

Evaluering av prosessen rundt dommerutnevnelser


Forord

På oppdrag fra Justisdepartementet har Statskonsult foretatt en evaluering av prosessen rundt dommerutnevnelser. Et viktig mål med evalueringen har vært å få frem erfaringer og forbedringsmuligheter knyttet til prosessen.

Vi takker alle informantene som velvillig har bidratt med sin kunnskap og sine synspunkter i intervjuer.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig og arbeidet er utført av Ingunn Botheim og Peter Bøgh.

Oslo, 18. april 2007



Vivi Lassen
avdelingsdirektør

Innhold

1	Innledning	1
1.1	Bakgrunn	1
1.2	Mål med prosjektet.....	1
1.3	Utdyping av problemstillinger	1
1.4	Metode.....	2
1.5	Organisering av arbeidet	3
2	Beskrivelse av innstillingsprosessen	4
3	Funn fra intervjuene	6
3.1	Arbeidsprosesser – kvalitet på saksbehandlingen	6
3.1.1	Arbeidet med å skaffe søkere	6
3.1.2	Intervju og innhenting av referanser	7
3.1.3	Innstilling	9
3.1.4	Ressursbruk og kompetanse	11
3.2	Oppgavefordeling.....	12
3.2.1	Oppgavefordelingen mellom Innstillingsrådet og DA	12
3.2.2	Domstolleders rolle	13
3.2.3	Justisdepartementets rolle	14
3.3	Kommunikasjon mellom aktørene	14
4	Statskonsults vurderinger og anbefalinger	16
4.1	Innledning.....	16
4.2	Bred oppslutning om dagens ordning.....	16
4.3	Oppgavefordeling.....	18
4.3.1	Justering av oppgavefordelingen mellom IR og DA bør vurderes.....	18
4.3.2	Domstolleder bør trekkes med	19
4.3.3	Saksbehandlingstiden må reduseres	20
4.4	Arbeidsprosesser – kvalitet i saksbehandlingen.....	21
4.4.1	Bredde i kompetansen i IR er viktig.....	21
4.4.2	Begrenset behov for ekstern bistand	22
4.4.3	DA bør ha et hovedansvar for å skaffe gode søkere	22
4.4.4	Det må settes av bedre tid til intervjuer og oppsummeringer	22
4.4.5	Det må settes av tid til diskusjon av prinsipielle saker	23
4.5	Kommunikasjon mellom aktørene	23
4.6	Statskonsults anbefalinger.....	24

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

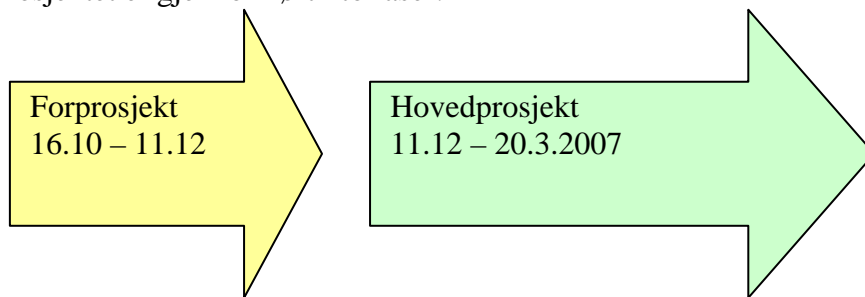
Som et ledd i oppfølgingen av Domstolkommisjonens utredning (NOU 1999:19) ble det gjennomført en reform av den sentrale administrasjon av domstolene (Ot prp nr 44 (2000-2001)). Dette innebar bl.a opprettelse av Domstolsadministrasjonen som et selvstendig, uavhengig administrativt organ. I tillegg ble det etablert et nytt eksternt organ med betydelig innflytelse på dommerutnevnelsene – Innstillingsrådet for dommere.

Ordnings har nå fungert i fire år og Justisdepartementet ønsket å gjennomføre en evaluering av ordningen og har i den forbindelse bedt Statskonsult om bistand.

1.2 Mål med prosjektet

Et viktig mål med evalueringen er å få frem erfaringene og forbedringsmulighetene knyttet til prosessen med dommerutnevnelser.

Prosjektet er gjennomført i to faser:



Fase 1

Forprosjekt: formålet med forprosjektet var gjennom en begrenset kartlegging å få frem de ulike aktørenes erfaringer med ordningen og konkretisere problemstillinger som skal vurderes i hovedprosjektet.

Fase 2

Hovedprosjekt: på bakgrunn av forprosjektet skal det gjennomføres en bredere evaluering av Innstillingsrådet og innstillingsprosessen. Hensikten med evalueringen er å få kunnskap om hvordan Innstillingsrådet og innstillingsprosessen fungerer og eventuelt komme med forslag til forbedringer.

1.3 Utdyping av problemstillinger

Evalueringen har omfattet problemstillinger knyttet til bl.a.:

- oppgavefordeling/roller
- organisering
- kvalitet på saksbehandlingen
- tidsbruk i alle ledd
- tilsetting av ledere
- kompetanseoppbygging
- kommunikasjonen mellom de ulike aktørene

Da ordningen med Innstillingsrådet ble opprettet ble den lovfestet. Det er imidlertid foreløpig ikke gitt forskrifter om de mer detaljerte reglene om Innstillingsrådets behandling av sakene. For JD vil kartleggingen utgjøre et viktig grunnlag for å vurdere behovet for forskriftsfesting og hvilke områder som ev. bør reguleres i forskrift.

Oppgavefordelingen mellom de ulike aktørene har vært et sentralt tema i evalueringen. Både Innstillingsrådet, DA og JD har oppgaver i forbindelse med dommertilsettinger. Et sentralt spørsmål vil derfor være om denne oppgavefordelingen er formåls- og kostnadseffektiv.

I den forbindelse vil det bl.a være viktig å se på DAs rolle i saksbehandlingen. DA var forutsatt å fungere som sekretariat for Innstillingsrådet, men det har ikke vært ytterligere konkretisert hva en slik sekretariatsrolle skal innebære.

Det har også vært viktig å få belyst Innstillingsrådets arbeidsrutiner i evalueringen. Innstillingsrådets medlemmer har arbeidet i rådet som et biverv, og omfanget av tilsetnings saker er stort. For å redusere arbeidsbelastningen for medlemmene har det derfor vært viktig å få vurdert hvilke oppgaver som kan overtas av sekretariatet. Det har også vært ønskelig å få vurdert hvilke krav til profesjonalitet med hensyn til rekruttering som bør stilles til Innstillingsrådets medlemmer, ev. om denne typen kompetanse bør dekkes av DA i en sekretariatsfunksjon.

1.4 Metode

Fase 1

I forprosjektet ble det gjennomført en begrenset kartlegging av noen av de sentrale aktørenes synspunkter. Det ble gjennomført intervjuer med representanter for JD v/Sivilavdelingen og departementsråden, leder og en representant for Innstillingsrådet, sekretariatet i DA samt en domstolleder.

Etter intervjurunden ble synspunktene oppsummert og presentert for oppdragsgiver. På bakgrunn av kartleggingen ble det konkretisert problemstillinger for hovedevalueringen.

Fase 2

Fase to har vært videreføring av forprosjektet. Kartleggingen har imidlertid vært bredere enn i forprosjektet og det er gjennomført intervjuer med flere involverte aktører, bl.a leder for Dommerforeningen og flere domstolledere. Vi har også intervjuet samtlige medlemmer av Innstillingsrådet (unntatt vararepresentanter). Oversikt over informanter følger vedlagt.

Ved valg av domstolledere for intervju la vi vekt på å velge domstolledere som har kjennskap til IRs arbeid og domstoler av ulik størrelse og ulike geografisk plassering. Det var også viktig å velge en domstolleder som har erfart at IR ikke har fulgt domstolleders anbefaling. For å få synspunkter fra tidligere søkere ble også noen domstolledere som også har erfaring med IR som søkere plukket ut. Utvalget av domstolledere ble drøftet med DA. I alt har vi intervjuet åtte

domstolledere. Advokatforeningen ble også kontaktet med forespørsel om de ville delta på intervju, men vi har ikke fått tilbakemelding på dette.

Både tema og problemstillinger, og samtalens varighet har variert noe. Intervjuguide ble brukt som ledetråd for samtalen og hjelp til å systematisere svarene. Intervjuguiden ble utarbeidet i samråd med oppdragsgiver.

Intervjuene har i tillegg til dokumentstudier utgjort datagrunnlaget. Statskonsults vurderinger er foretatt på bakgrunn av funnene og sett i lys av intensjonene med opprettelsen av IR som er reflektert i Domstolkommisjonens arbeid (NOU 1999:19) og i Ot prp nr 44 (2000-2001).

Etter datainnsamlingen ble funn og vurderinger presentert på et møte med oppdragsgiver og representanter for IR og DA. Etter dette ble rapporten slutført.

1.5 Organisering av arbeidet

Justisdepartementet har vært oppdragsgiver og hatt ansvaret for utforming av mandat for evalueringen.

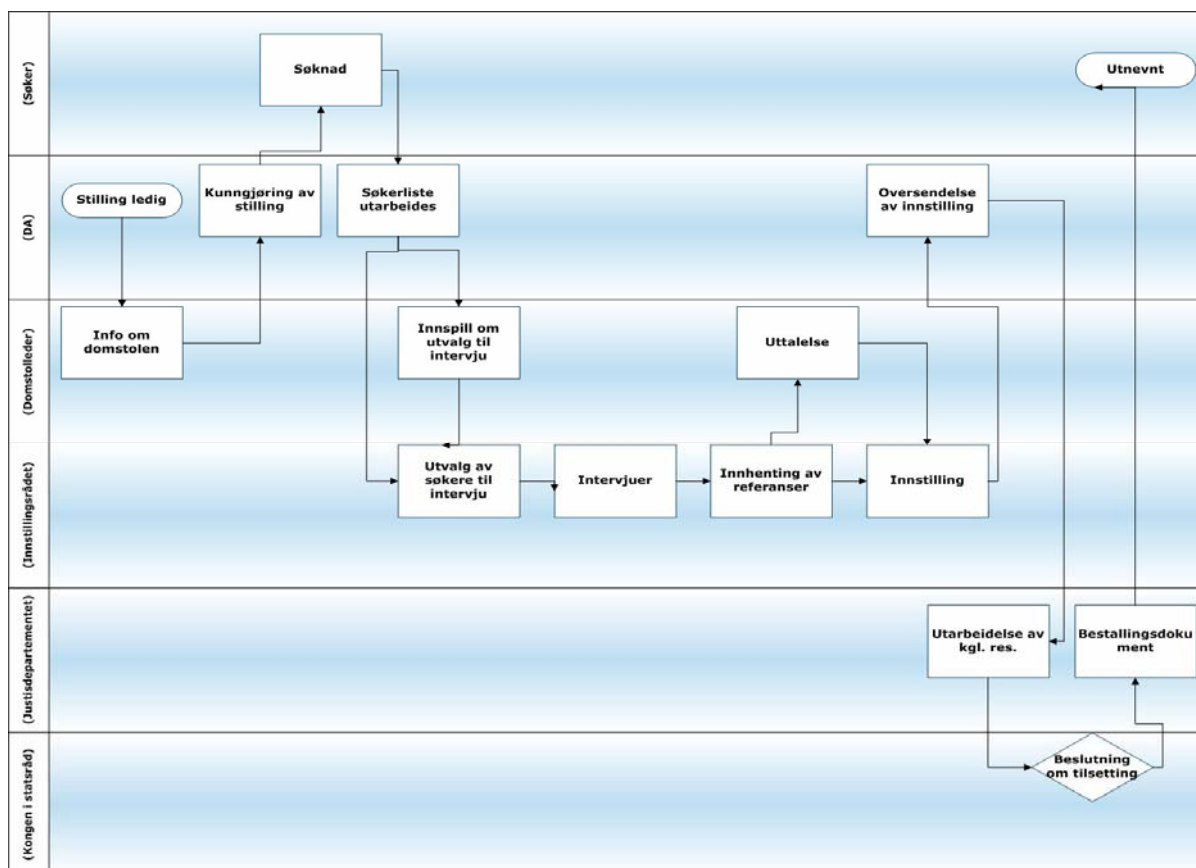
Statskonsult har vært ansvarlig for å evalueringen. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig og arbeidet er utført av Ingunn Botheim (prosjektleder) og Peter Bøgh.

2 Beskrivelse av innstillingsprosessen

Opprettelsen av Innstillingsrådet medførte endringer i utnevningssprosessen. Innstillingsrådet for dommere gjennomfører intervjuer og foretar innstilling i forbindelse med tilsetting i dommerstillinger. Domstolsadministrasjonen er forutsatt å fungere som sekretariat for Innstillingsrådet. Justisdepartementet forbereder saken for Kongen i statsråd. Utnevnelsen av dommere gjøres av Kongen i statsråd og regjeringen velger fritt blant de innstilte og kan også gå utenfor kretsen av innstilte. Dette forutsetter at saken først sendes tilbake til Innstillingsrådet med underretning om at regjeringen overveier å utnevne en annen navngitt søker, med anmodning om at Innstillingsrådet gir en vurdering av denne søkeren.

DA har ansvaret for å kunngjøre ledige stillinger. I den forbindelse innhentes informasjon fra domstolleder. IR nedsetter en intervjugruppe bestående av to representanter fra IR, domstolleder samt en representant fra sekretariatet. Etter at søknader er innkommet utarbeider DA søkerliste som sendes IR og domstolleder. Etter innspill fra domstolleder velges det ut søkere som innkalles til intervju. Intervjuene foretas av intervjugruppen som deretter innhenter referanser. Domstolleder avgir uttalelse om søkerne. Intervjugruppen utarbeider deretter forslag til innstilling som diskuteres på møte i IR. IR avgir deretter sin innstilling som sendes til JD via sekretariatet i DA. JD utarbeider forslag til kongelig resolusjon som fremmes for Kongen i statsråd.

Hovedtrekkene i prosessen er beskrevet i figuren under:



Ved tilsetting av domstolledere har avtroppende domstolleder ingen rolle. I slike saker er det DA som definerer overfor Innstillingsrådet hva som er vedkommende domstols lederutfordringer. DA har også her en representant i intervjugruppen, men for øvrig avviker prosessen fra ordinære dommerinnstillinger ved at DAs vurdering blir skrevet inn i innstillingen.

Innstillingsprosessen er for øvrig beskrevet i praksis/policynotatet og detaljert fremstilt i sak til Innstillingsrådets møte 06.11.2006. Der listes og beskrives 46 delaktiviteter, med angivelse av aktører. Det gis i saken også en egen beskrivelse av aktiviteter i forbindelse med konstitusjon av dommere.

Innstillingsrådet består av sju medlemmer hvorav tre er dommere, to er jurister med bred kontaktflate og to kommer utenfra domstolssystemet som allmennhetens representanter. Når Innstillingsrådet behandler utnevninger av jordskiftedommer/- overdommerstillinger blir en dommer erstattet med en jordskiftedommer/-overdommer og jurist tilsatt i det offentlige blir erstattet med en jordskifte kandidat. Innstillingsrådet oppnevnes av Kongen i statsråd.

3 Funn fra intervjuene

I dette kapitlet presenterer vi funn fra intervjuene. Først presenteres informantenes vurderinger av de ulike fasene i innstillingsprosessen. Deretter beskriver vi synspunktene som har fremkommet på oppgavefordelingen mellom de ulike aktørene, og til sist vurderingene av kommunikasjonen mellom partene.

3.1 Arbeidsprosesser – kvalitet på saksbehandlingen

3.1.1 Arbeidet med å skaffe søkere

En av utfordringene når det gjelder tilsetting av dommere er å få tak i gode søkere. Ved de store embetene er det sjelden et problem å få tilstrekkelig kvalifiserte søkere, men for mange av de mindre embetene har det ofte vist seg vanskelig å få en god søkermasse. Det har også vært generelt vanskelig å få søkere til Høyesterett og det er en utfordring å få kvinner til å søke. Problemene er kanskje størst i jordskifteretten, der det ofte kun er én søker til stillinger.

Det har også vært vanskelig å få bredde i søkermassen til domstollederstillinger, også ved større embeter. Flere peker på at dette delvis skyldes at avlønningen for lederstillinger kun ligger marginalt over ordinære dommerstillinger. Det vises også at til at det kan være krevende å være leder for dommere som i stor grad legger vekt på sin selvstendighet.

Frem til i dag har aktørene i prosessen i liten grad vært aktive for å skaffe en bredere søkermasse til dommerstillinger. Det store flertallet blant informantene er enige om at IR ikke bør ha noen rolle i å skaffe søkere (det som IR omtaler som rekruttering). IR skal vurdere søkerne og bør derfor ikke være involvert i arbeidet med å rekruttere dem.

Flere av informantene har derimot forventninger om at DA skal ha en mer aktiv rolle mht å skaffe søkere til dommerstillinger. DA har til en viss grad vært aktive i forbindelse med domstollederstillinger, men har for øvrig ikke hatt en aktiv rekrutteringspolitikk. Særlig er det mange som tar til orde for at DA bør bli flinkere til å prioritere rekruttering av domstolledere. Det har imidlertid også fremkommet synspunkter på at det lett kan danne seg "et hoff" av aktuelle kandidater som DA vurderer og at dette er uheldig. En av informantene mener derfor at man heller bør benytte rekrutteringsfirma ved behov.

Mange legger også vekt på at DA bør ha en rolle i forhold til å gi tilbakemeldinger til søkere som ikke når opp, men som vil kunne være aktuelle ved et senere tidspunkt eller ved en annen domstol. Noen mener også at IR selv, ved intervjugruppens leder, kan ha et ansvar for slik tilbakemelding. Noen avgrensner dette til å gjelde den som er innstilt som nummer to.

IR legger i siste versjon av praksis/policynotatet til grunn at DA på eget initiativ, og som en del av DAs rekrutteringsstrategi, kan kontakte spesielt interessante søkere med sikte på å påvirke vedkommende til fortsatt å søke dommerembeter.

I tillegg til DA peker flere informanter på at også domstolleder bør ha et medansvar for å skaffe gode søkere til egen domstol. Uansett hvem som skal ivareta en slik oppgave understreker flere av informantene viktigheten av å ta de nødvendige forbehold når man oppfordrer noen til å søke.

3.1.2 Intervju og innhenting av referanser

For hver ledige stilling nedsetter IR en intervjugruppe. Gruppen ledes av en dommerrepresentant dersom ikke annet bestemmes av gruppen selv. For øvrig består intervjugruppen av ytterligere et medlem av IR samt en representant fra DA. Domstolleder deltar også i forbindelse med intervjuene. Et fjerde medlem i IR er ikke med på intervjuene, men deltar i diskusjonene i for- og etterkant. Ved utnevning av jordskiftedommere, sammensettes intervjugruppen oftest med et av jordskiftemedlemmene og et av de øvrige medlemmene utenom dommermedlemmene, i tillegg til en fra DA.

Domstolleder har en viktig funksjon mht å beskrive utfordringene ved domstolen og hvilke kvalifikasjoner det er behov for. Domstolleder kommer også med forslag til hvilke søkere som skal innkalles til intervju.

Det er ofte tidkrevende for intervjugruppen å få satt av dager til å gjennomføre intervjuer. Det er mange som skal delta på intervjuene og det tar tid å koordinere dette. Det har derfor blitt foreslått at tidspunkt for intervjuer kan settes av i samråd med domstolleder allerede ved utlysningen og at sekretariatet utarbeider en plan/kjøreskjema for alle tilsettingene.

Selve intervjuene foregår ved at intervjugruppen og domstolleder samles enten ved domstolen eller på Gardermoen og gjennomfører alle intervjuer i løpet av 1-2 dager. Det settes gjerne av mellom 60 og 75 minutter til hvert intervju. Noen påpeker at det ideelt sett bør være intervjuer på embetsstedet, men disse ser samtidig at dette må fravikes av praktiske grunner.

Flere av informantene, både domstolledere og medlemmer av IR, opplever at tiden som settes av til intervjuer er knapp. Andre synes det er avsatt tilstrekkelig tid til hvert intervju, men peker på at intervjuene kunne være mer strukturerte og "tøffere" i formen. I dag er det flere som mener at intervjuene er i snilleste laget og at IR godt kan utfordre søkerne i større grad. Det viktigste forbedringspunktet er imidlertid knyttet til mulighetene for å oppsummere synspunkter etter hvert intervju og etter at alle intervjuene er gjennomført. Etter en lang dag med intervjuer på løpende bånd er det sjelden mulighet for intervjugruppen til å foreta oppsummeringer. Ofte skjer dette i form av telefonmøter i etterkant. I flere tilfeller velger intervjugruppen bevisst å utsette en diskusjon om søkerne til etter at referanser er innhentet.

IR har også hatt diskusjoner om bruk av profesjonell bistand, tester og andregangsintervjuer. Det er delte meninger blant informantene om disse spørsmålene. Det er bred enighet også internt i IR om at de bør være så profesjonelle som mulig og skolere seg i intervjueteknikk osv. Det har derfor vært gjennomført kurs med dette som tema.

Det er få som mener det vil være ønskelig å benytte ekstern konsulentbistand i forbindelse med tilsettingene. Det blir pekt på at konsulentene ikke har spisskompetanse på dommertilsettinger og at IR sammen med domstolleder og DA til sammen bør ha den nødvendige kompetansen. Det er imidlertid enkelte som åpner for at ekstern konsulentbistand kan vurderes i noen tilfeller, særlig i forbindelse med tilsetting av domstolledere. Til slike stillinger er det behov for å få vurdert søkerens lederegenskaper i tillegg til deres egnethet som dommere. Noen peker også på behovet for å stille spørsmål i intervjuet om deres interesse for økonomi og andre administrative saksområder.

IR har til nå ikke benyttet seg av andregangsintervjuer. Noen mener at dette kan være hensiktsmessig i tilfeller der det er stor tvil eller ved tilsetting av ledere, eller der referanseinnhenting medfører ønske om nye avklaringer. Andre mener at ressursbruken knyttet til arbeidet i IR er omfattende nok slik det er i dag og at det er tilstrekkelig med ett intervju. Det åpnes imidlertid for å utvide rammen for de enkelte intervjuene.

I henhold til praksis/policynotatet er ledes intervjuene av et av medlemmene i intervjugruppen og denne oppgaven kan gå på omgang. Praksis tidligere har vært at det som oftest har vært dommermedlemmet som leder intervjuene. Det har fremkommet ulike syn på dette. Enkelte mener at det er viktig at en dommer ivaretar denne rollen fordi vedkommende kjenner utfordringene knyttet til dommerrollen best, mens andre mener at dette er en oppgave som – i tråd med praksis/policynotatet – bør gå på omgang, ikke minst for å få en jevnere arbeidsbelastning blant medlemmene. Et annet moment er at dommerrepresentantene aldri er i den situasjonen at de deltar som et ordinært medlem av intervjugruppen. Enten er de ledere av gruppen, eller så er de kun med i diskusjonene i IR.

Det synes også å være noe ulik praksis mht hvor aktive domstolleder og de øvrige medlemmene av intervjugruppen er – eller tillates å være - under intervjuene. Enkelte ganger kjøres så å si hele intervjuet av dommerrepresentanten, mens det andre ganger er en bredere medvirkning fra de øvrige deltakerne. Selv om IR nå har utarbeidet maler for intervjuer får vi inntrykk av at opplegget for intervjuene er relativt personavhengig.

Det har også blitt foreslått at sekretariatet og domstolleder kan foreta førstegangsintervjuer og at IR kun deltar på andregangsintervju. De fleste mener imidlertid at dette vil bryte med det prinsipielle skillet mellom sekretariatets ansvar og rådets ansvar.

Ved innstilling til domstollederstillinger ivaretar DA den rollen som domstolleder ellers har, dvs at DA skal beskrive utfordringene knyttet til domstolen og rollen som domstolleder. IRs medlemmer er opptatt av at det er andre krav knyttet til domstollederstillinger enn ordinære dommerstillinger. Det legges derfor betydelig vekt på lederegenskaper. Det er imidlertid noe ulike synspunkter på hvor store krav til lederegenskaper man bør stille ved små domstoler. Enkelte mener lederegenskaper er mindre viktige i en liten domstol der domstolleder i større grad også må virke som ordinær dommer, mens andre

mener at lederutfordringene kan være minst like store ved en liten domstol ettersom arbeidsmiljøet er enda mer sårbart enn ved en stor domstol.

Intervjugruppen har ansvaret for å innhente referanser. Vanligvis innhentes referanser fra minst to personer. Valg av referanser avtales med søker. Det skrives korte referater fra samtalene med referansene.

Intervjugruppene synes i noe ulik grad å diskutere i etterkant av intervjuene hvilke spørsmål det vil være vesentlig å spørre de ulike referansene om. I mange tilfeller er det opp til den som innhenter referansen å vurdere hvilke spørsmål som bør stilles. IR vurderer å få utarbeidet en mal i forbindelse med referanseinnhenting. Det er foreløpig ofte opp til den enkelte å vurdere hva som er relevant, og det pekes derfor på at det er noe ulikt hvor gode referansereferatene er.

Det har også fremkommet synspunkter på at også referanseinnhenting er for ”snill” i dag og at IR i for liten grad tar kontakt med andre referanser enn det søker oppgir. Vi har imidlertid fått inntrykk fra flere av medlemmene i IR at intervjugruppen ofte har synspunkter på hvilke referanser som bør kontaktes og tar dette opp med søker. Vi har også fått opplyst at det har forekommet også at det har blitt tatt kontakt med andre enn dem søker har oppgitt (praksis-/policynotatet opplyser imidlertid at dette ikke skjer), uten at vi er sikre på om dette har vært en formell referanseinnhenting eller om det har vært en mer uformell kontakt. Alle referanser som brukes blir nedtegnet og følger med innstillingene.

En domstolleder har fremmet forslag om at referanseuttalelsene bør være offentlige. Dette forslaget får imidlertid liten støtte fra andre som peker på faren for at uttalelsene da blir for ”snille”. I dag understrekes det i forbindelse med innhenting av referanser at opplysningene kun gjøres kjent for IR, DA og JD.

DA har i dag ansvar for å finne frem eksisterende informasjon om søker, bl.a. referat fra ev. tidligere referanseinnhenting. Det har også vært reist spørsmål om DA kan overta arbeidet med å innhente referanser. Dette vil kunne gjøre referanseinnhenting mer strømlinjeformet og det vil kunne avlaste IRs medlemmer.

3.1.3 Innstilling

I henhold til praksisnotatet kan hvem som helst av intervjugruppens medlemmer skrive utkast, men praksis til nå har vært at det er lederen av intervjugruppen (dommermedlemmet) som skriver utkast til innstillingen. Innstillingen drøftes i intervjugruppen før saken behandles i møte i IR.

Informantene i IR og JD gir uttrykk for at det er ulik kvalitet og ulik utforming av innstillingene. Dette skyldes delvis at det har tatt tid å få på plass en mer omforent praksis (jf policy/praksisnotatet) og delvis at medlemmene har ulik stil. Representantene for JD gir uttrykk for at de noen ganger synes det er vanskelig å se at beskrivelsene og begrunnelsene leder frem til den valgte innstilling. IR utarbeidet høsten 2006 en mal for innstillingene som de ønsker departementets tilbakemelding på.

Både JD og enkelte andre gir uttrykk for at IRs vurderinger av søkere ikke alltid er konsekvent, dvs at samme søker blir vurdert ulikt av ulike intervjugrupper. Dette kan være uproblematisk dersom det dreier seg om ulik type stilling eller ulikt behov ved domstolen, men det er vanskeligere å forklare at f.eks. de samme to søkerne blir vurdert ulikt av IR i forbindelse med innstillingene. Dette bidrar til at departementet synes det kan være vanskelig å forstå IRs begrunnelser. Det opplyses imidlertid fra et medlem av IR at samme søker kan gi ulikt inntrykk i forskjellige intervjuer.

Domstolleder skriver en uttalelse med forslag til innstilling. Domstolleder får imidlertid ikke se IRs begrunnelse for sin innstilling og kan dermed heller ikke ev. argumentere mot de beslutningene IR fatter. Domstollederne vi har snakket med mener at dette er uheldig. De ønsker sterkere innflytelse og vil ha mulighet til å se innstillingene fra IR før de sendes til JD. IRs leder gir imidlertid uttrykk for at domstolleder kan gis muntlig beskjed om IRs begrunnelse for innstillingen, også før IRs møte, i tilfeller der det ligger an til at IRs innstilling vil avvike fra domstolleders uttalelse.

DA har ingen formell rolle i forbindelse med innstilling til ordinære dommerembeter. DA deltar i intervjugruppen og deltar også i diskusjonene i IR. DA har imidlertid ikke en egen stemme i IR. Dersom DA har en avvikende oppfatning fra IRs, vurderes det konkret i den enkelte sak, om og hvordan det skal komme til uttrykk i innstillingen. I praksis har det til nå ikke skjedd at DA har markert noe klart avvikende syn i konkrete saker.

Sekretariatet mener likevel at DA ikke bare bør ha talerett men også stemmerett i IR all den tid de ivaretar arbeidsgiverfunksjonen overfor de som blir tilsatt. Dette synet deles ikke av flertallet av medlemmene i IR og ikke av flertallet av de domstollederne vi har intervjuet. Disse domstollederne mener at IR skal være et nøytralt og selvstendig organ og at det vil være et brudd med disse prinsippene om DA gis en formell rolle i IR. Enkelte domstolledere mener at DA allerede har en *for* aktiv rolle i forbindelse med tilsettingene. DA på sin side ønsker subsidiært at deres uttalelse alltid kan følge vedlagt innstillingen som sendes departementet..

Når det gjelder tilsetting av domstolledere, har DA en mer formell rolle. I disse sakene er det DA som beskriver utfordringene som er knyttet til stillingen, og DAs uttalelse skrives inn i innstillingene som sendes til JD.

Møtene i IR er preget av diskusjoner omkring de enkelte innstillingene. Både IRs medlemmer og sekretariatet gir uttrykk for at diskusjonene i møtene er gode og at alle synspunkter får komme til uttrykk.

På bakgrunn av intervjuene får vi et inntrykk av at dissenser forekommer i relativt stort omfang i IR. I henhold til praksis-/policynotatet er dette imidlertid ikke tilfelle. En gjennomgang av innstillingene i perioden august 2006 til februar 2007 bekrefter dette. I fire av 25 innstillinger har det vært dissens. I de fleste tilfeller dreier det seg om dissens i valg av nr 2 og nr 3 i innstillingen. Noen peker på at dissensene i IR gir uttrykk for at rådet er bredt sammensatt og

at diskusjonene er reelle. Andre hevder at dissenser på nr 2 og nr 3 i størst mulig grad bør unngås for at IR skal oppleves som et seriøst organ.

I jordskiftesakene er det stort sett få søkere og lite kontroversielt hvem som skal innstilles. I den tidligere ordningen var fagforeningen (Tekna) med på intervjuene. Fra et fagforeningsstøtsted har man således mistet noe, men informantene mener at det ikke har vært spesielle kommentarer i etaten rundt dette.

Jordskifterettene er ofte små. Erfaring vektlegges, og gjerne fra flere områder (dvs også utenfor Jordskifteretten). Det har tidligere vært liten mobilitet. Nå er det mer vanlig med erfaring fra andre områder, for eksempel grunnverv for jernbane, vei og kraftformål. Det er i praksis liten tvil og ikke dissens i forbindelse med innstillinger til jordskiftedommere. I disse sakene har det da heller ikke vært gjort omgjøringer i JD.

Etter at IR har foretatt sin innstilling sendes saken via sekretariatet til JD. Departementet har ansvaret for å forberede saken til Kongen i statsråd. Nesten samtlige informanter peker på at saksbehandlingstiden i JD er for lang. . JD selv er klar over at sakene i enkelte tilfeller har tatt lang tid. Dette skyldes i noen tilfeller at det er behov for presiseringer fra IR. I andre tilfeller reiser saken spørsmål som krever nærmere vurdering før behandling i Kongen i statsråd. Både domstolledere og IR peker på at det er uheldig overfor søkerne i de tilfeller der saksbehandlingen i JD tar lang tid, ettersom innstillingen fra IR er kjent rett etter IRs møte.

Intervjuene gir inntrykk av at saksbehandlingstiden i departementet er svært lang. En oversikt over saksbehandlingstiden i perioden mai 2005 til desember 2006 viser imidlertid at saksbehandlingstiden i JD varierer fra ca 1 uke til ett tilfelle hvor saken tok 13 uker, med et gjennomsnitt på ca 4 uker. Ser vi på når sakene har vært behandlet i IR ser vi at det varierer sterkt hvor lang tid det tar før sakene blir registrert inn i JD. Det er imidlertid ikke kartlagt om dette skyldes tidsbruk i intervjugruppen på å ferdigstille innstillingen, tidsbruk i DA på å klargjøre oversendelse, tidsbruk i postgang eller tidsbruk i JD før saken blir registrert inn.

JDs rolle er for øvrig nærmere omtalt i pkt 3.2.3.

3.1.4 Ressursbruk og kompetanse

Det var beregnet at DA skulle bruke 0,5 årsverk på sekretariatsarbeidet for IR, inkl. arbeid med Tilsynsutvalget. Dette har vært helt urealistisk og DA bruker i dag 3-4 årsverk på sekretariatsarbeidet. Sekretariatet ønsker å få avsatt flere ressurser til dette arbeidet slik at de i større grad kan avlaste IR. IR ønsker også økt bistand fra DA enn det de får i dag, men det er som nevnt i pkt 3.2.1 ulike syn på hvilke oppgaver det er hensiktsmessig at DA ivaretar. Det har også fremkommet synspunkter på at DA i dag ikke alltid leverer det de skal. Dersom flere oppgaver skal legges til DA må de derfor ha kapasitet og kompetanse til å håndtere det.

Belastning på medlemmene i IR har også vært langt større enn det som var forespeilet. Særlig er ledervervet tidkrevende. Arbeidet er imidlertid av stor viktighet og mange viser til at det er viktig at det settes av tilstrekkelig med tid og at det er vanskelig å effektivisere arbeidet. Noen gir uttrykk for at medlemmene må få frigjort tilstrekkelig tid til arbeidet og bl.a. dommermedlemmene må få den nødvendige avlastning i sitt ordinære arbeid. "Frikjøp" fra ordinær stilling er én løsning som har vært nevnt, konkret halv stilling for lederens vedkommende.

Når arbeidet knyttet til innstillingene er så tidkrevende har det også medført at IR i liten grad har hatt anledning til å diskutere prinsipielle problemstillinger av typen "hva slags dommere ønsker vi". Denne type diskusjoner tas i all hovedsak i forbindelse med drøftinger i den enkelte innstilling. Flere av medlemmene gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig med mer prinsipielle diskusjoner, men at tiden sjelden strekker til. Det blir også pekt på at man i forbindelse med utarbeidelsen av praksis/policynotatet har fått frem mange viktige problemstillinger.

Både medlemmene og andre aktører vi har intervjuet mener i hovedsak at sammensetningen av IR er god. Det har imidlertid blitt tatt til orde for at IR kunne ha et medlem som hadde rekrutteringsfaglig kompetanse eller psykologikompetanse og at dette ev. kan bli dekket gjennom representantene for allmennheten.

Representantene fra allmennheten kan noen ganger ha andre vurderinger av søkerne enn det f.eks. dommerrepresentantene har. Det hevdes imidlertid at vektleggingen av bl.a. karakterer generelt har blitt mindre de siste årene i IR, og at medlemmene har fått et mer omforent synspunkt på hvilke kriterier som bør vektlegges ved tilsetning av dommere.

3.2 Oppgavefordeling

I tillegg til Innstillingsrådet, har Justisdepartementet, Domstoladministrasjonen og domstolleder viktige roller i forbindelse med dommertilsettinger. Hovedinntrykket fra intervjuene er at ordningen med et frittstående innstillingsråd oppleves å være riktig. Det synes også å være bred enighet om den formelle oppgavefordelingen mellom de ulike aktørene.

Selv om det er ulike synspunkter på dagens rollefordeling – særlig mellom IR og DA – er det kun én av våre informanter som tar til orde for at oppgavefordelingen bør forskriftsfestes. De øvrige mener at forskriftsfesting vil gjøre det unødig tungt å gjøre justeringer av oppgaver, og at praksis-/policynotatet er et bedre virkemiddel for å klargjøre oppgaver, roller og ansvar. En annen peker på at en eventuell forskriftsfesting må gi rom for fleksibilitet og skjønn, bortsett fra mht saksbehandlingstiden, som kan tenkes tatt inn i forskrift.

3.2.1 Oppgavefordelingen mellom Innstillingsrådet og DA

Mange peker også på at praksis/policynotatet som Innstillingsrådet utarbeidet i 2006 har vært viktig mht å klargjøre rollefordelingen mellom IR og DA. Veien

frem til dette notatet har imidlertid vært preget at av IR var en ny konstruksjon og at rådet hadde få formelle føringer. Dette har ført til at de gjennom erfaringer har kommet frem til en policy og en praksis mht rolle, ansvar og oppgaver. Både representantene i IR og sekretariatet i DA er i enige i den rollefordelingen som er omtalt i praksis/policynotatet og at dette nå i hovedsak reflekterer dagens praksis. Av kapasitetsmessige årsaker sliter DA fortsatt med å gjøre enkelte oppgaver som er tillagt sekretariatet.

Noen informanter er kritiske til DAs sekretariatsrolle. Det har blitt nevnt blant domstollederne at DA har tiltatt seg en rolle de ikke er tiltenkt, og som de etter deres vurdering heller ikke bør ha. Disse domstollederne oppfatter at DA har for stor innflytelse i dag og at de har ambisjoner om å bli enda mer aktive i innstillingsprosessen. Enkelte er også usikre på hvor stor innflytelse DAs administrasjon har på IRs beslutninger og mener at det er prinsipielt uheldig at DA overtar IRs oppgaver. Vårt inntrykk er imidlertid at ikke alle kjenner godt nok til dagens ordning og at synspunktene til dels er farget av det som synes å være en generell skepsis til DAs arbeid.

IRs medlemmer deler ikke flertallet av domstolledernes skepsis. De er i hovedsak fornøyde med sekretariatsarbeidet DA gjør og viser til at de lytter til DAs vurderinger, men at det er IR som fatter beslutningene. Det er likevel ulike synspunkter også i IR mht om sekretariatet bør bistå IR på flere områder. Enkelte medlemmer mener det er uproblematisk om DA skulle få et hovedansvar for å skrive fullstendige utkast til innstillinger, innhente referanser osv, mens andre mener at dette vil innebære en reell ansvarsforskyving. I praksis er det imidlertid slik allerede i dag at alle medlemmer i intervjugruppen, inkl. DAs representant kan skrive utkast til innstillinger og innhente referanser.

DA selv er fornøyde med dagens oppgavefordeling, men sekretariatet legger ikke skjul på at de ønsker seg en formell rolle i innstillingsarbeidet. Ettersom DA har arbeidsgiveransvaret for dommere som tilsettes, ønsker de også å ha en stemme i IR. Selv om IR lytter til DAs synspunkter har DA ikke stemmerett ved avgjørelser i IR.

3.2.2 Domstolleders rolle

Domstolleders rolle i innstillingsprosessen opptar mange, ikke minst domstolledere selv. Domstollederne ønsker generelt større innflytelse og er opptatt av at domstolleders vurderinger bør veie tungt. Det er domstolleder som skal jobbe tett sammen med den som blir utnevnt og det er derfor viktig at domstolledere kan påvirke hvem som innstilles. Det har også blitt pekt på at IR oppleves som innadventd og at de ikke er tilstrekkelig åpne i forhold til domstollederes synspunkter og behov.

IRs medlemmer er også opptatt av dette, og mener at de lar domstolleders vurderinger veie tungt. De er imidlertid også opptatt av at de også skal ivareta mer overordnede hensyn enn det som gjelder den enkelte domstol. IR er bl.a. opptatt av å se på bredde og representativitet for domstolene som en helhet mht bl.a. kjønn, alder og erfaringsbakgrunn. Det innebærer at de i enkelte tilfeller kan gjøre andre valg enn det domstolleder gjør. IR peker også på at det ikke er alle domstolledere som er like kvalifiserte når det gjelder tilsettingsarbeid.

3.2.3 Justisdepartementets rolle

Når det gjelder JDs rolle, mener de fleste at de i utgangspunktet bør være forsiktige med å endre IRs innstillinger når de kun skal foreta en ”begrenset prøving” av innstillingene. Samtidig er det akseptert at JD har denne retten. De få gangene JD har fraveket IRs innstilling har det i hovedsak vært begrunnet med likestillingspolitiske hensyn. JD legger gir uttrykk for at det skal vektige hensyn til for at de skal fravike IRs innstilling, men at det er noe enklere i tilfeller der domstolleders syn avviker fra IRs eller der det er dissens i IR. Det har også av enkelte blitt pekt på at det er unødvendig å sende hele søkerbunken til JD.

Flere synes det er uklart hva JD egentlig gjør med innstillingene, men alle mener at saksbehandlingen i departementet tar lang tid. Som nevnt i pkt 3.1.3 pekes dette på som et problem blant så å si samtlige informanter, samtidig som en oversikt viser at saksbehandlingstiden i hovedsak er under 4 uker.

Flere gir uttrykk for at IR-ordningen medfører bredde i vurderingen og at det alltid er kvalifiserte søkere som innstilles, og at det derfor burde det gå raskt i JD. Det pekes også på at man kan miste aktuelle kandidater pga lang saksbehandlingstid i slutfasen i JD. Det har blitt hevdet at det ikke virker som om JD har tatt inn over seg at deres rolle er endret nå som IR er opprettet.

IR ønsker tilbakemeldinger fra JD hvis departementet mener det er problematiske sider ved innstillingen og når JD endrer innstilling. Inntil nå har f.eks. hverken IR eller sekretariatet blitt orientert i de to sakene der det har kommet klager til departementet fra Likestillingsombudet. IR mener det vil bidra til en raskere saksgang dersom IR kan få prøve å oppklare ev. uklarheter i forbindelse med innstillinger eller i forbindelse med klager. Generelt så ønsker både IR og sekretariatet også synspunkter fra JD på hvordan de ønsker at innstillingene skal utformes.

3.3 Kommunikasjon mellom aktørene

Ettersom DA er sekretariat for IR er det tett kontakt mellom disse aktørene. DA deltar på møtene i IR og har ansvaret for å forberede og følge opp disse. DA har ansvaret for å oversende IRs innstillinger til JD. Selv om det har blitt gitt uttrykk for at det har vært noen gnisninger mellom IR og DA i forbindelse med avklaring av roller og oppgaver, så gir alle de berørte aktørene nå uttrykk for at forholdet mellom IR og DA fungerer godt. Som tidligere nevnt, har policy-/praksisnotatet også bidratt til dette.

Kontakten mellom IR og JD er imidlertid meget begrenset. JD har bevisst valgt å ha lite kontakt for å understreke IRs selvstendige rolle. Det har imidlertid vært arrangert møter mellom IR og JD der også politisk ledelse har deltatt. Disse møtene har vært relativt formelle og det har i liten grad vært rom for faglige og prinsipielle diskusjoner.

Flere av medlemmene i IR ønsker en noe tettere kontakt med JD i den forstand at det kan arrangeres et årlig møte der IR og JD kan utveksle erfaringer med

innstillingsarbeidet. JD er også positive til en slik ordning, og det er også flere domstolledere.

Fra IRs side ønskes det mer informasjon om hvilke hensyn JD vektlegger og hvordan JD arbeider, mens JD på sin side er opptatt av å få bedre innblikk i begrunnelsene for IRs innstillinger og generelt mer kunnskap om hvordan IR arbeider. Det er særlig ønskelig å kunne diskutere – på prinsipielt grunnlag - saker der det har vært dissens i IR og der JD har endret IRs innstilling.

Gjennom intervjuene med domstolledere fremkommer det at flere av disse også kan tenke seg mer kunnskap om IRs arbeid. Policy/praksisnotatet oppleves som positivt, men det har også blitt nevnt at IR jevnlig kan ha et eget innlegg i forbindelse med dommermøter o.l.

4 Statskonsults vurderinger og anbefalinger

4.1 Innledning

I en evaluering av prosessen rundt dommertilsettinger kan man fokusere på hvordan dagens ordning fungerer i forhold til tidligere ordning eller man kan vektlegge forbedringer innenfor rammen av dagens ordning. Vi har oppfattet at vårt mandat først og fremst har vært å vurdere forbedringer innenfor rammen av dagens ordning.

Spørsmålet om DA skal ha et medlem i IR berører imidlertid mer grunnleggende spørsmål knyttet til selve ordningen med et uavhengig innstillingsråd. Vi vil derfor først belyse dette spørsmålet nærmere før vi drøfter forbedringer i oppgavefordelingen mellom aktørene, arbeidsprosessene og kommunikasjon mellom aktørene.

4.2 Bred oppslutning om dagens ordning

En enstemmig Domstolkommisjon (NOU 1999:19) gikk inn for å etablere et bredt sammensatt innstillingsorgan. Det var også bred oppslutning blant høringsinstansene om en slik ordning. Flertallet i Domstolkommisjonen foreslo at styret for DA skulle være innstillingsråd, men departementet anså at det var uheldig å kombinere styreoppgavene med oppgavene i IR både av hensyn til arbeidsmengden og behovet for ulik kompetanse.

Gjennom intervjuene fremkommer det at det er en klar støtte til ordningen med et uavhengig innstillingsråd, selv om ordningen oppfattes å være mindre effektiv enn den tidligere ordning. Det er bred enighet om at en ordning med et frittstående og bredt sammensatt innstillingsråd er en god måte å sikre den ønskede uavhengigheten.

I Ot prp nr 44 (2000 – 2001) ble opprettelsen av et uavhengig innstillingsråd begrunnet i et ønske om en bred rekruttering av dommere basert på en grundig og effektiv utvelgelsesprosedyre og hensynet til:

- en demokratisk utnevnelserprosess
- domstolenes uavhengighet
- utvelgelse av dommere med faglig kvalitet og de rette personlige egenskaper
- borgernes tillit til domstolene
- tillit hos potensielle søkere

Det har vært viktig å unngå et laugsstyre, der hele utnevnelserprosessen skjer innenfor domstolene. På samme måte har man ikke valgt en ren korporativ modell som er den som gjelder for andre tilsettinger i staten, der innstillingsrådet består av representanter for arbeidsgiversiden og arbeidstakersiden.

Spørsmålet om DA som arbeidsgiver bør være medlem av IR har vært et sentralt tema i intervjuene. Sekretariatet selv, samt et fåtall av medlemmene i IR mener at DA bør ha et medlem i IR. Mange av domstollederene er derimot

kritiske til et slikt forslag. Gitt premissene i Ot prp nr 44 bør DA som arbeidsgiver etter Statskonsults vurdering ha en reell innflytelse i IRs diskusjoner, men likevel ikke ha en formell stemme. Selv om DA som virksomhet er faglig uavhengig av JD vil noe av hensikten med opprettelsen av IR bli endret dersom DA får en plass i IR.

IR er på mange måter et kollegialt organ der ingen av medlemmene representerer noen part eller interessegruppe. Selv om det er tre grupperinger i IR – dommere, jurister (advokat og jurist fra offentlig sektor) og representanter for allmennheten – er ingen av disse oppnevnt som representanter for arbeidstakerorganisasjoner e.l. Dersom DA får en plass i IR vil det etter vår vurdering innebære at arbeidsgiversiden får en formell stemme.

Selv om DA som arbeidsgiver har en høyst legitim interesse av å ha innflytelse på tilsetningen av dommere, er nettopp hensikten med et bredt sammensatt IR å sikre et demokratisk korrektiv til domstolene selv. Som arbeidsgiver vil også DA kunne ha andre motiver (f.eks. løse personalproblemer) enn å tilsette den mest egnede dommer i enhver tilsetningssak. Vi vil imidlertid presisere at vi ikke på noe vis har grunnlag for å tro at dette er en reell fare i dag.

Selv om DAs styre var foreslått som Innstillingsråd av flertallet i Domstolkommisjonen, er dette ikke ensbetydende med at det er uproblematisk at DAs administrasjon i dag får en representant til IR. Rollene til et bredt sammensatt styre og en profesjonell administrasjon er ulike. Dersom DA skal ha et medlem i IR må det derfor avklares hvilken rolle DAs styre skal ha i forbindelse med dommerinnstillingene.

Vi har stor forståelse for arbeidsgivers behov for å ha innflytelse på innstillingsprosessen. Dette gjelder både domstolledere og DA. Det er imidlertid ingen god løsning å tilpasse sammensetningen av IR for å ivareta arbeidsgivers interesser uten å ta en ny, grundig og prinsipiell diskusjon om hvordan dommere skal tilsettes. Arbeidsgivers manglende formelle rolle i innstillingsprosessen kan ses som en svakhet ved dagens ordning, men er samtidig etter vår vurdering nettopp i tråd med intensjonene bak opprettelsen av IR. Dersom arbeidsgiversiden blir representert i IR vil det også måtte tas en diskusjon om arbeidstakerorganisasjonenes rolle og da nærmer man seg en korporativ modell. En slik modell har mange fordeler – og er den vanligste modellen for innstillingsråd i staten, men ble i Ot prp nr 44 ikke vurdert å ivareta ønsket om en demokratisk utnevningssprosess i tilstrekkelig grad.

På bakgrunn av den brede oppslutningen om Domstolkommisjonens forslag og inntrykket fra våre intervjuer om at ordningen med et uavhengig innstillingsråd er viktig, mener vi at det nå ikke er hensiktsmessig å foreta endringer som gir DA en sterkere formell rolle. Dette vil berøre sentrale prinsipielle spørsmål som bør være gjenstand for en bredere diskusjon som ikke bare berører spørsmålet om arbeidsgivers rolle. Vi mener at dagens ordning og de rutiner som nå er etablert bør fungere noe lengre tid før man foretar endringer som rokker ved den prinsipielle rolledelingen.

Vi mener imidlertid at det kan vurderes om DAs synspunkter bør følge innstillingen på samme måte som det gjøres for domstolledere. En slik endring krever at DAs synspunkter er kjent av IR før DA oversender innstilling med kommentarer til JD. I den grad det er dissens mellom IR og domstolleder og DA kan dette medføre at JD i større grad enn i dag endrer IRs innstillinger. Dette reiser igjen spørsmål ved hva som ligger i JDs begrensede behandling av innstillingene. En positiv side ved å la DAs vurderinger følge innstillingen kan være at det stimulerer IR til å skrive godt begrunnede innstillinger som tydeliggjør deres vurderinger.

4.3 Oppgavefordeling

4.3.1 Justering av oppgavefordelingen mellom IR og DA bør vurderes

Selv om DA ikke gis en formell posisjon i IR er det etter vår vurdering viktig hele tiden å vurdere justeringer i oppgavefordelingen som kan forbedre arbeidet med innstillingene.

Oppgavefordelingen mellom IR og DA er et punkt som alle informantene er opptatt av. Det er også på dette området det er størst muligheter til justeringer i oppgavefordelingen for å kunne effektivisere arbeidet og avlaste IR. Et viktig spørsmål er derfor hvilke oppgaver sekretariatet kan ivareta uten at det endrer den prinsipielle rollefordelingen mellom IR og sekretariatet?

Den nye ordningen la til grunn beregninger for ressursbruk i IR og i DA som har vist seg ikke å være realistiske. Begge instanser bruker mer ressurser enn tenkt. Arbeidsbelastningen for IRs medlemmer synes å være betydelig større enn det som ble antatt. Dette kan gå ut over kvaliteten på arbeidet IR utfører og på sikt også få konsekvenser for mulighetene til å rekruttere kvalifiserte medlemmer til IR. På bakgrunn av intervjuene har vi ikke grunn til å konkludere med at dette er et problem i dag, men dersom man ønsker å redusere arbeidsbelastningen for IR kan dette gjøres på to måter. Det ene er å "fristille" eller "frikjøpe" medlemmene fra deres ordinære stillinger i større grad enn i dag. Det andre er å overlate større deler av IRs arbeid til sekretariatet i DA.

Arbeidsbelastningen i IR aktualiserer spørsmålet om å få mer arbeid/tilrettelegging gjort i DA. Etter Statskonsults syn må grensedragningen mellom IR og DA ta utgangspunkt i en gjennomgang av ulike deloppgaver som skal utføres, og en vurdering av hva som kan betegnes som på den ene siden sekretariatsoppgaver (forarbeid, tilrettelegging, informasjonsinnhenting m.v.) og på den andre siden hva som er utøvelse av skjønn og vurdering av søkere.

Flere av domstollederne er relativt kritiske til DAs rolle i dag og enda mer kritiske i forhold til spørsmålet om å legge flere oppgaver til sekretariatet. Etter Statskonsults vurdering er denne kritiske holdningen sterkt overdrevet og synes til dels å skyldes manglende kunnskap om arbeidet i IR og i sekretariatet. Det viser til dels at IRs arbeid ikke har vært godt nok kjent i domstolskretser, i hvert fall inntil praksis/policynotatet nylig ble gjort kjent. Vårt inntrykk er imidlertid at den kritiske holdningen i stor grad skyldes en generell skepsis til DA begrunnet i det mange mener er DAs manglende kompetanse på domstoler og

domstolledelse. En slik generell skepsis bør imidlertid ikke være førende for ev. endringer i oppgavefordelingen mellom IR og DA.

Det er likevel ingen tvil om at oppgavefordelingen mellom IR og DA er av prinsipiell betydning. Et viktig spørsmål er hvor langt DA kan gå i å tilrettelegge saksbehandlingen for IR uten at dette medfører at DA får en større reell innflytelse enn det som er intendert. Etter vår vurdering kan sekretariatet tillegges ytterligere oppgaver som f.eks. utarbeidelse av utkast til innstilling uten at dette endrer den intenderte oppgavefordelingen mellom IR og DA. Fordelen ved at sekretariatet lager utkast til innstilling er at det kan føre til en viss profesjonalisering og strømlinjeforming av innstillingene som kan være ønskelig sett fra departementets side. Dette krever imidlertid at intervjugruppen setter av tid til å diskutere de aktuelle kandidatene slik at det er enighet om hvilke kandidater som skal omtales i forslaget til innstilling, hvordan de skal omtales og hvilken rekkefølge det skal være på innstillingen. Det krever også at DA har de riktige ressursene i form av kapasitet og kompetanse. Så vidt vi har forstått har sekretariatet fått i oppgave å vurdere om det "skallet" som de nå utarbeider til innstillingen kan utvides.

En annen måte å avlaste dommermedlemmene for arbeid kan være å la andre medlemmer i intervjugruppen ha et hovedansvar for å lede intervjuene og for å lage utkast til innstilling. Vi har forstått at dette nå skjer i større utstrekning enn tidligere (jf. praksis/policynotatet). Ulempen med at flere personer skal utarbeide innstillinger er imidlertid at det kan føre til enda større forskjeller mellom innstillingene. Dette kan være lite ønskelig sett fra f.eks. JDs side.

En annen oppgave som kan legges til sekretariatet er innhenting av referanser. Dersom DA får ansvaret for dette vil det bidra til å avlaste IR og samtidig strømlinjeforme referanseinnhentningen. Dersom referanseinnhentningen foretas av andre enn DAs medlem i intervjugruppen vil det imidlertid kunne innebære at tilfanget av og innholdet i referanseuttalelsene blir annerledes. Dette er lite ønskelig sett fra IRs side. Det kan også synes uheldig å avskjære medlemmene av IR fra å innehente uttalelser.

Et annet sentralt spørsmål er hvorvidt DA faktisk har kapasitet og kompetanse til å ivareta flere oppgaver for IR. Som nevnt i pkt 3.2.4 har det kommet synspunkter på at sekretariatet ikke alltid klarer å levere. Det innebærer at det må sikres tilstrekkelig sekretariatsressurser i DA dersom DA skal få ytterligere oppgaver.

I en vurdering av oppgavefordelingen mellom IR og DA er det viktig å finne en god balanse mellom behovet for avlastning for IRs medlemmer og hensynet til å sikre at IR har reell myndighet. I en slik sammenheng er det viktig ikke bare å vurdere de prinsipielle sidene ved oppgavefordelingen, men også vurdere om kvaliteten på arbeidet kan bli bedre dersom DA gjør mer av tilretteleggingen for IR.

4.3.2 Domstolleder bør trekkes med

Domstolleders rolle i innstillingsprosessen opptar mange – ikke minst domstollederne selv. Domstollederne opplever nok en viss avmaktsfølelse i

forhold til et IR som enkelte opplever som relativt lukket. Etter Statskonsults vurdering er det derfor viktig at IR åpner seg mot domstolene og jevnlig orienterer domstolene om arbeidet i IR og hvilke spørsmål IR er opptatt av når det gjelder tilsetting av dommere.

Et viktig spørsmål er hvor stor innflytelse domstolleder kan få uten at IR blir redusert til et sandpåkstrøingsorgan. I dag kan domstolleders rolle i innstillingsprosessen på mange måter sammenlignes med DAs rolle. De vil begge måtte leve med resultatene av IRs beslutninger samtidig som de begge også har reell innflytelse på avgjørelsene. Begge parter ønsker også større formell innflytelse.

Etter Statskonsults vurdering er det viktig at domstolleder trekkes aktivt med i alle faser av tilsettingsprosessen og at domstolleders synspunkter tillegges betydelig vekt. Det er bl.a viktig at det settes av tid i intervjugruppen for å oppsummere synspunkter etter intervjuene og at domstolleders syn kommer til uttrykk i den forbindelse. Domstolleder bør også trekkes aktivt med i alle intervjuer.

Det kan også vurderes om det bør være enda større åpenhet om IRs innstillinger før de oversendes JD slik at domstolleder kan få en mulighet til å argumentere sterkere for eget syn. Vi har forstått det slik at domstolleder kan gis muntlig orientering om IRs begrunnelse for innstillingen og at dette langt på vei bør kunne dekke domstolleders behov. En mer formalisert tilbakemelding til domstolleder vil imidlertid raskt kunne bli mer tidkrevende enn dagens praksis med avklaringer i flere runder. Det kan også føre til en mer aktiv "lobbyvirksomhet" fra domstolledere overfor JD.

Alt i alt mener vi derfor at domstolleder bør trekkes aktivt med i alle deler av prosessen og at det bør være stor grad av åpenhet, men at dagens oppgavefordeling er hensiktsmessig ut fra prinsippet om at IR skal ha en selvstendig rolle. I likhet med DA bør derfor heller ikke domstolleders rolle i innstillingsprosessen formaliseres ytterligere.

4.3.3 Saksbehandlingstiden må reduseres

Et mål med reformen i 2002 var at saksbehandlingstiden knyttet til dommertilsettinger skulle reduseres. Erfaringene så langt tyder på at ordningen er mer ressurskrevende og mer tidkrevende enn tidligere ordning.

Gjennom intervjuene gis det inntrykk av at lang saksbehandlingstid i JD er vanlig, men en gjennomgang av tidsbruken viser at saksbehandlingstiden i gjennomsnitt har vært på ca 4 uker det siste halvannet året. En oversikt over når sakene er behandlet i IR, når de er kommet inn til JD og når de går i statsråd viser at det er stor variasjon mht hvor lang tid det tar før sakene registreres inn i JD. Som nevnt i pkt 3.1.3 kan det skyldes tidsbruk i IR, tidsbruk i DA, treg postgang, tidsbruk i JD før saken registreres inn eller en kombinasjon av dette. Uansett er dette i enkelte tilfeller med på å øke den totale saksbehandlingstiden betraktelig, i noen tilfeller med flere uker.

Lang saksbehandlingstid er uheldig, ikke minst overfor søkerne som venter på en beslutning. Med mange aktører involvert vil saksbehandlingstiden ha en tendens til å øke. Etter Statskonsults vurdering er det derfor viktig at alle aktører i prosessen bestreber seg på å redusere den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden.

Det bør bl.a ses nærmere på hva som er årsakene til at saker i enkelte tilfeller tar flere uker fra de er behandlet i IR til de registreres inn i JD, og det bør settes i verk forbedringstiltak på den bakgrunn.

JD bør også sikre at det settes av tid og ressurser til å sikre en rask behandling av sakene når de oversendes fra sekretariatet i DA. Departementet har oversikt over omfanget av utlyste stillinger og de kjenner til møtetidspunktene for IR. JD bør derfor kunne planlegge sin del av saksbehandlingen ut fra dette, gitt at sakene sendes over kort tid etter møtene i IR. I de tilfellene JD mener at innstillingene ikke er godt nok begrunnet bør departementet raskt ta kontakt via sekretariatet for å få de nødvendige avklaringer fra IR. Dette vil bidra til å hindre unødig lang tidsbruk i departementet.

Det er utvilsomt også et behov for gjensidig forventingsavklaring mellom IR/DA på den ene siden og JD på den andre siden, herunder et behov for en mer omforent forståelse av hva som ligger i JDs behandling av sakene som beslutningsgrunnlag for vedtak i Kongen i statsråd. Dette er et tema som bør berøres i kontaktmøter mellom JD, IR og DA (jf. pkt 4.5).

4.4 Arbeidsprosesser – kvalitet i saksbehandlingen

Uavhengig av ev. justeringer i oppgavefordelingen mellom IR og DA bør IR vurdere enkelte forbedringer av eget arbeid. IR har hatt en positiv utvikling siden det ble opprettet og mange rutiner og retningslinjer har kommet på plass. Dette er manifestert i praksis/policynotatet som gir en god beskrivelse av rådets arbeidsoppgaver.

4.4.1 Bredder i kompetansen i IR er viktig

Det kan stilles spørsmål ved hvor ”profesjonelle” IR kan bli uten det endrer det kollegiale preget som rådet skal ha. Dette gjelder ikke minst i forhold til representantene for allmennheten. IRs medlemmer er ikke eksperter på ansettelser, men har bred erfaring fra tilsettinger. Etter vår vurdering er det viktig at IR beholder det kollegiale preget.

Sammensetningen av IR sikrer en viss uavhengighet fra både arbeidsgiversiden, dommerstanden og det politiske nivå samtidig som dommernes sterke stilling i IR bidrar til å sikre legitimiteten overfor domstolene. Representantene for allmennheten bidrar med et lekmannskjønn som et korrektiv til jurist- og dommerdominansen. Med en ytterligere profesjonalisering av IR vil noe av hensikten med IR bli svekket og man kan da vurdere å legge ansvaret for innstillingene i sin helhet til ”et profesjonelt” DA.

En fortsatt vektlegging av en viss bredde i sammensetningen av IR er imidlertid ikke til hinder for at IR driver et kontinuerlig forbedringsarbeid. Det er bl.a viktig at IR har høy kompetanse på intervjueteknikk og på å innhente referanser.

4.4.2 Begrenset behov for ekstern bistand

Som nevnt i pkt 3.1.2 er det noe delte meninger mht behovet for å benytte ekstern bistand i forbindelse med innstillingsarbeidet, men hovedinntrykket er at IR oppleves som relativt kompetente. Både IR selv og øvrige informanter mener imidlertid at IR stadig på oppdatere seg på intervjueteknikk osv for å få en så god tilsettingsprosess som mulig.

Etter Statskonsults vurdering er det liten grunn til at profesjonelle headhuntere, organisasjonspsykologer e.l. bør være medlemmer av IR (repr. for allmennheten) eller knyttes fast til IRs arbeid. Dersom IR skal profesjonaliseres på en slik måte kan man nesten like gjerne legge ansvaret for tilsettinger til DA og utvikle en mer profesjonell organisasjon der.

Det betyr imidlertid ikke at ikke IR kan bli enda bedre på å håndtere intervjuer, referanseinnhenting og skriving av innstillinger og at det i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessig å benytte ekstern bistand, f.eks. ved rekruttering av domstolledere. For øvrig er dette bistand som sekretariatet bør forventes å yte.

4.4.3 DA bør ha et hovedansvar for å skaffe gode søkere

I dag er det svært ulikt hvor stor søkermassen er til de ulike dommerstillingene. Utfordringene med å skaffe bredde i søkermassen er særlig knyttet til domstollederstillinger og jordskiftstillinger. Et flertall av informantene mener derfor at det er behov for en mer aktiv rekrutteringspolitikk.

I tråd med flertallet av informantene er det etter Statskonsults vurdering riktig at et hovedansvar for å skaffe søkere legges til DA. Domstolledere ved det aktuelle embetet bør også kunne oppfordre personer til å søke. Et slikt arbeid må selvsagt gjøres på en slik måte at det ikke på noen måte skapes forventninger hos søkerne. IR bør som innstillende organ ikke aktivt oppfordre personer til å søke stillinger.

For å sikre at rekrutteringen ikke blir ”tilfeldig” bør DA utarbeide en strategi for å sikre gode søkere til dommerstillinger. I en slik strategi bør utfordringene knyttet til rekruttering til de ulike type stillinger og embeter konkretiseres. Strategien må også inneholde beskrivelser av hvilke tiltak som kan iverksettes for å skaffe søkere. Dette vil dreie seg om mer generelle tiltak som annonsering og annen markedsføring av stillingene samt mer målrettet kontakt med potensielle søkere. Rekrutteringsarbeidet bør iverksettes med en gang en det er kjent at en stilling skal utlyses.

4.4.4 Det må settes av bedre tid til intervjuer og oppsummeringer

Et av de kritiske punktene er etter vår vurdering den knappe tiden IR har til rådighet. I mange tilfeller vil en time avsatt til intervju være tilstrekkelig, men i mange tilfeller vil også være behov for mer inngående intervju – ikke minst i forbindelse med tilsetting i lederstillinger. Det er også viktig at intervjugruppen setter av tilstrekkelig tid til å oppsummere inntrykk etter intervjuene og til å

diskutere hvilke opplysninger de bør innhente hos referansene. Det bør også vurderes andregangsintervjuer i tilfeller der det er stor tvil i intervjugruppen, særlig når det dreier seg om lederstillinger.

Fordelen ved en intervjugruppe bestående av bl.a en dommerrepresentant og en representant fra DA er at de i enkelte tilfeller vil være godt kjent med en eller flere av søkerne fra f.eks. nåværende stilling og på den måten kan stille relevante og kritiske spørsmål. På den annen side kan det også bidra til at intervjuene blir forsiktige i formen dersom deler av, eller hele intervjugruppen mener at de kjenner vedkommende godt fra før. Bl.a av den grunn er det viktig at intervjugruppen (i tråd med praksis/policynotatet) ikke alltid ledes av et dommermedlem og at de øvrige medlemmene i intervjugruppen får bred anledning til å stille kritiske spørsmål.

4.4.5 Det må settes av tid til diskusjon av prinsipielle saker

Et annet resultat av at arbeidet i IR er tidkrevende er at IR ikke får tilstrekkelig tid til å drøfte prinsipielle saker på et mer generelt grunnlag. Etter Statskonsults vurdering er det viktig at IR – gjerne sammen med sekretariatet og også JD – setter av tid til å vurdere eget arbeid og spørsmål av prinsipiell interesse. Dette gjelder spørsmål knyttet til oppgavefordelingen mellom aktørene, men det gjelder også diskusjon av hvilke kriterier man skal legge vekt på ved tilsetting av dommere og hvordan man best skal få kunnskap om hvilke søkere som er best egnet.

IR bør også hele tiden ha en kritisk vurdering av eget arbeid. Det innebærer tid til å vurdere statistikk og resultater av de tilsettingene de har bidratt til. Spørsmålet som må stilles er hvor gode IR har vært til å innstille egnede dommere.

4.5 Kommunikasjon mellom aktørene

Det synes å være en utbredt oppfatning av at det bør være en mer formalisert kontakt mellom JD og IR enn det som er tilfelle i dag. Mange etterlyser et årlig kontaktmøte der JD (på embets- og tjenestemannsnivå), IR og sekretariatet i DA kan diskutere praksis og prinsipper i forbindelse med innstillingsprosessen.

Etter Statskonsults vurdering bør det derfor legges til rette for slike faste, årlige møter. Det kan være naturlig at JD tar et ansvar for å arrangere møtene, men at alle aktører kan komme med innspill til dagsorden. I møtene bør det legges til rette for diskusjon av erfaringer og drøfting av viktige prinsipielle spørsmål med utgangspunkt i konkrete saker som er behandlet. Dette kan dreie seg om spørsmål om hvordan innstillingene bør utformes, hvilke kriterier som har blitt – eller bør bli – vektlagt i innstillingene og hvordan dialogen og arbeidsdelingen mellom aktørene fungerer.

I forbindelse med et slikt årlig kontaktmøte bør også utviklingen i saksbehandlingstid hos de ulike aktørene kartlegges og resultatene drøftes på møtet med tanke på å konkretisere ev. forbedringstiltak.

4.6 Statskonsults anbefalinger

Siden Innstillingsrådet ble opprettet har det tatt tid å få på plass rutiner og retningslinjer for arbeidet. Praksis/policynotatet har vært viktig og gir et godt grunnlag for IRs arbeid. Etter vår vurdering er det åpenbart at IR har hatt en positiv utvikling og at arbeidet i hovedsak ivaretas på en god måte. Det er imidlertid rom for forbedringer både knyttet til oppgavefordeling, arbeidsprosesser og kommunikasjon mellom aktørene.

På bakgrunn av drøftingen over vil vi oppsummere våre anbefalinger slik:

- Dagens sammensetning av IR bør ikke endres uten en mer prinsipiell diskusjon om hvordan dommere bør utnevnes. DA bør derfor ikke få et medlem i IR nå; det vil ev. endre den formelle rolledelingen. Tilsvarende gjelder for domstolleder. IR har først den senere tiden funnet sin form og det bør etter vår vurdering ikke foretas endringer før ordningen har fungert lenger. Det må imidlertid sikres at DAs synspunkter blir vektlagt og det bør vurderes om DAs synspunkter bør følge alle innstillingene som sendes JD.
- Det bør vurderes om DA bør yte større bistand til IR enn det de gjør i dag, f.eks. knyttet til å skrive utkast til innstillinger osv. Dette er viktig for å kunne avlaste medlemmene i IR, slik at deres tid i størst mulig grad benyttes til gjennomføring av intervjuer og substansielle innspill til innstillingene. En vurdering av å legge ytterligere oppgaver til DA må imidlertid ses i lys av DAs kapasitet og kompetanse. Oppgaver må kun overføres dersom DA kan ivareta oppgavene med like høy – og helst høyere – kvalitet som det IR gjør.
- Innstillingsrådet bør ”åpne seg” mer for domstolene. Dette kan gjøres både ved å trekke domstolleder aktivt med i intervjuer og diskusjoner i etterkant samt ved jevnlig å orientere om arbeidet i IR på domstollederkonferanser og gjennom hjemmesidene (www.domstol.no) o.l. I denne typen aktivitet bør alle medlemmene i IR kunne delta.
- Saksbehandlingstiden bør reduseres. Årsakene til at det i noen tilfeller tar lang tid før saker registreres inn i JD må klargjøres, og alle aktører må tilstrebe at saksbehandlingstiden reduseres. I tilfeller der JD opplever at innstillingene fra IR er mangelfulle, bør departementet snarest ta kontakt med IR for å få de nødvendige utdypinger slik at saksbehandlingstiden kan minimaliseres.
- Det er en utfordring å skaffe gode søkere til mange av stillingene i domstolene. Ansvar for en mer målrettet rekruttering bør primært ivaretas av DA. Det bør utarbeides en strategi som konkretiserer hvordan rekrutteringen kan bedres.
- Innstillingsrådet bør drive et kontinuerlig forbedringsarbeid. For å øke kvaliteten på IRs arbeid ytterligere bør bl.a det settes av bedre tid til diskusjoner i intervjugruppen i for- og etterkant av intervjuer, det bør vurderes å sette av mer tid til enkelte intervjuer samt at

andregangsintervjuer bør vurderes i krevende tilsettingsprosesser. Det er også behov for en jevnlig erfaringsutveksling mellom IRs medlemmer.

- Det bør settes av ressurser i DA til å gjennomføre en analyse av innstillingene som IR har foretatt. Dette bør være en oversikt over antallet innstillinger, dissenser osv, samt en beskrivelse av turnover, karrierevei osv hos de som er tilsatt.
- Det bør arrangeres faste, årlige kontaktmøter mellom JD, IR og sekretariatet i DA. Aktuelle punkter på dagsorden for slike møter kan være:
 - Gjennomgang av statistikk for antall innstillinger, saksbehandlingstid, omgjøringer i JD osv.
 - Gjennomgang av avsluttede enkeltsaker som har vært problematiske
 - Diskusjon om hvilke egenskaper en god dommer bør ha med sikte på å få en omforent forståelse mellom JD og IR.

Oversikt over informanter

Justisdepartementet

Departementsråd Morten Ruud
Ekspedisjonssjef Anne Herse
Rådgiver Eva Tveit

Medlemmer av Innstillingsrådet

Gunnar Lind, leder
Inger Myhr
Erik Melander
Eldbjørg Løwer
Bernt Bull
Anne Pauline Jensen
Per Norvald Sperre
Reidar Flaatten (jordskifte)
Una Kvalvaag (jordskifte)

Dommerforeningen

Bjørn Solbakken (leder)

Domstolledere

Førstelagmann Arild O. Eidesen, Hålogaland lagmannsrett
Førstelagmann Nils Erik Lie, Borgarting lagmannsrett
Sorenskriver Anne Austbø, Asker og Bærum tingrett
Sorenskriver Geir Engebretsen, Oslo tingrett
Sorenskriver Laila Ingebrigtsen, Drammen tingrett
Sorenskriver Are Kobro, Namdal tingrett
Sorenskriver Jan Erling Lied, Nordmøre tingrett
Sorenskriver Øyvind Smukkestad, Trondheim tingrett

Domstoladministrasjonen

Avdelingsdirektør Willy Nasset
Seniorrådgiver Jon Bottheim

Referanseark for Statskonsult

Tittel på rapport:	Evaluering av prosessen rundt dommerutnevnelser
Statskonsults rapportnummer:	2007:12
Forfatter(e):	Ingunn Botheim og Peter Bøgh
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	
Prosjektnummer:	131394
Prosjektnavn:	Evaluering av prosessen rundt dommerutnevnelser
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Prosjektansvarlig avdeling:	Strategi
Oppdragsgiver(e):	Justisdepartementet
Resymé/omtale:	<p>På oppdrag fra Justisdepartementet har Statskonsult foretatt en evaluering av prosessen rundt dommerutnevnelser. Et viktig mål med evalueringen har vært å få frem erfaringer og forbedringsmuligheter knyttet til prosessen.</p> <p>Oppgavefordelingen mellom de ulike aktørene har vært et sentralt tema i evalueringen. Både Innstillingsrådet for dommere, Domstoladministrasjonen og Justisdepartementet har oppgaver i forbindelse med dommertilsettinger. Det har også vært viktig å få belyst Innstillingsrådets arbeidsrutiner i evalueringen.</p> <p>Siden Innstillingsrådet ble opprettet har det tatt tid å få på plass rutiner og retningslinjer for arbeidet.. Etter Statskonsults vurdering har Innstillingsrådet hatt en positiv utvikling og arbeidet ivaretas i hovedsak på en god måte. Det er imidlertid rom for forbedringer både knyttet til oppgavefordeling, arbeidsprosesser og kommunikasjon mellom aktørene.</p>
Emneord:	Domstoler, dommerutnevnelser, tilsettinger, oppgavefordeling, arbeidsrutiner, rekruttering, uavhengighet
Totalt antall sider til trykking (uten forside):	29
Dato for utgivelse:	18. april 2007
Utgiver:	Statskonsult as Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.Statskonsult.no