekteres. Det vil da bare være økte økonomiske ressurser som kan løse domstolenes utfordringer. Avslutningsvis bemerkes også at det ved Nord- og Sør-Gudbrandsdal tingretter, og Alstahaug og Rana tingretter, nå er midlertidig felles domstolledelse med kontorsted i henholdsvis Sør-Gudbrandsdal og Rana tingretter, samt at det er konstituert tingrettsdommere i henholdsvis Nord-Gudbrandsdal og Alstahaug tingretter. Slik Dommerforeningen ser det vil det være naturlig at man evaluerer hvordan dette har fungert før man eventuelt forfølger arbeidet med forskrift om felles domstolledere og dommere.

Med vennlig hilsen



Ingjerd Thune
styrets leder

1 vedlegg:

Den norske Dommerforening/styreleder, sorenskriver Ingjerd Thune, Gjøvik tingrett, Postboks 69, 2801 Gjøvik, telefon 61020200, mobil 90601170, ingjerd.thune@domstol.no