



TILSYNSUTVALGET FOR DOMMERE

ÅRSMELDING

2005



TILSYNSUTVALGET FOR DOMMERE

Tilsynsutvalget for dommere er et disiplinærorgan for norske dommere som omfatter alle juridiske dommere i tingrettene, byfogdembetene, Oslo skifterett og byskriverembete, lagmannsrettene og Høyesterett. Ordningen gjelder foruten de faste embetsdommerne også midlertidige dommere og dommerfullmektiger. Tilsynsutvalget ble opprettet med virkning fra 1. november 2002. Klageordningen er med virkning fra 1. januar 2006 utvidet til også å omfatte dommere i jordskifte-rettene og jordskifteoverrettene.

Regelverket som gjelder for Tilsynsutvalgets virksomhet og saksbehandling finner vi først og fremst i domstol- loven kapittel 12. Dessuten gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven for utvalgets saksbehandling, med de unntak som følger av domstoloven §§ 238 og 239.

Tilsynsutvalget kan treffe vedtak om disiplinærtiltak dersom en dommer "forsettlig eller uaktsomt overtrer de plikter som stillingen medfører, eller for øvrig opptre i strid med god dommerskikk", jf. domstoloven § 236.

Domstoloven gir anvisning på to former for disiplinært tiltak. Den strengeste reaksjonsformen er advarsel. *Advarsel* bør normalt bare benyttes dersom dommerens forhold ligger nær opp til straffbare tjenesteforsømmelser. *Kritikk* vil være den vanligste reaksjonsformen. Utvalget kan også gi generelle uttalelser i forbindelse med klagesaksbehandlingen.

Tilsynsutvalgets myndighet er begrenset ved at det ikke kan vurdere forhold som har funnet sted for mer enn ett år siden, jf. domstoloven § 237 fjerde ledd. En annen begrensning for utvalgets myndighet gis i domstoloven § 236 fjerde ledd, hvor det heter at "*Tilsynsutvalget kan ikke vurdere forhold som kan overprøves etter reglene i rettspleielovgivningen for øvrig.*"

Det finnes foreløpig ingen skriftlige profesjonsetiske regler for dommere i Norge. Domstoloven § 55 tredje ledd gir imidlertid en rettesnor for vurderingen av hva som er god dommerskikk. Her heter det at "*En dommer er uavhengig i sin dømmende virksomhet. En dommer skal utføre sin dommergjerning upartisk og på en måte som inngir alminnelig tillit og respekt.*"

Tilsynsutvalget foreslo i desember 2004 overfor Domstoladministrasjonen å igangsette et arbeid med å utvikle et skriftlig etisk regelverk for dommere. Domstoladministrasjonen har etter dette

besluttet å opprette en arbeidsgruppe med dette som formål. Tilsynsutvalget har på forespørsel fra Domstoladministrasjonen foreslått to medlemmer som deltakere i arbeidsgruppen. Det er forventet at arbeidsgruppen vil bli nedsatt og kommer i gang med arbeidet i 2006.

TILSYNSUTVALGETS ORGANISERING

Tilsynsutvalget er et uavhengig og frittstående forvaltningsorgan. Utvalgets sekretariat er plassert i Domstoladministrasjonen.

Utvalget har fra opprettelsen og frem til jordskifte- reformen trådt i kraft 1. januar 2006 bestått av fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Utvalget har hittil vært sammensatt av to dommere fra de alminnelige domstolene, to representanter for allmennheten og en advokat, jf. domstoloven § 235. Fra 1. januar 2006 skal også en dommer fra jordskifterettene eller jordskifteoverrettene være representert i utvalget.

Utvalget har i 2005 hatt følgende sammensetning:

- Lagmann Anne Lise Rønneberg, Borgarting lagmannsrett, leder
Personlig varamedlem: Lagdommer Kari Mjølhus, Hålogaland lagmannsrett
- Sorenskriver Jon Høyland, Jæren tingrett, nestleder
Personlig varamedlem: Førstebyfogd Eva Nygaard Ottesen, Oslo byfogdembete
- Overlege Wenche Frogn Sellæg, Sykehuset Namsos
Personlig varamedlem: Fylkesmann Inger Lise Gjorv, Nord-Trøndelag fylkesmannsembete
- Direktør Halvor Kjølstad, AKA
Personlig varamedlem: Generalsekretær Helen Bjørnøy, Kirkens bymisjon
- Advokat Trine Buttingsrud Mathiesen, Jevnaker
Personlig varamedlem: Advokat Frode Sulland, Oslo

Tilsynsutvalgets leder, Anne Lise Rønneberg, har den 28. november 2005 meldt fratreden på grunn av sykdom. Jon Høyland har deretter fungert som leder.

TILSYNSUTVALGETS VIRKSOMHET

Møter

Tilsynsutvalget gjennomførte 7 ordinære møter i 2005, jevnt fordelt utover året. I tillegg deltok utvalgets leder og nestleder i et møte med Domstoladministrasjonen vedrørende sekretariatsfunksjonen.

Saksbehandling

Sekretariatet er adressat for henvendelser til Tilsynsutvalget, og forestår forberedelsen av klagesakene frem til de er klare for avgjørelse.

Tilsynsutvalget treffer sine vedtak i møte, jf. domstoloven § 238 fjerde ledd. Utvalget har i medhold av domstoloven § 238 sjette ledd delegert til utvalgets leder, nestleder og advokatmedlem med deres vara-representanter, å avvise saker i følgende tilfeller:

- det foreligger ikke klageadgang etter loven
- klager har ikke klagerett
- klagefristen på tre måneder er utløpt og klagen er åpenbart ubegrunnet

I tillegg er det delegert til utvalgets leder og nestleder å realitetsbehandle klagesaker når klagen er åpenbart ubegrunnet.

Statistikk

Utvalget mottok 103 klagesaker i 2005, dvs. omtrent samme antall som i 2004. I tillegg mottok utvalget 1 anmodning om generell uttalelse om god dommerskikk, samt 15 andre typer henvendelser, hvorav 11 er besvart ved brev, telefon eller epost, 3 tatt til orientering og 1 avsluttet på annen måte.

Fortsatt er parter i ulike rettssaker den klart største klagegruppen, men det mottas også jevnlig klager fra advokater.

Andelen avviste klager har gått opp fra ca. 50 prosent i 2004, til ca. 60 prosent i 2005. Det har vært størst økning i avvisningsvedtak som følge av at klagen gjaldt forhold som kan overprøves ved rettsmidler, jf. domstoloven § 236 fjerde ledd.

| | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|-----------|------------|------------|
| Innkomne saker | | | |
| Klagesaker | 63 | 107 | 103 |
| Anmodning om uttalelse om god dommerskikk | 1 | 0 | 1 |
| Saker som er behandlet av eget tiltak | 2 | 0 | 0 |
| SUM | 66 | 107 | 104 |
| Hvem klager | | | |
| Parter | 56 | 85 | 87 |
| Advokater | 3 | 14 | 12 |
| Vitner, sakkyndige | 2 | 1 | 1 |
| Meddommere | 0 | 1 | 0 |
| Advokatforeningen | 0 | 1 | 0 |
| Øvrige | 2 | 5 | 3 |
| SUM | 63 | 107 | 103 |
| Avvisning | | | |
| Manglende klagerett | 3 | 1 | 1 |
| Klagen for sent innkommet | 7 | 18 | 5 |
| Gjelder forhold som kan overprøves ved rettsmidler | 15 | 29 | 43 |
| Kombinasjon av avvisningsgrunner | 5 | 6 | 9 |
| Dels avvist /dels avgjort som åpenbart grunnløs | 0 | 0 | 3 |
| SUM | 30 | 54 | 61 |
| Realitetsbehandling | | | |
| Ikke medhold | 7 | 37 | 21 |
| Dels ikke gitt medhold, dels avvist | 8 | 6 | 14 |
| Uttalelse om god dommerskikk | 1 | 0 | 1 |
| <i>Disiplinærtiltak</i> | | | |
| Kritikk | 2 | 12 | 6 |
| Advarsel | 0 | 0 | 1 |
| SUM | 18 | 55 | 42 |
| Klager trukket | 4 | 2 | 4 |
| Klager bortfalt | 3 | 0 | 0 |
| Klager under behandling | 23 | 15 | 11 |

Utvalget har i 2005 truffet i alt 103 vedtak, hvorav 53 ble truffet av utvalgslederen/nestlederen etter delegasjon. Til sammen 50 vedtak ble truffet i møte av et samlet utvalg. Utvalget ga i tillegg en generell uttalelse.

I alt 42 klager ble realitetsbehandlet. Av disse gjaldt 27 saker dommeratferd, 12 gjaldt sen saksbehandling og 2 gjaldt administrative forhold. Kun 1 sak gjaldt forhold utenfor tjenesten.

Det ble gitt disiplinærreaksjon i 7 tilfeller, hvorav 1 advarsel. 5 av disse sakene gjaldt sen saksbehandling og 2 gjaldt dommeratferd. Alle tilfellene gjaldt forhold i tjenesten. Det er første gang advarsel er gitt siden Tilsynsutvalget ble opprettet.

Vedtak

I det følgende presenteres sammendrag av noen utvalgte vedtak:

Sak 90/05 – Sen saksbehandling i barnevernsak.

Kritikk.

Saken gjaldt overprøving av fylkesnemndas vedtak om omsorgsovertakelse, en sakstype som etter sin art bør prioriteres av domstolene. Hovedforhandling ble holdt 26.- 28. april 2005. Domskonferanse ble holdt umiddelbart etter hovedforhandlingens avslutning, og domspremisser frem til ”Rettsens merknader” ble skrevet i løpet av de påfølgende dager. Deretter ble saken liggende inntil embetsleder ble kontaktet av en av prosessfullmektigene i saken. Dom ble avsagt 12. september 2005, etter at klage var sendt Tilsynsutvalget. Utvalget fant at ca fire og en halv måned fra hovedforhandling til dom var uforsvarlig lang tid, spesielt i en barnevernsak. Forholdet var i strid med god dommerskikk, og ga grunnlag for kritikk mot tingrettsdommeren.

Sak 72/05 – Opptreden i retten. Kritikk.

Klage fra skyldner i gjeldsordningssak. Dommerens spørsmål og kommentarer vedrørende overvekt og helsemessige forhold måtte oppleves som særdeles krenkende og sårende for klager. Dommerens opptreden ble funnet taktløs, og kunne ikke som anført, forsvares ved at det ikke var andre til stede i rettsmøtet. Det å sitte alene med en dommer i en rettsal, kan oppleves som belastende i seg selv. Når det i tillegg ut fra sakens karakter er nødvendig å legge frem opplysninger om helt personlige problemer, er det særlig viktig at dommeren forholder seg objektiv og nøytral.

Sak 39/05 - Opptreden under rettsmekling. Forlikspress. Ikke disiplinærtiltak.

Klager mente seg utsatt for sterkt press fra dommerfullmektigen under meklingen, og mente bl.a. at dommerfullmektigen var partisk. Utvalget uttalte blant annet følgende om dommerens rolle:

”I denne saken gjaldt det rettsmekling, hvor dommeren ikke bare skal undersøke mulighetene for å få partene til å forlikes, men også arbeide aktivt for dette. Det er da en del av dommerens oppgave å gå inn i saken og dens enkelte detaljer, og så forsøke å finne en løsning som i størst mulig utstrekning ivaretar begge parter sine interesser. Ved å oppnå forlik, unngår man en etterfølgende, normalt dyr prosess i rettsapparatet, noe begge parter som regel er tjent med å slippe. Noen ganger kan det være slik at saken står bedre sett fra den ene parts side enn den andre, og da kan det være korrekt av dommeren å påpeke dette.

Uansett er det slik at partene ved forlik som regel må både ”gi” og ”ta”. Begge må strekke seg for å finne en felles løsning, og det hender at en eller begge strekker seg enda litt lenger enn de opprinnelig var innstilt på. Likevel kan resultatet fremstå som mer gunstig enn om saken var blitt tatt opp til doms.”

På bakgrunn av de innkomne uttalelser, herunder uttalelser fra de to prosessfullmektigene i saken, fant utvalget at dommerfullmektigen ikke hadde gått for langt under forhandlingene. Utvalget hadde forståelse for at klageren fant det underlig at dommerfullmektigen til slutt opplyste om ”forliksprosenten” i sakene sine. Uttalelsen var imidlertid ikke i strid med god dommerskikk.

Sak 36/05 – Opptreden i retten. Prosessledelse. Ikke disiplinærtiltak.

Klage fra en part og to vitner i barnefordelingssak. Klagerens anførsler om at vitner følte seg mistrodd og misforstått, samt at deres forklaringer ikke ble tillagt tilstrekkelig vekt, kunne ikke vurderes av utvalget. Klagen gjaldt imidlertid først og fremst dommerens opptreden under rettsforhandlinger, noe utvalget har full kompetanse til å vurdere. Under henvisning til at en dommers fakter og utsagn lett kan bli feiltolket, uttalte utvalget blant annet følgende:

”Barnefordelingssaker er saker der ikke jussen, men først og fremst de menneskelige aspekter og konflikter står i fokus. Sakene er ofte svært følelsesladet og innbyr til sterke følelser – og ikke minst uro for fremtiden – hos dem som er involvert. Først og fremst gjelder dette partene selv. Men det er heller ikke uvanlig at noen vitner i nettopp disse sakene møter med et intenst og oppriktig ønske om å hjelpe den de vitner for, og hvor de opplever at det står mye på spill for vedkommende. Det at nøytrale vitner føler seg misforstått av retten, er et forhold Tilsynsutvalget ikke kan vurdere. Retten har på sin side et særlig ansvar for sakens opplysning i disse sakene, hvor ikke partene fullt ut har fri rådighet. Det er derfor særlig viktig at dommerne får lede forhandlingene og stille de spørsmål som antas nødvendige med henblikk på å komme frem til et mest mulig riktig resultat.”

Ankeforhandlingen gikk over to svært lange rettsdager, og syntes krevende å administrere, ikke minst fordi det åpenbart hadde vært en del språkproblemer som kan ha gjort utspørringen mer komplisert enn normalt. Klagerne og rettens øvrige aktører var til dels svært uenige om hvordan ankeforhandlingen hadde forløpt. Det var ikke godtgjort at dommeren hadde opptrådt i strid med god dommerskikk.

Sak 3/05 – Dommeratferd utenfor tjenesten. Juridisk bistand til nærstående. Blanding av roller. Ikke disiplinærtiltak.

En nær venn – senere samboer – av innklagede var saksøker i tvist reist ved en tingrett. Innklagede var dommerfullmektig ved en annen tingrett. Klager var prosessfullmektig for saksøkte. Under muntlig forhandling i sak om midlertidig forføyning, møtte dommerfullmektigen som part sammen med sin samboer. Klagen gjaldt i hovedsak dommerfullmektigens opptrøden under saksforberedelsen forut for den muntlige forhandlingen. Dels gjaldt den også det faktum at hun møtte som part i retten, uten forutgående varsel til motparten.

Innklagede hadde ikke på noe tidspunkt under samtaler eller korrespondanse med klager omtalt eller fremhevet sin stilling som dommerfullmektig. I den grad det forelå skriftlighet, ble dommerfullmektigtittelen ikke benyttet. Innklagede hadde heller ikke forsøkt å tildekke sitt arbeidsforhold. Utvalget påpekte at en dommer må trå særlig varsomt, og utvise et betydelig skjønn når han eller hun velger å bistå familie eller venner som er involvert i tvister av rettslig karakter. Dommerfullmektigen hadde her ikke gått ut over den begrensede adgang en dommer har til å yte rettshjelp, jf dl § 121b. Hun hadde fra første stund gjort det klart at hun bisto en nær venn, og senere ble hun også part i saken. Hun kunne heller ikke bebreides for overrumpling.

Sak 1/05 – Sen saksbehandling av salærkrav. Kritik. Klager var forsvarer i en større drapssak som hadde versert i rettsapparatet over flere år og i alle instanser. I tilknytning til lagmannsrettens behandling av en begjæring om gjenopptagelse av saken, ga lagdommeren prosessfullmektigene frist til 27. august 2004 for inngivelse av salær oppgaver. Klager fremsatte 17. august 2004 et salærkrav på ca. 170 000,- for arbeid utført i perioden februar/mars 2003 – august 2004. Det var på klagetidspunktet gått 4 ½ måned fra innsendelsen av arbeidsoppgaven uten at advokaten hadde fått noen reaksjon fra retten. Advokaten hadde gjentatte ganger purret på salæret. Selv om det var et svært arbeidskrevende salærkrav å ta stilling til, var lagdommerens sene saksbehandling, særlig hans unnløtelse av å varsle advokaten om forsinkelsen og årsaken til denne, i strid med god dommerskikk.

Sak 105/04 – Klage fra Advokatforeningen. Opptrøden overfor advokat. Uttalelser i domspremiss. Kritik. Klagen gjaldt sorenskriverens opptrøden som administrator i en sivil sak, samt hans uttalelser

i domspremissene. Utvalget fant at den refererte replikkvekslingen som fant sted under hovedforhandlingen etterlot seg inntrykk av en negativ atmosfære. Dommerens uttalelser i retten lest i sammenheng med den etterfølgende dommen, viste at dommeren på en uheldig måte hadde gitt uttrykk for et meget høyt irritasjonsnivå overfor advokaten. Sorenskriverens avbrytelser og uheldige kommentarer overfor advokaten, samt kritiske uttalelser i domspremissene, var samlet i strid med god dommerskikk. Utvalget la vekt på uttalelser i kjennelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg. Kjæremålsutvalget fant at sorenskriveren hadde inhabilisert seg overfor advokaten.

Sak 103/04 - Sen saksbehandling ved berømmelse av barnevernssak. Unnløtelse av å besvare henvendelser. Advarsel.

Stevning i sak om omsorgsovertakelse ble fremsatt i mai 2003. Tilsvar forelå august s.å. Gjentatte anmodninger fra klager om berømmelse av hovedforhandling ble ikke besvart. Sorenskriveren hadde to ganger tidligere fått kritikk for tilsvarende forhold. Det ene tilfellet gjaldt samme sak som nå. 18 måneder etter at stevning ble innsendt, og fem måneder siden forrige vedtak i Tilsynsutvalget, var saken fortsatt ikke berømmet. Klagers henvendelser ble fortsatt ikke besvart. Sorenskriverens forsømmelse var graverende og kvalifiserte for lovens strengeste reaksjon, advarsel.

For øvrig er samtlige vedtak som er fattet av utvalget lagt ut på nettet, jf. nedenfor.

Informasjon

For å øke kunnskapen om Tilsynsutvalgets virksomhet blant dommere og publikum, har utvalget gjennomført ulike tiltak og aktiviteter med dette formål i 2005.

- Tilsynsutvalgets informasjonsbrosjyre ble høsten 2005 revidert som følge av at utvalget fra 1. januar 2006 også omfatter jordskiftedommere. Brosjyren skal ligge tilgjengelig for publikum i domstolene, i tillegg til at den er publisert på nettstedet www.domstol.no, under menypunktet "Klage på dommere".
- Utvalget var representert v/leder på startkurs for nye embetsdommere i februar, med foredrag om Tilsynsutvalget.
- I forbindelse med at en delegasjon med deltagere fra ulike deler av justissektoren fra Bosnia Herzegovina besøkte Norge 21. – 24. september 2005, holdt utvalgets leder et innlegg om Tilsynsutvalget.

- Utvalgets leder holdt et innlegg om Tilsynsutvalget i et felles etikkseminar for dommere, advokater og påtalejurister i november.

Videre finner man en orientering om Tilsynsutvalget på nettstedet www.domstol.no, under menypunktet "Klage på dommere". Der finnes en generell orientering om Tilsynsutvalget, samt praktisk informasjon til potensielle klagere. I tillegg blir Tilsynsutvalgets vedtak publisert der i anonymisert form. Alle vedtak som treffes i utvalgsmøter publiseres på denne måten.

Andre aktiviteter

Flere av medlemmene i Tilsynsutvalget deltok på et dagsseminar om jordskifterettene i oktober 2005. Seminaret ble arrangert i regi av Domstoladministrasjonen etter initiativ fra Tilsynsutvalget. Seminaret tok sikte på å gi deltakerne nødvendig informasjon om blant annet jordskifterettens arbeidsoppgaver, saksbehandlingstider, samt disiplinæroppgaver i daværende system.

Februar 2006

Jon Høyland

Fungerende leder

Wenche Frogn Sellæg

Kari Mjølhus

Trine Buttingsrud Mathiesen

Halvor Kjølstad

Nedenstående artikkel er hentet fra "Juss og etikk", Universitetsforlaget, Oslo 2005, side 129 - 149. Gjengitt med tillatelse fra forfatteren og forlaget. Artikkelen er skrevet sommeren 2004.

Tilsynsutvalget for dommere – overvåker av god dommerskikk

Av lagmann Anne Lise Rønneberg, Borgarting lagmannsrett

1 Innledning

Domstolene og dommerne er på mange måter i en helt spesiell maktposisjon. De griper ikke uoppfordret inn i enkeltpersoners eller samfunnsinstitusjonenes sfærer, men det er til domstolene enkeltindividet og institusjonene må gå når det oppstår konflikter de ikke selv makter å løse. Og det er til domstolene påtalemyndigheten går når man finner det nødvendig å tiltale og påstå straff for den mulige forbryteren.

Den enkelte dommer løser vanskelige og tilspissede konflikter mellom parter, og hun dømmer til straff, kanskje til flere års fengsel. Dommen griper inn i enkeltindividets rettigheter og plikter og får ofte vidtrekkende betydning, også for andre som berøres.

Det som kjennetegner store deler av dommerens hverdag, er at hun ofte, kanskje daglig, møter mennesker som befinner seg langt nede på samfunnets rangstige. Hun møter seksualforbryteren, narkotikalangeren og voldsforbryteren, mennesker som hos offeret og omverdenen fremkaller rop om hevn. Dette stiller særlige krav til dommerens egenskaper og evne til å gi selv den «verste» forbryter opplevelsen av å ha blitt sett, hørt og fått en høvisk og upartisk behandling.

Det hender at hun møter «hvitsnippforbryteren» fra de høyere samfunnslag, forretningsmannen med de tvilsomme forretningsmetoder, eller naboene som ikke lenger takler naboskapet. Svært ofte møter hun «kverulanten» som skaper ufred og som helt uten grunn trekker sine medmennesker inn i konflikter som pådrar dem uberettigede kostnader og ulemper. Og hun møter arbeidsgiver og arbeidstaker som ikke lenger kunne forholde seg til hverandre, men som kanskje kunne løst konflikten på andre måter enn ved hjelp av domstolene. Det kan også være en utfordring å treffe den riktige avgjørelsen i konflikten mellom det tradisjonelt utskjelte forsikrings-selskapet og den sterkt skadelidte som appellerer til sympati og medfølelse.

Retts-samfunnet hviler på en forutsetning om at vi har faglig dyktige dommere, som er rekruttert fra ulike samfunnslag og har bred menneskelig erfaring og innsikt. De skal være upartiske i sin virksomhet, og de skal utøve denne på en måte som inngir tillit og respekt. Partene skal helst kunne forlate retts-salen med en følelse av ha fått en rettferdig behandling. Noen ganger er dette ikke mulig. «Kverulanten» som er beskrevet foran vil aldri være fornøyd. Og arbeidstakeren som påsto seg mobbet ut av stillingen uten å få rettens medhold, vil heller ikke slå seg til ro. Det er en utopi å tro at det er mulig å gi dommerne slikt verktøy for konfliktløsning at absolutt alle vil være tilfredse.

Men målet må være i størst mulig grad å unngå mistillit til dommeren, og å ha et instrument for å avdekke forhold som er egnet til å svekke tilliten til domstolene som en av demokratiets og rettsstatens grunnleggende institusjoner.

Tilsynsutvalget for dommere er ment å skulle være et slikt instrument.

2 Domstolenes uavhengighet og dommernes særlige stillingsvern. Et hinder for disiplinærtiltak?

Både internasjonalt og nasjonalt er vernet om dommernes uavhengighet sterkt. For å befeste denne uavhengigheten er dommere over landegrensene gitt et sterkt stillingsvern. Dette er bl.a. fastslått i FNs Basic Principles on the Independence of the Judiciary fra 1985. Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 fastslår domstolenes uavhengighet, og bekrefter gjennom sin ordlyd at et disiplinært tiltak av strafferettslig karakter mot en dommer må behandles av et organ som etter konvensjonen kan betegnes som en domstol.

Norske domstolers uavhengighet er sikker konstitusjonell sedvanerett, og dommernes særlige stillingsvern følger av grunnloven § 22. Dette er også lovfestet i domstolloven § 55 tredje og fjerde ledd. Bestemmelsen fastslår at dommerne er uavhengige i sin virksomhet, og de kan ikke sies opp eller forflyttes mot sin vilje. De kan bare avskjediges ved dom. Dommere kan heller ikke ilegges ordensstraff, jf. tjenestemannsloven § 10 nr 1.

Imidlertid har dommere ikke noe særskilt vern mot strafforfølgning. De kan rettsforfølges og straffes, både for handlinger de begår som privatpersoner og i egenskap av dommere. Men bare Kongen i statsråd kan avgjøre tiltalespørsmålet dersom handlingen er begått i tjenesten, jf. straffeprosessloven § 64.

Etter dette kan vi spørre om det i det hele tatt er noen sanksjonsmuligheter overfor en dommer som opptrer partisk, ubehøvet eller aldri får avsagt sine dommer i tide. Er hennes vern så sterkt at hun kan ture frem som hun vil?

Det sier seg selv at det ikke er slik. Verken internasjonale eller nasjonale bestemmelser er til hinder for at en dommer ilegges disiplinære reaksjoner av mildere karakter. Og de fleste land har disiplinærorganer også for dommere.¹ Europarådets Rekommandasjon nr R (94) forutsetter imidlertid at disiplinærsaker behandles av et særskilt organ, hvis avgjørelsesmyndigheten ikke er lagt til domstolene.

3 Disiplinærtiltak mot dommere – historikk

I kraft av Kongens myndighet til å suspendere en dommer og beslutte at det skal reises avskjedssak mot henne, er det lagt til grunn at regjeringen har rett og plikt til å føre tilsyn med dommere når det gjelder forhold av betydning for deres utøvelse av de funksjoner som er lagt til stillingen.

Frem til 2002 ble tilsyns- og disiplinærmyndigheten utøvet av Justisdepartementet på vegne av regjeringen, men uten at ordningen har vært formalisert. Det har aldri vært seriøst bestridt at departementet i praksis har kunnet reagere med visse forføyninger av mildere art overfor kritikkverdige atferd fra dommere, og det har også vært gjort. Men man har hele tiden måttet ha for øye den vanskelige grensegangen som oppstår når klagen berører forhold ved dommerens dømmende virksomhet, idet forvaltningen som kjent ikke kan gripe inn

i denne. Men klager som gjelder sen saksavvikling, sene domsavsigelser eller arbeidsmiljøproblematikk, har departementet kunnet gripe fatt i og komme med eventuelle tilrettevisninger.

Fordi departementets myndighet har vært begrenset og uformalisert, er det grunn til å tro at det er nokså tilfeldig i hvilken utstrekning advokater og andre egentlig har sett seg tjent med å ta opp kritikkverdige forhold. Det foreligger ingen nøyaktig oversikt eller statistikk verken over antall klager eller om utfallet av disse i de årene klager ble behandlet av departementet.

4 Tilsynsutvalget for dommere – et frittstående uavhengig forvaltningsorgan

I 2002 fikk vi i Norge for første gang en egen disiplinærordning for dommere. Det var Domstolkommisjonen² som etter en gjennomgang av dagens ordning konkluderte med at det var behov for en ny og godt organisert klage- og disiplinærordning. Formålet var å fange opp kritikkverdig dommeratferd og sørge for en hensiktsmessig reaksjon, i form av mildere tiltak. Tanken var at denne nye ordningen skulle komme i tillegg til den adgang man alltid har hatt til å iverksette strengere tiltak som avskjed og straff, og erstatte den ordning som inntil da hadde vært administrert av Justisdepartementet.

Domstolkommisjonens forslag var ikke suget av eget bryst. Allerede Schei-utvalget³ foreslo innføring av et nytt disiplinærsystem. Dette ble imidlertid aldri gjennomført. Det er grunn til å tro at forslaget var overmodent da Domstolkommisjonen avga sin innstilling i 1999, og det ble vedtatt uten særlige betenkeligheter fra noe hold.

I valg av modell så Domstolkommisjonen for seg to muligheter: De alminnelige domstoler, eventuelt en nyopprettet særdomstol for dette formålet, eller et eget administrativt, kollegialt klage- og disiplinærorgan. Man valgte det siste, idet man antok at et klageorgan ville ha lettere for å fange opp kritikkverdig atferd fra dommerhold. Et frittstående klageorgan som arbeider på grunnlag av en formalisert ordning, kan på en annen og mer vidtgående måte gripe inn overfor kritikkverdig dommeratferd enn et departement, som hele tiden må passe på at man ikke kommer i konflikt med domstolenes uavhengighet.

Som det fremgår foran, sluttet Justisdepartementet seg til dette forslaget gjennom Ot.prp. nr 44 (2000–2001) om lov om endringer i domstoloven m m (Den sentrale domstoladministrasjon og dommernes arbeidsrettslige stilling).

Tilsynsutvalget for dommere trådte i virksomhet 1. november 2002, samtidig med Domstoladministrasjonen og det nye Innstillingsrådet for dommere. Ordningen var en viktig del av den omfattende domstolsreformen som med dette kom i havn. Utvalget er organisert som et uavhengig og frittstående forvaltningsorgan. Det kan ikke instrueres av andre i sin virksomhet, og den som ønsker å få vedtaket overprøvd, må bringe saken inn ved søksmål for de ordinære domstolene.

Forvaltningsloven og offentlighetsloven gjelder for utvalgets saksbehandling, med de unntak som følger av domstoloven §§ 238 og 239, og som behandles nærmere nedenfor under punkt 8.

5 Ingen selvdømmeordning

Tilsynsutvalget har fem medlemmer og personlige vara-

medlemmer fra ulike profesjoner. Alle er oppnevnt av Kongen i statsråd. I motsetning til f eks Island og Danmark har det norske tilsynsutvalget også medlemmer fra andre profesjoner enn jussen. Dommerne er i mindretall, idet man har ønsket å styrke publikums tillit ved å unngå et inntrykk av «selvdømmeordning». Det er to representanter for allmennheten, en advokat og to dommere.

Tanken var å gi utvalget en sammensetning som kan bidra til å styrke publikums tillit til ordningen og de avgjørelsene som treffes. Men det er også viktig at medlemmene har en faglig sammensetning som gir legitimitet innad i dommerstanden. Følgelig ble det ansett nødvendig å ha med mer enn én dommer. Advokatene er en sentral aktørgruppe innenfor domstolenes virksomhet, og må være representert. Allmennhetens representanter sikrer at hensynet til utvalgets mangfold og representasjon av ulike samfunnsgrupper er fullt ut ivarett.

Da utvalget ble oppnevnt i mai 2002, ble det ene dommermedlemmet oppnevnt som leder. Mye taler for at dette var et nødvendig valg. De mange klagene som etter hvert har kommet inn i løpet av den tiden utvalget har vært i virksomhet, gjenspeiler nødvendigheten av og behovet for et inngående kjennskap til domstolene og den dømmende virksomheten med alle de problemstillinger og til dels vanskelige avgrensninger som kan oppstå. Noen av de avgrensningsspørsmål og problemer som kan oppstå i forbindelse med en klage, vil bli behandlet nedenfor under punkt 9.

Departementet valgte å oppnevne en lagmann som leder i utvalgets første periode. Nestleder er sorenskriver, og dermed er både 1. og 2. instans representert i utvalget. Advokatmedlemmet har langvarig allmennpraksis med hyppig prosedyre for domstolene. Allmennhetens representanter består av en overlege med bred erfaring innenfor personalspørsmål og arbeid med etiske problemstillinger, i tillegg til mange års samfunnsengasjement som politiker på lokal- og riksplán, herunder som justisminister. Det siste medlemmet er psykolog med bred klinisk praksis i tillegg til administrativ praksis med personalansvar og erfaring fra profesjonsetisk arbeid.

6 Utvalgets rettesnor og mål

Domstolkommisjonen sa følgende om kjernen i forslaget om å innføre en klage- og disiplinærordning⁴:

Det overordnede formålet med den klage og disiplinærordning som kommisjonen foreslår vil være to-sidig:

- å bidra til å hindre at dommere opptre på en måte som er egnet til å skade den alminnelige tillit til domstolene og til dommerne
- å stimulere til gode holdninger hos dommere og utvikle nærmere retningslinjer for hva som bør anses for god dommerskikk.

Dersom klage- og disiplinærordningen skal kunne oppfylle det overordnede formål og få den nødvendige legitimitet, mener kommisjonen at det må stilles følgende sentrale krav eller forutsetninger:

- Klage- og disiplinærordningen må være egnet til å fange opp mest mulig av kritikkverdig atferd hos dommere, bl.a. ved at ulike former for atferd kan lede til disiplinærtiltak

¹ Med unntak av Finland, har f eks alle de nordiske land slike organer, om enn noe forskjellige fra Norge.

² NOU 1999:19 Domstolene i samfunnet, avgitt av et utvalg nedsatt ved kgl res 8. mars 1996 under ledelse av høyesterettsjustitiarius Carsten Smith.

³ Utvalg nedsatt ved kgl res 20. januar 1967 under ledelse av sivilombudsmannen, høyesterettsdommer Andreas Schei.

- og ved at kretsen av klageberettigede gjøres vid
- Kritikkverdig atferd må møtes med adekvate reaksjoner
- Det organ som skal behandle og avgjøre saker om disiplinærtiltak – disiplinærorganet – må være uavhengig og upartisk
- Disiplinærorganet må ha et selvstendig ansvar for sakens opplysning
- Disiplinærorganets saksbehandling må være rasjonell og effektiv, men samtidig må rettssikkerheten ivaretas, bl.a. ved at organet treffer sine avgjørelser etter en betryggende saksbehandling og ved at det gis mulighet for overprøving av organets avgjørelser
- Disiplinærorganets avgjørelser skal være offentlige
- Klage- og disiplinærordningen skal omfatte alle dommere

Kommisjonen var også opptatt av at organet skulle kunne ta opp spørsmål av mer generell dommeretisk karakter og ta opp til kritisk vurdering uheldige forhold eller skjevheter ved domstolene, uten at dette nødvendigvis behøvde å ha sammenheng med en bestemt disiplinærsak.

Det var med andre ord bred enighet om at det må slås ned på forhold som kan reise tvil om at dommere handler på grunnlag av «god dommerskikk». Det er i denne forbindelse flere viktige og legitime hensyn som må ivaretas. Både klagerens og den innklagede dommerens rettigheter må ivaretas. For klageren er det viktig at han opplever å bli behandlet på en skikkelig måte, uavhengig av resultatet i saken. Den innklagede dommeren har de samme rettigheter, enten hun har opptrådt galt eller ikke. En uberettiget klage kan ha svært negative effekter, ikke bare for den enkelte dommer, men også for dommerstanden og domstolene som sådanne. Det er like viktig for tilsynsutvalget å klargjøre når klagen mangler grunnlag, som når den er berettiget.

7 Regelverket, domstoloven kapittel 12

Bestemmelsene som gjelder for utvalgets virksomhet og saksbehandling, finner vi i domstoloven kapittel 12, §§ 235–240. Utgangspunktet er domstoloven § 236. Det følger av denne bestemmelsen at tilsynsutvalget kan treffe vedtak om disiplinærtiltak når en dommer «forsettlig eller uaktsomt overtrer de plikter som stillingen medfører, eller for øvrig opptrer i strid med god dommerskikk». Det stilles med andre ord krav om at dommeren må kunne bebreides handlingen. Dersom handlingen er utslag av omstendigheter dommeren ikke har herredømme over, f.eks. plutselig sykdom, vil det normalt ikke være grunnlag for kritikk.

Tilsynsutvalget har reagert med kritikk i flere saker som gjelder sen saksbehandling. En av klagenes gjaldt en sak som lå ubehandlet i mer enn 2 år uten at dommeren traff noen avgjørelse, til tross for at den var klar for dette ved innkomst til domstolen. Dommeren påberopte seg bl.a. sykdom som forklaring på den lange behandlingstiden. Denne sykdommen var etter utvalgets oppfatning ikke av en slik karakter at han ikke på et tidlig tidspunkt hadde kunnet orientere embetslederen om sine problemer og dermed fått hjelp, eventuelt slik at en annen hadde kunnet overta saken.

Utvalget kan bare behandle klager på juridiske dommere ved tingrettene, lagmannsrettene og Høyesterett. Ordningen omfatter også dommerfullmektiger.

Da disiplinærordningen ble innført, vurderte man om den

også burde gjelde for lekdommerne, dvs. de «alminnelige» og de fagkyndige meddommere, lagrettemedlemmer mv. Domstolkommisjonen foreslo at også disse burde omfattes. Departementet var ikke enig i dette. Blant annet på grunnlag av de mange høringsuttalelser som gikk mot denne delen av forslaget, valgte man å holde lekdommerne utenfor. Noe av begrunnelsen var at kritikkverdig atferd fra en lekdommers side ofte kan ha sin hovedårsak i at lekdommeren ikke har fått tilstrekkelig informasjon om hvordan man er forventet å skulle opptre som dommer. Dessuten fryktet man at innføringen av en disiplinærordning for lekdommere ville svekke lekdommerinstituttet, idet det er fare for at lekdommere ikke vil la seg oppnevne dersom de undergis et «skremmende klage- og disiplinærsystem».⁵

Men en fagdommer som ikke gir lekdommeren den nødvendige informasjon om hvilke forventninger og krav som stilles til ham eller henne, kan risikere kritikk for brudd på god dommerskikk. Det samme gjelder hvis administrator ikke irettesetter en lekdommer som opptrer i strid med disse kravene.

Loven angir en vid krets av klageberettigede. Man antok at de fleste klager ville komme fra rettssalens aktører og deltakere, noe erfaring har bekreftet. Det følger av domstoloven § 237 at parter, prosessfullmektiger, sakkyndige, vitner og andre personer som selv har vært direkte berørt av dommerens atferd, alltid har klagerett. Det samme har Justisdepartementet, Domstoladministrasjonen, vedkommende domstolleder og Den Norske Advokatforening, og «andre som har en særlig interesse i å få Tilsynsutvalgets vurdering av dommerens atferd». I denne sammenhengen er det naturlig å særlig tenke på pressen.

Det går imidlertid et viktig skille mellom klager som gjelder forhold *i tjenesten*, og klager som gjelder forhold *utenfor tjenesten*. Rett til å klage over forhold utenfor tjenesten har bare departementet, Domstoladministrasjonen og vedkommende domstolleder. Det sier seg selv at det skal svært mye til før dommerens atferd i privatlivet skal kunne gi grunnlag for disiplinærtiltak.

Utvalget fant ingen grunn til å ta under behandling klagen fra en dommers nabo som åpenbart hadde ligget i konflikt med både dommeren og andre naboer i årevis om en privat veirett mv.

Per juli 2004 har Tilsynsutvalget bare tatt opp til behandling én klage som gjaldt forhold utenfor tjenesten, jf. punkt 10 nedenfor.

Uavhengig av om forholdet gjelder i eller utenfor tjenesten, kan tilsynsutvalget alltid ta opp saker til behandling etter henvendelse fra andre enn de som har klagerett ifølge loven, eller av eget tiltak.

Klagefristen er som hovedregel tre måneder fra det påklagede forholdet fant sted, eller etter at klageren ble kjent eller burde vært kjent med dette forholdet, jf. § 237. Tilsynsutvalget kan likevel ta en disiplinærsak opp til behandling etter klage eller av eget tiltak selv om denne fristen er oversittet. Imidlertid gjelder det en absolutt ettårsfrist, regnet fra «forholdet fant sted».

Til sammenlikning kan nevnes at det for klage på advokater gjelder en treårsfrist fra det tidspunktet da parten ble kjent med eller burde ha blitt kjent med det forholdet klagen bygger på.

⁴ NOU 1999:19 side 325

⁵ Ot.prp. nr 44 (2000–2001) side 180.

Når det gjelder utvalgets *saksbehandling*, gjelder forvaltningsloven og offentlighetsloven, med de særregler som følger av tvml § 238 og § 239.

Utvalget treffer som regel sine vedtak i møte for lukkede dører hvor alle medlemmer er til stede. I særlige tilfeller kan saken behandles skriftlig.

Som regel skjer behandlingen på grunnlag av skriftlig saksforberedelse. Imidlertid har en part rett til å forklare seg muntlig for utvalget, med mindre utvalget finner det «åpenbart unødvendig av hensyn til sakens opplysning». Samtidig kan utvalget pålegge en part å avgi forklaring for utvalget, eventuelt ved fjernavhør, dersom utvalget finner at det «vil være av vesentlig betydning for sakens opplysning».

Per juli 2004 har muntlige forhandlinger ikke forekommet. I ett tilfelle ba klageren om å få møte for utvalget, noe som var uaktuelt fordi det var klart at saken måtte avvises av formelle grunner. I en annen sak ba sorenskriveren om å få forklare seg per telefon, noe utvalget avslo fordi det ble ansett åpenbart unødvendig av hensyn til sakens opplysning.

Da disiplinærordningen ble innført, innså man at det nok ville komme en del åpenbart grunnløse klager, eller klager som måtte avvises fordi det ikke forelå klageadgang etter loven, jf. nærmere nedenfor. I disse tilfellene kan myndighet delegeres til utvalgets leder eller et annet medlem til å avgjøre eller avvise disse klagene. Foreløpig er det bare adgangen til å avvise klager som er delegert.

Medlemmenes *habilitet* reguleres av domstollovens bestemmelser.

Domstolloven § 238 syvende ledd fastslår at utvalgets vedtak er *offentlige* i anonymisert form. Dette er ikke noen selvstendig hjemmel for å unnta utvalgets vedtak fra offentlighet. Bestemmelsen får selvstendig betydning bare dersom dokumentene i saken ellers er unntatt fra offentlighet.

Samtlige vedtak som fattes av utvalget – dvs. alle klager som ikke avvises av lederen etter fullmakt – legges fortløpende ut på nettet i anonymisert form under *domstol.no*.

Det er *ingen klageadgang* til overordnet forvaltningsorgan. Dette ville i så fall bryte med ønsket om å opprette et frittstående og uavhengig forvaltningsorgan. Domstolloven § 239 annet ledd fastslår at den parten som ønsker overprøving av utvalgets vedtak, må reise søksmål for tingretten. Tingrettens kompetanse er begrenset som for overprøving av forvaltningsvedtak for øvrig. Det er rettsanvendelsen, saksbehandlingen og det faktiske grunnlaget for vedtaket som kan prøves.

For at man også i disse tilfellene skal unngå inntrykk av selvdommeordning, er det bestemt at både tingretten og lagmannsretten skal settes med meddommere.

8 Nærmere om hva utvalget kan prøve. Grensetilfeller

Utvalget skal vurdere om dommeren har opptrådt i strid med «god dommerskikk». Ettersom det ikke er gitt skriftlige profesjonsetiske regler for norske dommere, er det ved vurderingen av hva som ligger i dette begrepet, naturlig å ta utgangspunkt i domstolloven § 55. Bestemmelsen stiller krav til dommers faglige kvalifikasjoner og personlige egenskaper. Men det er særlig § 55 tredje ledd som har interesse i vår sammenheng. Her heter det følgende:

En dommer er uavhengig i sin dømmende virksomhet. En dommer skal utføre sin dommergjerning upartisk og på en måte som inngir alminnelig tillit og respekt.

Det er utvilsomt først og fremst dommerens opptreden i

retten som vil være i søkelyset. I kravet til upartiskhet ligger det at både parter, prosessfullmektiger og øvrige aktører har krav på tilbørlig respekt, og at dommeren skal være objektiv og nøytral i sin fremtreden, spørsmålsstilling og behandling av aktører og parter. Det er viktig at alle opplever å bli hørt, og at de kan forlate rettssalen med følelsen av dette. Grov, ubehøvet opptreden i retten kan gi grunnlag for disiplinærtiltak. Det samme kan et utilbørlig press fra dommerens side for å få til rettsforlik. Hvis dommerens administrasjon eller møteledelse ikke holder mål, ved at hun unnlater å gripe inn overfor advokater som i sin spørsmålsstilling eller holdning overfor vitner opptrer i strid med loven, jf. tvistemålsloven § 219 og straffeprosessloven § 136, kan også dette gi grunnlag for klage.

Også meddommere kan ha grunn til å klage. Det gjorde meddommeren som ble avvist av dommeren på grunn av sitt klesantrekk. Etter en konkret vurdering la utvalget til grunn at antrekket tilfredsstilte domstolens krav til «pent dagligantrekk» og ila dommeren kritikk for brudd på god dommerskikk.

Men det er ikke bare i rettssalen det stilles krav til dommeren. Saksforberedelsen skal ha nødvendig fremdrift, og hovedforhandling skal avvikles innen rimelig tid. Partene har selvfølgelig ønske om at dommen skal foreligge kort tid etterpå. Noen ganger er dommerens totale arbeidsbyrde slik at det ikke er mulig å avvikle saker så raskt som ønskelig, og det hender at dommer avsies senere enn de bør. Dette er ikke nødvendigvis kritikkverdige, hvert enkelt tilfelle må vurderes for seg. Det er ikke en hvilken som helst forsinkelse som vil føre til disiplinærtiltak.

Det er likevel sen saksbehandling som har forårsaket flertallet av utvalgets disiplinærreaksjoner de to første årene, jf. nedenfor under punkt 10.

Per juli 2004 har utvalget truffet til sammen ti vedtak der det er reagert med disiplinærtiltak i form av kritikk.

Tilsynsutvalget kan ikke vurdere «forhold som kan overprøves etter reglene i rettspleielovgivningen for øvrig», jf. domstolloven § 236 siste ledd. Det betyr at forhold som kan angripes ved kjæremål eller anke, faller utenfor utvalgets kompetanseområde. Svært mange av de klagene utvalget mottar, gjelder klagerens misnøye med en dom eller kjennelse. Mange parter har problemer med å forstå at disse ikke kan vurderes av utvalget. Og når man er misfornøyd med resultatet, finner man også lett forhold ved dommerens opptreden som klageren mener er årsak til den «gale» avgjørelsen, slik at klagen suppleres med dette.

I noen tilfeller oppstår spørsmålet om hvor langt utvalgets kompetanse går. Det kan reises spørsmål om utvalget f.eks. kan behandle en klage på den dommeren som et halvt år etter hovedforhandling ikke har avsagt dom. Problemet består i at slik sendrekthet også kan gjøres til gjenstand for anke over saksbehandlingen. Det kan neppe være tvil om at utvalget kan og bør behandle klagen, noe utvalget også har gjort ved flere anledninger. Utvalget må kunne vurdere om en slik forsinkelse er kritikkverdig eller ikke, så lenge utvalget ikke uttaler seg om forsinkelsen kan ha hatt betydning for innholdet av avgjørelsen. Dette siste er det ankedomstolen som skal vurdere. Hvis klagen kommer inn etter at dom faktisk er avsagt, men før ankefristen er utløpt, kan det være naturlig for utvalget å la klagen ligge inntil det er klarlagt om det samme grunnlaget påberopes i en saksbehandlingsanke.

En klage gjaldt en barnefordelingssak der det var berammet

og innkalt til hovedforhandling. En uke før hovedforhandlingen avsa dommeren dom på skriftlig grunnlag, uten hovedforhandling, jf. barneloven § 39 tredje ledd. Klageren var av naturlige årsaker fortørnet over at dommeren gjorde dette uten å varsle partene. Imidlertid var det samme forholdet gjort til ankegrunn over saksbehandlingen, og utvalget avviste klagen. Dette var forhold utvalget i den foreliggende situasjonen ikke kunne prøve.

Domstolkommissjonen gikk særlig inn på forholdet til de skjønsmessige avgjørelser som det ikke kan anvendes rettsmidler mot⁶, idet kommisjonens mandat forutsatte at man særskilt skulle vurdere om en klage- og disiplinærordning «bør omfatte en adgang til å vurdere klager mot skjønsmessige dommeravgjørelser i enkeltsaker som det ikke kan anvendes rettsmidler mot». Kommisjonen fant det for sin del «naturlig at en klage- og disiplinærordning må innbefatte forhold i forbindelse med prosessledende avgjørelser som etter sin art er uangripelige, i den grad dommeren utviser kritikkverdig atferd. Det er ikke grunn til å vurdere dommerens atferd i slike sammenhenger på en prinsipielt sett annen måte enn når det gjelder hennes/hans atferd i andre sammenhenger».

Justisdepartementet ga uttrykk for samme oppfatning. Som eksempel ble nevnt fastsettelse av tid og sted for hovedforhandling, en avgjørelse som ikke kan påkjæres. Om dette sa departementet at «I den grad dommeren utviser kritikkverdig atferd i forbindelse med slik avgjørelse, bør disiplinærtiltak etter departementets syn kunne anvendes. Det bør imidlertid ikke åpnes mulighet for at klage- og disiplinærorganet kan overprøve selve avgjørelsen».

Det kan reises spørsmål om tilsynsutvalgets avgjørelse i en sak som dommeren fortsatt har til behandling, kan få betydning i forhold til spørsmålet om hennes habilitet (jf. domstoloven § 108). En avgjørelse i utvalget som går dommeren imot, enten den gjelder sendretktighet eller kanskje særlig opp-treden, vil kunne danne grunnlag for et krav fra parten om utsettelse, fratreden osv. Det er vel nokså klart at tilsynsutvalget ikke vil anse seg avskåret fra å behandle klager på en dommer mens saken pågår. Men det er mulig at man her har en gråson mellom utvalgets kompetanse og rettslige spørsmål.

Et annet interessant spørsmål er om og i hvilken utstrekning utvalget kan vurdere uttalelser i domspremisser. Domstolkommissjonen ga for sin del uttrykk for at «bruk av nødvendigvis sterke ord og uttrykk i rettslige avgjørelser (må) kunne føre til disiplinærtiltak, når det ord/uttrykk som er brukt er egnet til å virke klart sårende eller infamerende». Videre uttalte kommisjonen: «At straffelovgivningen i stor utstrekning fritar dommere for straff og mortifikasjon i slike sammenhenger, bør etter omstendighetene ikke være til hinder for at det kan reageres disiplinært overfor vedkommende dommer.»

Utvalget mottok en klage fra en privat sakkyndig som følte seg støtt over rettens uttalelser om hans bidrag til sakens opplysning. I premissene for saksomkostningsavgjørelsen uttalte lagmannsretten at «den private sakkyndiges tilstedeværelse under forhandlingene i lagmannsretten bidro lite eller ingenting til å belyse saken». Den sakkyndige anførte at uttalelsen hadde medført problemer for ham i ettertid «både rent personlig og i mitt virke, og problemene fortsetter å vare ved. Det er ikke lett å fri seg fra det stigma som retten på denne måten har

festet til en. Rettens motiv er mer enn uklart».

Tilsynsutvalget fant ikke «at uttalelsen innebærer en 'uhøvisk eller utilbørlig' atferd fra dommerens side som gir grunnlag for disiplinærtiltak». Det ble vist til at uttalelsen fremkom som et premiss for rettens omkostningsavgjørelse, og at retten dermed måtte ta stilling til i hvilken grad bistand var nødvendig i forhold til de faktiske og rettslige spørsmål som skulle avgjøres. Det ble videre vist til at rettens vurdering «skal komme til uttrykk i premissene slik at partene kan se om retten har anvendt loven riktig. Det innebærer at dommerne må ha en stor grad av frihet til å skrive hva de mener, selv om det kan føre til at noen kan føle seg krenket».

9 Nærmere om disiplinærtiltakene

Domstoloven § 236 gir anvisning på to disiplinærtiltak: kritikk eller advarsel. Av disse alternativene er *advarsel* det strengeste. Både Domstolkommissjonen og departementet la til grunn at det bare i unntakstilfeller vil være aktuelt å reagere med advarsel. En advarsel vil innebære at man er i grenseområdet for, muligens innenfor, det straffbare. Kommisjonen uttaler i denne forbindelse:

En advarsel vil være av vesentlig betydning for om en dommer kan straffes etter straffeloven § 324 for forsømmelighet i tjenesten, herunder straff i form av tap av dommerstillingen, og ved en vurdering av om dommeren skal avskjediges ved sivil dom. En advarsel kan derfor betraktes som et alvorlig varsku for vedkommende dommer.

Det følger ellers av forarbeidene at det ikke anses til hinder for klagebehandling i utvalget om dommeren samtidig er anmeldt til politiet og under etterforskning for det samme forholdet. I tilfeller hvor dommeren allerede er straffedømt, er utvalget naturlig nok avskåret fra å behandle dette forholdet, jf. domstoloven § 237 siste ledd. Men det kan ikke være noe i veien for at utvalget behandler klage over forhold hvor dommeren er frifunnet. Et forhold kan være kritikkverdig selv om det ikke er straffbart.

Det følger av foranstående at den mildere formen *kritikk* er den disiplinærreaksjonen som vil være den vanlige. Og Domstolkommissjonen uttalte at det her vil «åpne seg et vidt spillerom for disiplinærorganet til å utforme kritikken slik den finner mest formålstjenlig, både i forhold til den konkrete forgåelse og med sikte på organets normgivende funksjon».

Forarbeidene legger til grunn at det også bør være en forholdsvis høy terskel for å reagere med kritikk. Loven gir imidlertid anvisning på et tredje alternativ: Etter domstoloven § 236 tredje ledd kan utvalget «gi en uttalelse om hva som er god dommerskikk, uten at dommeren ilegges disiplinærtiltak». Det er grunn til å tro at dette er en mulighet som vil bli brukt fra tid til annen. Samtidig er det neppe tvil om at en dommer som mottar en slik uttalelse, nok lett vil kunne føle dette som negativt, og reelt sett som kritikk, selv om det ikke er noen formell disiplinærreaksjon.

Som eksempel kan nevnes at utvalget mottok en henvendelse fra en advokat som var lite fornøyd med den lokale domstols behandling av meddommere i straffesaker, som han mente undergravet prinsippet om likestilling og likeverd. Han klaget til utvalget, men presiserte at det var tilstrekkelig med

⁶ NOU 1999:19 side 327.

⁷ Etterutdanningsrådets obligatoriske «Startkurs» i tre bolker over 1 1/2 år for nyutnevnte dommere.

en generell uttalelse om hvordan utvalget så på de nærmere konkretiserte problemstillinger han presenterte. Utvalget tilkjennega sitt syn i form av en slik generell uttalelse, basert på advokatens fremstilling.

10 Eksempler fra utvalgets klagesaksbehandling

I den tidlige fasen av utvalgets virksomhet gjaldt det store flertallet av klagen misnøye med rettsavgjørelser. Disse kan utvalget som tidligere nevnt ikke vurdere. Utviklingen har imidlertid vist at flere og flere klager kommer til realitetsbehandling, selv om de fleste ikke medfører noen reaksjoner. En del klager må avvises fordi klagefristen er utløpt.

Utvalget har mottatt en del klager som gjelder *sen saksbehandling*. I ett tilfelle beklaget klageren seg over at dommerens saksforberedelse trakk ut, og at hovedforhandling ikke ble berammet raskt nok etter at den første gang måtte utsettes. Det viste seg at forholdet skyldtes sviktende kommunikasjon mellom klageren og hennes advokat, og at dommeren ikke kunne bebreides.

I et annet tilfelle klaget en advokat over at dommeren ikke hadde avsagt kjennelse, til tross for at det var gått åtte uker fra muntlige forhandlinger var avholdt i retten. Tilsynsutvalget ga uttrykk for at to måneder normalt ikke vil gi grunnlag for kritikk, men uttalte følgende:

Av hensyn til domstolens anseelse og deres behov for parter tillit og respekt generelt, er det ønskelig at avgjørelse under saksforberedelsen treffes uten unødig opphold. Særlig gjelder dette hvor det har vært holdt rettsmøte med muntlige forhandlinger, og hvor dommeren skal treffe avgjørelse på grunnlag av det som er fremført i retten. Dersom det tar lang tid før avgjørelsen foreligger, vil partene med en viss grunn kunne frykte at dommerens hukommelse svekkes, og at grunnlaget for avgjørelsen derfor blir mindre tilfredsstillende.

En klage over sen saksbehandling resulterte i kritikk, jf. foran under punkt 8. En saksbehandlingstid på to år og fire måneder fra saken var klar for avgjørelse og til kjennelse ble avsagt, var etter utvalgets oppfatning helt uakseptabel. Det bør nevnes at utvalget for øvrig reiste spørsmål om embetslederens overordnede ansvar for saksavviklingen i en slik situasjon, og ba også om uttalelse fra denne.

Utvalget har også i andre saker hvor det er reagert med kritikk på grunn av sen saksbehandling (per juli 2004 til sammen ni saker), satt søkelyset på embetslederens ansvar. Det har likevel ikke hittil vært aktuelt å «frikjenne» en innklaget dommer fordi man har ment at det er embetslederens forhold som er årsak til forsømmelsen.

Samme dommer er to ganger ilagt kritikk fordi han har unnlatt å beramme prioriterte saker som barnevernssaker, til tross for at de i lang tid hadde vært klare for berømmelse. Partenes purringer ble overhodet ikke besvart. Dommerens henvisning til at saksmengden hadde tatt overhånd, og at det ikke var mulig å avvikle sakene innen rimelig tid, var ingen unnskyldning for å unnlate berømmelse.

Klager forekommer fordi advokat eller part er misfornøyd med *dommerens fremtreden i retten*. En situasjon som kan være særlig vanskelig å takle for alle, er der parten er selvprosederende og ukjent med rettsalens spilleregler. Det er ikke alltid like enkelt for dommeren å formidle disse på en lett forståelig måte. I ett tilfelle erklærte klageren, som tapte saken, at dommeren hadde vært partisk i motpartens favør. Hun anførte

at hun gjentatte ganger var blitt uberettiget irettesatt, både verbalt og ved ubehagelige blikk og kroppsspråk fra dommerens side.

Klager av denne art vil alltid by på problemer bevismessig sett. Tilsynsutvalget uttalte følgende om dette:

Når det ellers gjelder den del av klagen som berører dommerens administrasjon og atferd under hovedforhandlingen, konstaterer utvalget at partene er uenige om hva som faktisk har foregått. Dette er forhold som alltid vil være vanskelig å avklare, og særlig når klagen gjelder kroppsspråk, blikk osv, som nok kan feiltolkes eller misforstås. Som administrator har en dommer full anledning til å gripe inn i partsforklaringer og andre innlegg, dersom han finner det nødvendig. Han kan stille spørsmål, og han kan avbryte en redegjørelse dersom denne finnes irrelevant for det saken dreier seg om. Utvalget er imidlertid innforstått med at det kan oppleves som en påkjenning i seg selv å skulle møte i retten uten bistand av advokat [...]

Selv om utvalget ikke vil se bort fra at klageren kan ha opplevd situasjonen i retten som vanskelig, kan utvalget ikke se det godtgjort at dommerfullmektigen har opptrådt i strid med god dommerskikk.

En annen klage kom fra domfelte i en straffesak, som i ettertid – og etter at dommen var rettskraftig – mente å ha fått informasjon om at den ene meddommeren hadde vært utsatt for press fra sorenskriveren under domskonferansen. Vedkommende skulle derfor ha stemt for domfellelse, til tross for at han hadde vært i rimelig tvil. Utvalget innhentet uttalelser fra sorenskriveren og begge meddommerne. Alle var samstemmige om at klagerens påstander manglet rot i virkeligheten.

Noen klager bygger på påstander om at parten(e) har vært utsatt for et utilbørlig forlikspress fra dommerens side. I denne anledning skrev en klager følgende:

Jeg oppfattet det så urimelig under forhandlingene at jeg til slutt fikk hodeverk, jeg var ikke i stand til å ivareta mine egne interesser, og måtte til slutt avbryte. Det var på grensen til at jeg etter hvert hadde sagt ja til hva det skulle være. – Jeg var fysisk og psykisk utmattet, det var en stor påkjenning som jeg ikke var forberedt på. Spesielt var jeg sjokkert over den enighet og det samkjør som forelå mellom motpartens advokat og dommer. Det var påtåkkelig, og etter min oppfatning og forventning til rettssystemet, helt forkastet.

Utvalget innhentet uttalelser ikke bare fra dommeren, men også fra klagerens og motpartens advokater. Saken hadde utvilsomt flere sider, og utvalget fant det ikke godtgjort at dommeren hadde opptrådt i strid med god dommerskikk.

Den siste saken som skal omtales her, gjaldt en dommers opptreden utenfor tjenesten. Klageren – et offentlig organ – hadde ikke klagerett, men utvalget besluttet likevel å ta klagen under behandling. Klagen gjaldt det forhold at sorenskriveren hadde engasjert seg i en pågående forvaltnings sak på vegne av en privat bekjent. I sine skriv til forvaltningsorganet brukte han brevpapir med bl.a. angivelse av stilling og arbeidsplass. Brev ble sendt i tingrettens offisielle konvolutt. Utvalget uttalte bl.a. om dette:

Det er tilsynsutvalgets oppfatning at sorenskriveren ved

bruk av dette brevarket særlig fremhever sin stilling og sin arbeidsplass. Mottakeren vil uavhengig av brevetts innhold, og uavhengig av egen posisjon, være særlig klar over og oppmerksom på at det er en dommer som står som avsender. Når brevet i tillegg sendes i tingrettens konvolutt, har mottaker all grunn til å spørre om dette er en privat eller offentlig henvendelse. For de fleste vil en slik forsendelse fremstå som en henvendelse fra sorenskriveren som sådan.

Etter en helt konkret vurdering fant utvalget at saken måtte anses som et «grensetilfelle», men at man etter en samlet vurdering ikke fant tilstrekkelig grunnlag for disiplinærreaksjon. Utvalget var imidlertid tydelig i sine uttalelser om at sorenskriverens fremgangsmåte medførte nettopp en slik fare for sammenblanding av roller som klageren hadde påpekt, noe som ble ansett som uheldig.

11 Tilsynsutvalget som etisk råd. Behov for formaliserte profesjonsetiske regler for dommere?

For at domstolene skal kunne fungere hensiktsmessig i samfunnet, må det slås ned på forhold som bidrar til å reise tvil om at dommerne handler på grunnlag av «god dommerskikk». Det vil si etiske standarder som underbygger og utvikler tilliten til domstolene som uavhengige, upartiske og kompetente samfunnsinstitusjoner for konfliktløsning.

Dommeratferd er et spørsmål om profesjonsetikk. Da kan det innledningsvis være greit å minne om at dommeren i hovedtyngden av sin virksomhet handler og avgjør tvister på grunnlag av rettsregler som i seg selv er formaliserte etiske handlenormer.

Strafferetten inneholder kanskje de fleste og lettest tilgjengelige eksempler. Du skal ikke slå i hjel, og du skal ikke stjele. Du skal ikke utsette andre for fare, og du har plikt til å hjelpe den som er i nød. Det er forkastelig å omsette narkotika når vi vet hvilke ødeleggende følger den kan ha for kjøperen.

I sivilretten finner vi tilsvarende eksempler. Du skal ikke frata din neste hans arbeid hvis ikke hans atferd eller andre forhold har gitt deg saklig grunn. Hensynet til barnets beste er det altoverskyggende når du skal treffe en avgjørelse om hvor det skal bo og hvor ofte det skal være sammen med den andre forelderen. Du kan oppdage at dette hensynet kan fremstå som uforenlig med hensynet til den far eller mor som sterkt ønsker å ha barnet hos seg, men lovgiveren har gitt deg anvisning på hvilken norm du skal følge. Dommeren er forpliktet til å følge lovgiverens anvisning, selv om det i enkelttilfeller kan by på problemer – om ikke i barnesaker, så kanskje i andre. Hun må legge til grunn at lovgiveren har vurdert og veid opp mot hverandre de innbyrdes motstridende hensyn, og at rettsregelen gir uttrykk for en akseptabel og riktig norm. Om dommeren personlig har en helt annen oppfatning, er uten interesse.

I tillegg til de materielle rettsreglene har vi de prosessuelle. Dommeren skal i alle saker sørge for at vitner behandles hensynsfullt. Vitner skal føres direkte for den dømmende rett. Dermed kan partene både se og høre dem, få anledning til å eksaminere og kommentere. Tiltalte har krav på at hans forsvarer får stille spørsmål til vitner som føres i saken, og han skal ha siste ord før retten trekker seg tilbake for å ta standpunkt til spørsmål om skyld og straff. Ingen dom skal avsies hvis ikke partene er kjent med hverandres anførsler og har fått anledning til å kommentere disse. Og når dommeren former domspremissene, bør hun ta hensyn til hva saken gjelder og partenes personlige forhold. En dom i en barnefordelingssak vekker ofte sterke reaksjoner, iallfall hos den tapende part.

Dette er en avgjørelse som griper inn i partenes personlige forhold, og som de skal forholde seg til i mange år. Dommeren bør veie sine ord nøye og ha i bakhodet at hun ikke kommer med unødige negative karakteristikker av den tapende part, hvis det ikke er en helt nødvendig del av begrunnelsen.

Domstolkommisjonen (side 322) påpekte at «De 'rette' dommeretiske holdninger kan ikke læres eller videreutvikles alene ved å tilegne seg teori. Men opplæring kan være et viktig bidrag». Kommisjonen påpekte videre at læring «kan bidra til å skape en sterkere bevisstgjøring hos dommeren om de situasjoner hvor det er særlig viktig å kunne behandle rettsaktører på en rettfærdig og hensynsfull måte».

I de senere år har det vært arrangert egne etikkseminarer for dommere. Men disse når bare frem til et begrenset antall deltagere. Og selv om man også i senere år har lagt inn etikken som en obligatorisk del av kursingen for nyansatte dommere, er det nok likevel slik at en stor del av landets dommere, kanskje flertallet, i mange år har vært overlatt til seg selv når det gjelder mulige filosofiske overlegninger og vurderinger rundt spørsmål som gjelder etikk og moral. Vi har utvilsomt ytterpunktene fra den dommeren som reflekterer lite eller ingenting over de normer og moraloppfatninger som ligger til grunn for rettsreglene, til dommeren som i sin fremferd moraliserer og hever pekefingeren så snart anledningen byr seg.

Dette reiser spørsmål om ikke også norske dommere burde ha et skriftlig profesjonsetisk regelverk som grunnlag for sin virksomhet. I dag er det nemlig slik at verken Norge eller noen av de øvrige nordiske land har et slikt regelverk. Mye tyder på at temaet heller ikke har stått på noen aktuell dagsorden i noen av landene.

Da man la grunnlaget for den nye disiplinærordningen, vurderte både Domstolkommisjonen og departementet om man samtidig burde vurdere opprettelse av et eget etikkråd eller -organ. Dette ble ansett som særlig aktuelt dersom det utarbeides profesjonsetiske regler for dommere. Imidlertid anså verken kommisjonen eller departementet det som naturlig å utvikle slike regler på det daværende stadium, men fokuserte i stedet på at disiplinærorganet – tilsynsutvalget – gjennom sine avgjørelser vil utvikle normer for god dommerskikk. At det også er hjemlet adgang til at organet skal kunne uttale seg på generelt grunnlag om dette begreps innhold, uten at det nødvendigvis har tilknytning til en konkret disiplinærsak, innebærer «at disiplinærorganet får et islett av å være et etisk råd, i tillegg til sin disiplinære funksjon».

Etter opprettelsen av tilsynsutvalget taler mye for at tiden nå er moden for å utarbeide skriftlige profesjonsetiske regler også for dommere, noe f.eks. advokater, leger og psykologer har fått for lengst. Et regelverk i seg selv sikrer ikke at dommerens atferd alltid gir uttrykk for den rette etiske holdningen. Men eksistensen av kunnskap om et slikt regelverk vil utvilsomt være holdningsskapende og øke dommerens bevissthet om de forventninger hun blir møtt med. Dessuten – og det er ikke mindre viktig – vil slike regler gi informasjon og signaler til publikum om hva slags dommeratferd man har lov til å forvente. Man kan heller ikke se bort fra at det for publikum kan fremstå som noe uforståelig at tilsynsutvalget treffer sine avgjørelser og avgir uttalelser uten støtte i et formalisert regelverk. Eksistensen av skriftlige etiske regler vil kunne bidra til styrket tillit og respekt hos publikum.

Tilsynsutvalget har vedtatt (i 2004) å rette en henvendelse til Domstoladministrasjonen og Justisdepartementet med anmodning om å iverksette et arbeid med å utarbeide skriftlige profesjonsetiske regler for norske dommere.

