



TILSYNSUTVALGET FOR DOMMERE

ÅRSMELDING

2003



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 også midlertidige dommere og dommerfullmektiger.

Regelverket som gjelder for tilsynsutvalgets virksomhet og saksbehandling finner vi først og fremst i domstoloven 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 opptrer i strid med god dommerskikk", jf. domstoloven § 236 første ledd.

Domstoloven gir anvisning på to former for disiplinærtiltak. 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 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.*"

TILSYNSUTVALGETS ORGANISERING

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

Utvalget består av 5 medlemmer med personlige varamedlemmer. To av medlemmene er dommere, to er representanter for allmennheten, og et medlem er advokat, jf. domstoloven § 235.

Utvalget har i 2003 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*, Namsos sykehus

Personlig varamedlem:

Fylkesmann Inger Lise Gjerv, Nord-Trøndelag fylkesmannsembete

- Direktør *Halvor Kjølstad*, Blå Kors Senter (fra 1. juni 2003)

Personlig varamedlem:

Generalsekretær Helen Bjørnøy,
Kirkens bymisjon

- Advokat *Trine Buttingsrud Mathiesen*, Jevnaker

Personlig varamedlem:

Advokat Frode Sulland,
Oslo

Instituttleder Johan P. Olsen, Oslo, var opprinnelig medlem, men fratrådte i januar 2003. Hans personlige vara, Helen Bjørnøy, gikk inn i hans sted inntil Justisdepartementet oppnevnte Halvor Kjølstad som nytt medlem i juni 2003.

TILSYNSUTVALGETS VIRKSOMHET

Møter

Tilsynsutvalget gjennomførte 9 ordinære møter i 2003, jevnt fordelt utover året.

Saksbehandling

Sekretariatet er adressat for henvendelser til tilsynsutvalget, og forestår forberedelsen av klagesakene frem til de er klare for avgjørelse. Saksforberedelsen skjer i samråd med utvalgets leder.

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 å avvise saker der 1) klager ikke har klagerett og klagen er åpenbart ubegrunnet, samt 2) klagefristen på tre måneder er utløpt og klagen åpenbart er ubegrunnet.

Statistikk

| | |
|--|-----------|
| Innkommne saker | |
| Klagesaker | 63 |
| Anmodning om uttalelse om god dommerskikk | 1 |
| Saker som er behandlet av eget tiltak | 2 |
| SUM* | 66 |
| Hvem klager | |
| Parter | 56 |
| Advokater | 3 |
| Vitner, sakkyndige | 2 |
| Øvrige | 2 |
| SUM | 63 |
| Avvisning | |
| Manglende klagerett** | 3 |
| Klagen for sent innkommet*** | 9 |
| Gjelder forhold som kan overprøves ved rettsmidler | 18 |
| SUM | 30 |
| Realitetsbehandling | |
| Ikke medhold**** | 15 |
| Uttalelse om god dommerskikk | 1 |
| <i>Disiplinærtiltak</i> | |
| Kritikk | 2 |
| Advarsel | 0 |
| SUM | 18 |
| Klager trukket | 4 |
| Klager bortfalt | 3 |
| Klager under behandling pr. 31.12.03 | 23 |

* Utvalget har i tillegg mottatt 4 andre saker, hvorav 3 orienteringssaker, ** To av sakene ble avvist dels pga manglende klagerett, dels på grunn av at klagen var for sent innkommet, *** Tre av sakene ble avvist dels pga at klagen var for sent innkommet, dels pga at de gjaldt forhold som kan overprøves ved bruk av rettsmidler.

**** 8 av sakene ble dels ikke gitt medhold, dels avvist.

I første halvår mottok utvalget 25 saker, mens det i andre halvår innkom 45 saker. Dette viser at sakstilfanget økte kraftig utover året. Dette kan skyldes at disiplinærordningen etter hvert har blitt bedre kjent blant publikum. Spesielt høyt var sakstilfanget i november og tidlig i desember. Hvis denne tendensen holder seg, vil utvalget motta langt flere klager i løpet av 2004 enn det gjorde i 2003.

Klagenes innhold

Det fremgår av ovenstående talloversikt at det ble realitetsbehandlet 18 saker i 2003. Av disse gjaldt 2 saker forhold utenfor tjenesten. De resterende 16 sakene gjaldt forhold i tjenesten, hvorav 10 saker gjaldt dommeratferd og 6 sen saksbehandling.

Vedtak

Utvalget har i 2003 truffet i alt 48 vedtak, hvorav 24 ble truffet av utvalgslederen etter delegasjon.

I det følgende presenteres sammendrag av noen utvalgte vedtak:

Sak 2/03: Dommeratferd utenfor tjenesten. Sammenblanding av roller. Ikke medhold.

Klage fra skattefogdkontor mot en sorenskriver som i en arveavgiftsak opptrådte på vegne av en privat part som han hadde nære forbindelser med. Klagen gjaldt et brev sendt i domstolens konvolutt. I brevhodet stod tittel og navn, domstolens navn, privatadresse og telefonnummer privat og jobb. Utvalget fant at bruk av slikt brevark, postlagt i tingrettens konvolutt, fremsto som klart uheldig. Det var utvilsomt fare for sammenblanding av roller. Utvalget uttalte at dommere ikke bør opptre utad på en måte som kan skape tvil om hvorvidt de opptre i embets medfør eller som privatpersoner. Man bør være svært forsiktig med å fremheve tittel og arbeidsplass ved brevark og konvolutter, når man henvender seg i private anliggender. Saken ble ansett som et grensetilfelle, men utvalget fant etter

en samlet vurdering at forholdet ikke tilsa noen reaksjon i form av disiplinærtiltak.

Sak 5/03: Klage over sen saksbehandling fra part i tvangssak. Kritikk.

En tingrettsdommer hadde på klagetidspunktet (29.01.03) ikke stadfestet og avsagt fordelingskjennelse etter et tvangssalg av fast eiendom i november 2000. Det gikk 2 år og 4 mndr fra saken innkom til domstolen, til den ble avgjort. Dommeren hadde periodevis vært syk, noe som hadde fått konsekvenser for arbeidsinnsatsen. Utvalget fant at dommeren kunne bebreides for at han ikke hadde behandlet saken innen rimelig tid, eventuelt orientert embetsleder med anmodning om hjelp til å handtere restansene. Dette ble ansett som brudd på god dommerskikk. Etter en helhetsvurdering, hvor dommerens personlige forhold og problemer ble vektlagt, fant utvalget at dommerens brudd på god dommerskikk ga grunnlag for kritikk. Utvalget bemerket for øvrig at en embetsleder har et overordnet ansvar for saksavviklingen ved et embete, og at han eller hun som utgangspunkt plikter å holde seg orientert om den enkelte dommers arbeidsbyrde og saksavvikling så langt det er mulig.

Sak 19/03: Klage fra privat sakkyndig over lagdommernes nedsettende og krenkende uttalelser i premissene i en saksomkostningsavgjørelse. Ikke medhold.

Utvalget tok stilling til om klagen måtte avvises pga begrensningene i utvalgets kompetanse jf dstl § 236 fjerde ledd. Utvalget fant at klagen bygget på en pretensjon om at det forelå en utilbørlig atferd fra dommernes side, noe utvalget kan prøve. Følgende uttalelse fra premissene stod sentralt i klagen: "Spesielt vil lagmannsretten bemerke at den private sakkyndiges tilstedeværelse under forhandlingene i lagmannsretten bidro lite eller ingenting til å belyse saken." Klager fikk ikke medhold i at premissene inneholdt uttalelser som bar preg av uhøvisk eller utilbørlig dommeratferd. Utvalget viste til at rettens vurdering skal komme til uttrykk i premissene, og ga uttrykk for at dommerne må ha en stor grad av frihet til å skrive hva de mener når de skal begrunne en avgjørelse.

Sak 33/03: Anmodning fra advokat om en generell uttalelse vedrørende dommeres behandling av meddommere.

Tilsynsutvalget ble bedt om å vurdere forholdet til god dommerskikk i situasjoner der meddommere tar plass i salen samtidig med parter og tilhørere, før rettens administrator kommer inn, og hvor meddommerne i likhet med sakens øvrige aktører reiser seg og blir stående inntil administrator har satt seg og erklært retten for satt. Videre ble det reist spørsmål om det er i strid med god dommerskikk at meddommerne forblir i rettssalen når retten tar pauser, mens administrator forlater salen. Utvalget fant at en slik behandling av meddommere kan bidra til å undergrave det viktige prinsippet om likeverd og likestilling som et fundament for meddomsretten, og at fremgangsmåten dermed også er egnet til å så tvil om meddommernes likeverd og rolle i den dømmende rett. Det ble ansett som en selvfølge at den dømmende rett skal komme og gå samlet. Utvalget ga uttrykk for at det tar seg generelt dårlig ut om meddommerne blir sittende på sine plasser mens fagdommeren forlater salen, uavhengig av om det er for en kortere eller lengre stund. Prinsippet om likeverd må så langt det er mulig komme klart til syne når det gjelder den praktiske gjennomføringen av hovedforhandlingen.

Sak 34/03: Klage over sen saksbehandling samt mangelfull orientering til partene etter hovedforhandling i sivil sak. Kritikk. Generell uttalelse.

Det tok tre og en halv måned fra hovedforhandling til dom ble avsagt. Ved forhandlingenes avslutning ga dommeren uttrykk for at dom kunne forventes uken etter. Klagernes gjentatte purringer ble besvart med at dom kunne påregnes innen kort tid. Ved sisteurring ble advokaten anmodet om å ikke ringe på nytt. Innklagede dommer hadde i den aktuelle perioden en stor arbeidsbelastning. Utvalget uttalte generelt at dersom det tar lang tid før en avgjørelse etter muntlige forhandlinger foreligger, vil partene med en viss grunn kunne frykte at dommernes hukommelse svekkes, og at grunnlaget for avgjørelsen følgelig blir mindre tilfredsstillende. Utvalget fant i dette tilfellet at tiden som hadde gått fra hovedforhandling til domsavsigelse iallfall var på grensen av det akseptable. Dommeren hadde dessuten på et tidlig tidspunkt gitt partene grunn til å tro at dom ville foreligge ganske raskt. Etter utvalgets oppfatning ville det i en slik situasjon vært naturlig å orientere partene om forsinkelsen. Videre ble dommerens håndtering av partenes

purringer ansett som lite tilfredsstillende. Utvalget fant at den lange tiden som var gått, sett i lys av dommerens lite tilfredsstillende håndtering av situasjonen, ga grunnlag for kritikk.

Utvalget fant at saken også foranlediget en generell uttalelse: Det fremgikk av embetsleders redegjørelse i anledning saken at det ved embetet ikke ble satt av tid til å skrive dom. Under henvisning til at vår prosessordning, samt tvistemålsloven (§ 338) forutsetter at dom skal avsies så snart som mulig, sammenholdt med hensynet til den enkelte dommers arbeidssituasjon og partenes forventninger, fant utvalget det uakseptabelt at det som fast rutine ikke settes av tid til domsskrivning ved en domstol. Utvalget uttrykte tvil om en slik praksis er i samsvar med god embetsførsel.

Informasjon

For å gjøre tilsynsutvalget kjent blant dommere og publikum, har det vært gjennomført ulike informasjonstiltak.

- Utvalget var representert v/leder på startkurs for nye embetsdommere i januar, med foredrag om tilsynsutvalget. Dette kommer til å bli et fast innslag i startkursene fremover, sammen med andre foredrag tilknyttet etiske spørsmål.
- Utvalgets nestleder orienterte om tilsynsutvalget i dommermøtet i Trondheim i mai.
- Utvalgets leder holdt et innlegg i Etterutdanningsrådets seminar om dommeretikk i november. Flere av utvalgets medlemmer og varamedlemmer deltok på seminaret.
- Utvalget har utarbeidet en informasjonsbrosjyre som skal ligge tilgjengelig for publikum i domstolene. Brosjyren ble utarbeidet i 2003, og distribuert vinteren 2004.

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 i anonymisert form publisert der. Alle vedtak som treffes i utvalgsmøter publiseres på denne måten.

Studiebesøk til Island

De faste medlemmene i tilsynsutvalget reiste til Island i august for å se nærmere på den islandske disiplinærordningen for dommere. Island ble valgt på grunn av at deres ordning er mest lik den norske. Utvalget ønsket å se nærmere på islendingenes erfaringer med klagesaksbehandlingen. Før besøket fikk tilsynsutvalget oversendt og oversatt regelverket for den islandske tilsynsmyndigheten.

Det ble gjennomført et møte med alle de faste medlemmene fra begge utvalgene til stede. Det norske utvalget fikk en generell orientering og oversikt over regelverket for den islandske tilsynsmyndigheten. Videre ble utvalgenes klagesaksbehandling diskutert, og det ble referert fra konkrete klagesaker fra begge land. Til slutt gikk man nærmere inn på begge lands regelverk, saksbehandlingsrutiner og virksomhet.

Mars 2004

Anne Lise Rønneberg

Leder

Wenche Frogn Sellæg

Trine Buttingsrud Mathiesen

Jon Høyland

Halvor Kjølstad

Sekretariat: Domstoladministrasjonen
Postadresse: 7485 Trondheim
Telefon: 73 56 70 00 Telefaks: 73 56 70 01 E-post: postmottak@domstoladministrasjonen.no

INTERNASJONALE OG ANDRE LANDS NASJONALE DISIPLINÆRORDNINGER FOR DOMMERE

I det følgende gis en orientering om internasjonale dokumenter vedrørende disiplinærspørsmål, samt en oversikt over disiplinærordningene i de nordiske landene. Opplysningene er hentet fra Ot.prp. nr 44 (2000-2001).

Internasjonale dokumenter

Betydningen av dommers uavhengighet er understreket både i internasjonale dokumenter og i de nasjonale systemer. Viktig i denne sammenheng er en sikring av et tilfredsstillende stillingsvern for dommere. FNs Basic Principles forutsetter at en dommer bare kan fjernes fra sin stilling på grunnlag av udyktighet eller som følge av en atferd som ikke er forenlig med de krav som stilles til utøvelse av dommerstillingen. Lignende formuleringer går igjen i de nasjonale lovgivninger. De internasjonale dokumenter gir ikke anvisning på at dommere bare skal kunne fjernes ved dom, men i den grad det skjer på annen måte, forutsetter for eksempel FNs Basic Principles at avgjørelsen kan bringes inn for domstolene til overprøving.

Når det gjelder mildere typer av disiplinærvedtak, er internasjonale dokumenter gjennomgående mindre konkrete. Artikkel 6 i Den europeiske menneskerettskonvensjonen er ikke til hinder for at en dommer ilegges disiplinære reaksjoner av denne karakter, forutsatt at hun/han får anledning til å uttale seg før avgjørelsen treffes. Det kan ikke av internasjonale dokumenter leses noe krav om at avgjørelsesmyndigheten skal tilligge domstolene. Dersom et disiplinærtiltak kan sies å ha en strafferettslig karakter, krever imidlertid Den europeiske menneskerettskonvensjonen at saken må behandles i samsvar med artikkel 6, dvs. av et organ som etter konvensjonen kan betegnes som domstol. Europarådets Rekommandasjon nr. R (94) 12 om Independence, efficiency and role of judges forutsetter at disiplinæraker behandles av et særskilt organ, hvis avgjørelsesmyndigheten ikke er lagt til domstolene.

Dommere ved internasjonale domstoler

Disse dommere kan i alminnelighet bare fjernes etter vedtak av dommerne i vedkommende domstol selv, enten enstemmig eller med kvalifisert flertall. Det er i liten utstrekning fastsatt regler om disiplinærtiltak for dommere i internasjonale domstoler.

Dommere ved nasjonale domstoler

Det vil nedenfor bli gitt en oversikt over ordningen i enkelte land det er interessant å se hen til. Generelt kan det sies at disiplinærtiltak i form av advarsel og kritikk er meget vanlig, men også mer vidtgående tiltak som eksempelvis bot og trekk i lønn forekommer. Disiplinærtiltak utløses ved tjenesteforsømmelse eller annen atferd som anses uforenlig med dommerstillingen. Også kritikkverdige forhold utenfor stillingen kan bli vektlagt. Det er mest vanlig at administrative organer behandler disiplinæraker, men enkelte land har valgt å legge avgjørelsesmyndigheten til egne domstoler. Også domstolleder kan ha en viss disiplinærmyndighet. Flere land har formaliserte klageordninger. Det mest vanlige er at disiplinærordningen omfatter alle dommere, men i enkelte land er dommerne ved den/de høyeste domstoler unntatt. Skrevne, profesjonsetiske regler forekommer i meget liten utstrekning.

Danmark

Grunnloven sikrer dommerne et særlig stillingsvern, idet den fastsetter at dommere bare kan avskjediges ved dom og at de ikke kan forflyttes mot sin vilje. Danske dommere kan ilegges mildere disiplinærtiltak etter et to-sporet system. Domstollederen kan gi en dommer en advarsel dersom dommeren har utvist forsømmelse eller skjødesløshet i tjenesten som ikke er av strafferettslig karakter eller på annen måte har opptrådt utilbørlig eller usømmelig. Advarsel kan gis av eget tiltak eller etter klage. Denne klageadgangen synes tiltenkt de mindre graverende forhold. Den som føler seg krenket av utilbørlig eller usømmelig atferd fra en dommer, kan også bringe saken inn

for Den Særlige Klageret, dvs. en særdomstol opprettet for dette formål. Justisministeren har også en adgang til å bringe en sak inn for klageretten dersom hun/han mener at vedkommende dommer har utvist en atferd som kan skade den aktelse og tillit som dommerstillingen forutsetter. Når retten finner en klage begrunnet, kan retten uttrykke sin "misbilligelse" av dommerens atferd og ilegge vedkommende en bot. Er dommerens atferd graverende eller er dommeren tidligere dømt for forhold av tilsvarende karakter, kan dommeren avsettes. Rettens avgjørelser kan overprøves av Højesteret.

Sverige

Svenske dommere har ikke samme stillingsvern som i andre land, idet en svensk dommer kan avskjediges administrativt. Svenske dommere, med unntak av dommere i Högsta domstolen og Regeringsrätten, kan ilegges disiplinærtiltak for forsettlig og uaktsomme tjenesteforseelser. Statens ansvarsnämnd, som er et rent administrativt organ bestående av 5 regjeringsoppnevnte medlemmer, behandler og avgjør saker om disiplinærtiltak. Justitiekansleren, Justitieombudsmannen, Domstolverket og vedkommende domstol kan bringe en dommer inn for Ansvarsnämnden. Disiplinærtiltakene består i advarsel eller trekk i lønn. Ansvarsnämnden har også myndigheten til å avskjedige og suspendere dommere, med unntak av dommere i Högsta domstolen og Regeringsrätten som avskjediges eller suspenderes av Högsta domstolen. Det forekommer etter det opplyste sjelden at saker om kritikkverdig dommeratferd blir brakt inn for Ansvarsnämnden, og enda sjeldnere at dommere blir ilagt disiplinærtiltak. Disiplinærsystemet må ses i sammenheng med ombudsmannsordningen i Sverige, som også har domstolene som sitt tilsynsområde. Såvel Justitieombudsmannen som Justitiekansleren har i en lang rekke tilfelle uttrykt kritikk overfor dommere for den måte de har utført dommerarbeidet på. Det forekommer også ofte at en dommer blir politianmeldt for straffbart forhold, og dømt for dette. Terskelen for hva som anses som straffbart, ligger etter det opplyste lavt.

Finland

Finske dommere kan kun avsettes fra sin stilling ved dom, og etter nærmere bestemmelser fastsatt ved lov. Det finnes ikke noe system for disiplinærtiltak mot dommere i Finland. En arbeidsgruppe nedsatt av Justisministeriet avga våren 2000 en innstilling, der flertallet konkluderte med at det ikke var behov for et disiplinærorgan for dommere.

Island

Det er bare to rettsinstanser på Island. Islandske dommere kan suspenderes og avskjediges administrativt av justisministeren (for herredsrettsdommere) og presidenten (for høyesterettsdommere). Islandske dommere kan straffes for forhold som er knyttet til dommerarbeidet etter nærmere bestemmelser i den alminnelige straffeloven og særlovgivningen. De kan også ilegges ulike former for mildere disiplinærtiltak av Tilsynsnemnda for dommere, der alle som føler seg krenket av en dommer i hennes/hans tjenesteutøvelse, kan inngi klage. Gis klager medhold, kan nemnda « kritisere vedkommende dommers embedsførelse » eller gi en advarsel. Også domstolleder og justisministeren har rett til å klage en dommer inn for tilsynsutvalget, som også av eget tiltak kan initiere en disiplinærsak. En advarsel kan bringes inn for retten til overprøving. Videre kan domstolleder av eget tiltak gi en dommer "muntlig eller skriftlig pålæg om utbedring". Dette er en form for tilrettevisning ved tjenesteforsømmelse eller utilbørlig opptreden utenfor tjenesten.

