

Domstolkommisjonen
v/Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Innspill til Domstolkommisjonens delrapport

Oslo, 14 februar 2020

Sammendrag

ICJ Norge slutter seg i det vesentlige til Domstolkommisjonens hovedkonklusjoner. Vi er enige i at en reduksjon av antall domstoler vil styrke fagmiljøet blant dommere og bedre legge til rette for moderat spesialisering i domstolene. Samtidig påpeker ICJ at de norske domstolene avviker fra sentrale internasjonale retningslinjer for domstolenes uavhengighet, blant annet pga. dommerfullmektigordningen. Dette gjør oss sårbare for politisk påvirkning.

1. Om ICJ Norge

Den internasjonale juristkommisjon – norsk avdeling (ICJ-Norge) viser til Delutredning fra Domstolkommisjonen oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. august 2017, avgitt til Justis- og beredskapsdepartementets 1. oktober 2019. Vi har registrert at kommisjonen ber om løpende innspill til arbeidet. ICJ Norge ønsker med dette å gi et slikt innspill.

ICJ er en uavhengig, internasjonal organisasjon (NGO) med sekretariat i Genève, stiftet i 1952.

ICJ består av selve Kommisjonen (60 fremstående jurister fra alle verdensdeler) og et 80-talls avdelinger i like mange land. Kommisjonærenes arbeid for menneskerettigheter er internasjonalt anerkjent; de representerer kun seg selv, ikke landene de kommer fra. De avspeiler et geografisk mangfold og verdens ulike rettssystemer.

ICJ-Norge ble stiftet i 2008, og arbeider for å fremme ICJs formål i Norge og, i samarbeid med ICJs øvrige organisasjon, internasjonalt. ICJ-Norges første styreleder, *høyesterettsdommer (emeritus) Ketil Lund* er én av ICJs nåværende kommisjonærer. De eneste tidligere, norske kommisjonærer har vært *tidligere justisminister og høyesterettsjustitiarius Terje Wold* (1964-1972) og *professor Torkel Opsahl* (1973 til 1988).

Den norske organisasjonen består i dag av syv fagutvalg, hvorav ett av de arbeider med dommeres, påtalejuristers og advokaters uavhengighet.

2. Kort om de rettslige rammene for domstolenes organisering

I tillegg til rammene for domstolenes organisering som følger av menneskerettighetene, domstolloven og annen norsk lovgivning, finnes det folkerettslige kilder som sier noe om hvordan domstolene skal organiseres. Disse er utførlig beskrevet i Norges Institusjon for menneskerettigheter sin temarapport fra 2018 om Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet.

En viktig kilde er “Rec (2010)12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on judges: independence, efficiency and responsibilities”, vedtatt av Europarådets Ministerkomite i 2010 (“Rekommandasjon 12”). Rekommandasjonen har formelt status som “soft law”, men formulerer etter ICJs Norges syn viktige forutsetninger for å sikre uavhengige domstoler i praksis.

ICJ Norge påpeker at sentrale elementer i Rekommandasjon 12 ikke er tilstrekkelig ivaretatt slik de norske domstolene er organisert i dag. Dette gjør norske domstoler sårbare for maktmisbruk og utilbørlig politisk påvirkning fra utøvende myndigheter.

3. ICJ Norges innspill

3.1. Sentralisering styrker domstolene

Domstolskommisjonens første delrapport gjelder først og fremst domstolstruktur. Rapporten tar til orde for å redusere antall tingretter fra 60 til 22 tingretter.

En reduksjon av antall domstoler vil styrke fagmiljøene blant dommere, og dermed bedre legge til rette for moderat spesialisering. Vi er derfor enige med kommisjonen i at færre og større domstoler vil være hensiktsmessig, uten at vi tar standpunkt til hva det eksakte antallet tingretter bør være.

Norske dommere er generalister, og skal ta stilling til ulikeartede og komplekse rettsspørsmål. For å sikre at denne bredden blir kombinert med faglig kvalitet er det viktig at dommere opererer i sterke fagmiljøer. ICJ Norge mener at en reduksjon av antall tingretter vil styrke disse fagmiljøene, og derfor bedre legge til rette for korrekte rettsavgjørelser.

Domstolene er en institusjon de fleste ikke har mye med å gjøre i løpet av livet. Når en person eller et selskap først har en sak som skal løses i domstolene, er det etter ICJs syn viktigere at dommen er korrekt enn at domstolen ligger så nærme hjemstedet som mulig. Hensynet til rettssikkerhet må derfor veie tyngre enn hensynet til kort reisetid for brukere og publikum.

Samtidig må sentraliseringen skje på en måte som fortsatt ivaretar domstolenes reelle uavhengighet. Som Hans-Petter Graver peker på i sin kronikk fra 5. oktober 2019,¹ kan sentralisering føre at domstolene blir mer sårbare for politisk innflytelse enn tidligere.

¹ <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/IALEgk/domstolenes-uavhengighet-maa-sikres-hans-petter-graver>

3.2. Revidering av dommerfullmektigordningen

Domstolkommisjonen påpeker at utstrakt bruk av dommerfullmektiger kan være prinsipielt uheldig, fordi et stort antall unge og uerfarne jurister opptrer som dommere i komplekse saker. ICJ Norge er enige i dette, men påpeker at det også er andre sider ved ordningen kommisjonen bør være oppmerksom på.

Ifølge kommisjonen selv består ca. en tredjedel av de dømmende årsverkene i tingrettene av dommerfullmektiger.² I motsetning til dommere, som blir utnevnt på livstid av Kongen i statsråd, blir dommerfullmektiger ansatt lokalt på midlertidige kontrakter med ett til to års varighet. Dommerfullmektiger tjener omtrent halvparten av det en ordinær dommer i tingretten gjør, for det som i det store og det hele er samme jobb.

Rekommandasjon 12 sier at dommerstillinger som hovedregel skal være permanente³ og være avlønnet slik at de er vernet mot utilbørlig påvirkning.⁴ Midlertidige stillinger skal forlenges i henhold til objektive kriterier som er fastsatt i lov eller av kompetente myndigheter.⁵ Slik dommerfullmektigordningen er organisert i dag, er det ikke disse kriteriene oppfylt.

Dommerfullmektigstillinger er attraktive for unge jurister, og de som fyller stillingene er ofte svært godt kvalifisert. Slik ordningen er lagt opp i dag, er stillingene imidlertid mer utsatt for påvirkning enn for ordinære dommere, fordi de samme garantiene som skal beskytte mot utilbørlig påvirkning ikke gjelder for denne gruppen. Dette gjør at Norge som rettsstat vil stille svakere i møte med autoritære makthavere.

ICJ Norge ber om at kommisjonen i sitt videre arbeid vurderer hvordan dommerfullmektigordningen kan revideres for å bedre samsvare med Rekommandasjon 12. Kommisjonen bør særlig vurdere å omlegge ordningen slik at dommerfullmektiger har institusjonelle rammer som ligger nærmere opptil de ordinære dommerstillingene, både mht. utnevning, varighet og avlønning.

4. Avslutning

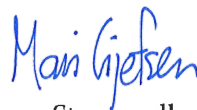
Norge er et land hvor domstolene med god grunn nyter stor tillitt i befolkningen. Norske dommere og dommerfullmektiger opptrer i det store og det hele uavhengig, med faglig tyngde og integritet.

Et velfungerende rettssystem kan imidlertid ikke være myntet på dommeres personlige integritet alene, men må institusjonelt være bygget opp på en måte som forhindrer maktmisbruk. Dette er helt avgjørende for en effektiv rettsstat, hvor loven setter skranker for myndighetenes maktutøvelse.



Fagutvalgsleder,

ICJ Norge



Styremedlem,

ICJ Norge

² Kommisjonens første delrapport, punkt 8.2.3.

³ Punkt 49-52.

⁴ Punkt 54-55.

⁵ Punkt 51, jf. 44.