



DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og beredskapsministeren

Justiskomiteen
Stortinget
0026 Oslo

Deres ref.

Vår ref.
23/1688

Dato
21.04.2023

Uttalelse til Dokument 8:178 S (2022-2023) - Representantforslag om å utvikle og styrke meddommerordningen

1. INNLEDNING

Jeg viser til Justiskomiteens oversendelse 27. mars 2023, der det bes om min uttalelse til representantforslag fra stortingsrepresentantene Andreas Sjalg Unneland, Grete Wold og Freddy André Øvstegård om å utvikle og styrke meddommerordningen – Dokument 8:178 S (2022-2023).

Prinsippet om at man skal dømmes av sine likemenn er ansett som en sentral del av retten til en rettferdig rettergang i det norske rettssystemet. For å ivareta dette prinsippet benyttes innslag av lekdommere. Etter juryordningen ble avvirket, er meddommerordningen det viktigste lekdommerinnslaget i domstolene. Jeg er enig med forslagsstillerne i at det er en forutsetning for at meddommerordningen skal kunne ivareta dette prinsippet, at utvalgene av meddommere er representative for sammensetningen i samfunnet.

2. TIDLIGERE UTREDNINGER OG LOVARBEID

I 2006 foreslo departementet blant annet en revisjon av reglene i domstolloven kapittel 4 om utvalg av meddommere, jf. Ot.prp. nr. 22 (2006-2007) *Om endringer i domstolloven mv. (valg og uttaking av lekdommere)*. Formålet med endringene var å gjøre utvalgene av meddommere mer representative og gi mer oversiktlige regler om valg og uttaking av meddommere. Lovendringene trådte i kraft 1. juli 2007. Domstolloven § 67 lyder nå:

«Utvalgene av meddommere skal ha en allsidig sammensetning, slik at de best mulig representerer alle deler av befolkningen. Kommunen skal oppfordre allmennheten til å foreslå kandidater til valget.»

Bestemmelsens andre punktum om at kommunen skal oppfordre allmennheten til å foreslå kandidater til valget, må ses i sammenheng med at det er kommunestyret som oppnevner medlemmene til utvalgene hvert fjerde år, jf. domstolloven § 66. Dette innebærer at det er *kommunene* som har en plikt til å sørge for at utvalgene er i tråd med domstollovens bestemmelser. Kommunens vedtak vil som andre kommunale vedtak være gjenstand for lovlighetskontroll etter kommuneloven kapittel 27.

Domstollovens krav om at utvalgene skal ha en «allsidig sammensetning, slik at de best mulig representerer alle deler av befolkningen» innebærer at kommunene må arbeide aktivt for å sikre at utvalgene er representative. I forarbeidene uttaler departementet at kommunen «må ta hensyn til blant annet alder, etnisk bakgrunn og kultur, og sørge for at sammensetningen av utvalgene så langt mulig blir i samsvar med befolkningen i kommunen», jf. Ot.prp. nr. 22 (2006-2007) side 89. Videre uttaler departementet at oppfordringen til allmennheten eksempelvis kan skje gjennom «annonser i lokalpressen, på kommunens hjemmesider på internett eller ved oppslag på steder der allmennheten ferdes», og at kommunene må rette informasjon og oppfordringer om å stille til valg eller foreslå kandidater til en bredere del av befolkningen enn det som var praksis før loven ble vedtatt, jf. side 87. Departementet foreslo ikke nærmere regler om hvordan kommunene skal gå frem for å finne kandidater. Det er kommunene som har nærkontakt med innbyggerne, kjenner de lokale forholdene og har de beste forutsetningene for å finne egnede kandidater.

3. MEDDOMMERUNDERSØKELSEN 2018

I 2018 utførte Domstoladministrasjonen en nasjonal meddommerundersøkelse for å utvide kunnskapen om meddommerordningens virkemåte, med sikte på videre utvikling og forbedring. Undersøkelsen viste blant annet at meddommere gjennomgående er eldre, der de yngre under 39 år er underrepresentert til fordel for aldersgruppen 50 år og eldre (særlig aldersgruppen 50-59 år), og er noe hyppigere norskfødte.

I forkant av forrige uttak av meddommere, sendte Domstoladministrasjonen brev til kommunene og gjorde de oppmerksomme på domstollovens krav til sammensetningen av utvalg og kommunenes plikt til å sikre en allsidig sammensetning. Domstoladministrasjonen skrev:

«Når lovens formulering om allsidig sammensetning sammenlignes med svarene i undersøkelsene er det derfor grunn til å betone at andelen yngre meddommere

bør øke betydelig og at kommunene bør etterstrebe å velge flere meddommere som har innvandrerbakgrunn.»

Jeg håper at Domstoladministrasjonens veiledning i brevet har hatt effekt og at utvalgene er mer representative i perioden 2021-2024 enn da undersøkelsen ble utført i 2018. Jeg antar imidlertid at utvalgene av meddommere fortsatt ikke fullstendig gjenspeiler samfunnet. Jeg mener det er viktig at kommunene i forbindelse med neste uttak, iverksetter nødvendige tiltak for å sikre at utvalgene er tilstrekkelig representative.

4. FORSLAG

Til forslag nr. 1

Til forslag nr. 1 vil jeg bemerke at det i 2001 ble nedsatt et utvalg for å gå gjennom reglene for og praksis ved valg av uttak av lekdommere, herunder meddommere (Lekdommerutvalget). Lekdommerutvalget leverte en grundig utredning i 2002, NOU 2002: 11, og utredningen ble fulgt opp av departementet som fremmet nevnte proposisjon i 2006. Flere av tiltakene nevnt i representantforslaget, ble vurdert av utvalget og av departementet.

Utvalget utredet og foreslo blant annet en ordning med trekning av meddommere fra folkeregisteret, som jeg antar er det forslagsstillerne mener med «plikt til å være meddommer». Utvalget la til grunn at en slik ordning ville sikre full representativitet på landsbasis, også med hensyn til minoritetsbakgrunn, se Ot.prp. nr. 22 (2006-2007) punkt 6.2. Utvalget uttalte imidlertid at forskjellene mellom kommunene vil være stor, og uten andre tiltak vil representativiteten antakelig reduseres etter at egnethetskontrollen av de uttrukne er gjennomført. En lovbestemt fordeling etter etnisk bakgrunn vurderer utvalget som praktisk vanskelig å lovfeste. Utvalget uttalte i NOU 2002: 11 i punkt 8.3.2.4:

«Utvalget antar at det går an å utarbeide beregningsmodeller for etnisk representasjon, slik at man kan regne seg frem til mål for etnisk representasjon, også lokalt. Det er imidlertid ikke entydig hva som kvalifiserer til betegnelsen minoritetsbakgrunn. Dessuten er det tvilsomt om valgorganet vil ha tilgang til offentlige registre der etnisk bakgrunn fremkommer (annet enn utenlandsk statsborgerskap). Etter utvalgets syn vil det være vanskelig å sette en klar og praktisk grense i lovteksten. Hvilke opprinnelsesland lekdommerne skal ha, om personer med blandet etnisk bakgrunn kan velges, om det er tilstrekkelig å være tredje-generasjonsinnvandrer etc. er spørsmål som raskt vil dukke opp. Økt innslag av personer med minoritetsbakgrunn må etter utvalgets syn derfor søkes oppnådd ved å etablere et valgsystem med en mer tilfeldig uttrekning enn i dag. På den måten vil man som nevnt få en statistisk representativ andel personer med minoritetsbakgrunn, i hvert fall i utgangspunktet.»

Departementet fulgte ikke opp utvalgets forslag om trekning fra folkeregisteret. For departementet ble spørsmålet om det skulle gis presise regler for sammensetningen av utvalgene med hensyn til alder og/eller andre egenskaper, eller om det skulle gjelde en mer generell regel om krav til mangfold i utvalgene. Departementet uttalte i proposisjonen punkt 6.2:

«[...] Departementet ser ikke bort fra at det i prinsippet ville være mulig å utarbeide de definisjoner og få frem de opplysningene om befolkningen som ville være nødvendig dersom det stilles krav om at utvalgene skal være et nøyaktig «speilbilde» av befolkningen med hensyn til aldersfordeling, andel innvandrere eller andel personer med minoritetsbakgrunn. Etter departementets syn er det imidlertid ikke hensiktsmessig å etablere så presise regler for sammensetningen. Det vises til at oppgaven med å velge utvalgene da ville bli vesentlig mer ressurskrevende for kommunene, og at det finnes også andre, mindre ressurskrevende tiltak som kan bidra til større mangfold i utvalgene, jf. straks nedenfor. Krav om en helt bestemt fordeling i utvalgene med hensyn til eksempelvis alder og innvandrerbakgrunn vil for øvrig ikke kunne gjøres absolutt, siden man da ville risikere at kommunene ikke klarer å etablere utvalg som tilfredsstillende lovens krav.»

Jeg mener at forslaget om trekning fra folkeregisteret er tilstrekkelig utredet av Lekdommerutvalget og departementet. Dersom det skal innføres en slik ordning, vil det innebære en løsning som skiller seg markant fra dagens ordning i Norge, og som krever at regelverket om lekdommere endres fullstendig. Videre kan en slik løsning bli langt mer ressurskrevende enn dagens valgordning, ettersom det i tilfelle må kontrolleres om den enkelte meddommer fyller vilkårene for å være meddommere i forbindelse med at vedkommende trekkes til en bestemt sak. Etter domstolloven § 70 stilles det blant annet krav til at den som velges:

- har tilstrekkelige norskkunnskaper
- er personlig egnet til oppgaven
- er over 21 år og under 70 år ved valgperiodens start
- ikke er fradømt stemmeretten i offentlige anliggender, ikke er under gjeldsforhandling eller konkursbehandling eller i konkursskarantene
- står innført i folkeregisteret som bosatt i kommunene på valgdagen og er statsborger i Norge eller et annet nordisk land, eller har stått innført i folkeregisteret som bosatt i riket de tre siste år før valgdagen

I tillegg er enkelte utelukket fra valg på grunn av sin stilling etter § 71, og på grunn av vandel etter § 72. Videre vil en slik løsning medføre at meddommere er mindre forberedt på vervet enn etter dagens ordning, noe som kan gi svekket forutberegnelighet for borgerne og for domstolene. Jeg mener at dagens utfordringer knyttet til representativitet, ikke kan begrunne en så omfattende omlegging. Det er heller ikke holdepunkter for at løpende opptak vil bidra til økt representativitet.

Det er kommunenes rutiner som i stor grad er avgjørende for den endelige sammensetningen i utvalgene. Kommunene kan basere seg på listene fra forrige utvalg, sende forespørsler til aktuelle kandidater basert på egne kriterier, foreta trekning blant innbyggerne, og velge personer som selv har meldt interesse for vervet. Ofte benyttes en kombinasjon av noen eller alle disse fremgangsmåtene. I tillegg varierer det hvor mye kommunene driver markedsføring for vervet i offentligheten, og i hvilke kanaler dette foregår.

Det mest effektive for å sikre økt representativitet i utvalgene, er etter min oppfatning at kommunene vurderer hvilke tiltak de kan iverksette for å sikre en «allsidig sammensetning, slik at de best mulig representerer alle deler av befolkningen». For eksempel viser meddommerundersøkelsen fra 2018 at de som selv søker seg til vervet, er overrepresentert blant yngre personer under 39 år, som da gjerne også er studenter, og blant ikke-norskfødte. Til sammenligning er selvstendig næringsdrivende representert blant meddommerne på nivå med andelen i befolkningen. Dette skyldes i hovedsak at disse aktivt forespørres.

Til forslag nr. 2

Godtgjørelsen til meddommere reguleres av rettsgebyrforskriften. Etter forskriften § 1-1 settes godtgjørelsen til 250 kroner for hver dag eller del av dag som går med til møte på rettsstedet i saken for meddommere som ikke er fagkyndige.

Godtgjørelse gis imidlertid ikke til personer som beholder lønn fra arbeidsgiver under permisjon for tjenestegjøring, jf. § 1-1 fjerde ledd. Meddommerundersøkelsen fra 2018 viser at dette gjelder 53,4 % av meddommere. Meddommere som blir trukket i lønn av arbeidsgiver, har krav på å få tapet dekket etter rettsgebyrforskriften § 1-4 første ledd. I så fall må det legges fram attest fra arbeidsgiver som klart viser hvilket beløp som trekkes. Dersom særlige grunner tilsier det, kan retten lempe på kravet til legitimasjon såfremt tapet sannsynliggjøres på annen måte, jf. andre ledd. Selvstendig næringsdrivende får dekket tapt arbeidsfortjeneste, normalt beregnet etter gjennomsnittlig dagstap. Meddommerundersøkelsen viser at 26,4 % av meddommere ikke får utbetalt lønn av arbeidsgiver når vedkommende er meddommer i en sak. Denne gruppen vil derfor ha krav på å få dekket tapet etter reglene i rettsgebyrforskriften § 1-4. Bestemmelsene innebærer at personer som er i full jobb, ikke lider et økonomisk tap ved å være meddommer.

Personer som godtgjøres etter satsen på 250 kroner per dag, jf. forskriften § 1-1 første ledd, er personer som ikke kan vise til tapt arbeidsfortjeneste, typisk studenter, trygdede og pensjonister. I meddommerundersøkelsen oppga 15,7 % av meddommerne at de ikke har en arbeidsgiver. I 2022 ble det totalt utbetalt ca. 1,7 millioner kroner etter meddommersatsen. En økning av meddommersatsen til for eksempel 500 kroner per dag vil dermed koste om lag 1,7 millioner kroner årlig.

Det er vanskelig å si med sikkerhet at det er en årsakssammenheng mellom godtgjørelsens størrelse, og representativiteten i utvalgene. I NOU 2002: 11 viser Lekdommerutvalget til en undersøkelse foretatt av utvalget. Undersøkelsen viste at nær 80 % av lekdommerne mente at godtgjørelsens størrelse har lite eller ingenting å si for deres motivasjon til å gjøre tjeneste. Samtidig mente de fleste at godtgjørelsen burde ligge noe høyere enn den gjorde på undersøkelsestidspunktet, som også da utgjorde 250 kroner per dag. I meddommerundersøkelsen fra 2018 oppga også mange meddommere at de mente avlønningen var for dårlig og karakteriserte den som «symbolsk». Det er trolig rimelig å anta at en lav godtgjørelse kan slå mer uheldig ut for yngre personer og øvrige aldersgrupper med lavtlønnede deltidsstillinger. Disse vil få forholdsvis dårlig kompensasjon for tap av studie- og skoletid, og de kan bli mindre tilgjengelige for deltidsarbeid eller ekstraarbeid. Det kan imidlertid også være andre tiltak som i like stor grad er egnet til å bidra til økt representativitet i utvalgene, for eksempel mer målrettet informasjon om ordningen og rekrutteringsprosessen.

Jeg vil også understreke at jeg mener det ikke er ønskelig at godtgjøringen i seg selv skal være motivasjon for å påta seg verv som meddommer. Det er imidlertid heller ikke ønskelig at godtgjøringen er et hinder for å påta seg vervet.

Til forslag nr. 3

Til forslaget om at regjeringen skal utarbeide føringer for hvordan kommunene skal sikre tilstrekkelig representasjon i utvalgene av meddommere, viser jeg til at det allerede finnes føringer i domstolloven og i domstollovens forarbeider. Etter det jeg har fått opplyst planlegger Domstoladministrasjonen å sende ut en ny veiledning til kommunene i forkant av det neste valget, med eventuelle justeringer basert på behov. Hvordan kommunene skal gå frem for å finne kandidater og sette sammen utvalg i tråd med de krav domstolloven stiller, mener jeg fortsatt burde være opp til den enkelte kommunen. Det er store forskjeller mellom kommunene. Det er kommunene som kjenner sine innbyggere best, og vet hvordan man mest effektivt når frem til disse. Jeg vil imidlertid oppfordre kommunene til å utveksle erfaringer seg imellom for å dele kunnskap om hvilke tiltak som fungerer.

Videre har Domstoladministrasjonen opplyst at de, i forkant av neste meddommervalg, vil gjennomgå og vurdere behov for oppdateringer av nettsidene som gir kommunene og fylkeskommunene informasjon om valgprosessen. I tillegg jobber Domstoladministrasjonen med en ny kommunikasjonsplan på meddommerfeltet, med det formål å skape interesse for meddommervervet i befolkningen. Det er sannsynlig at informasjonen om meddommerordningen og rekrutteringsprosessen ikke i tilstrekkelig grad er målrettet mot de underrepresenterte gruppene. Mulige tiltak vil derfor være å synliggjøre ordningen gjennom tilgjengelig og engasjerende informasjon i domstolens digitale kanaler, å bistå med mer informasjonsmateriell som kommunene og fylkeskommunene kan bearbeide og bruke i eget rekrutteringsarbeid, og å oppfordre domstolene til å holde samlinger for kommunene i forbindelse med rekrutteringsprosessen.

Oppsummering

Jeg mener på bakgrunn av ovenstående at det ikke er hensiktsmessig med en ny utredning, opptrappingsplan eller retningslinjer ut over det planlagte på nåværende tidspunkt. Hvis de planlagte tiltakene ikke har ønsket effekt, kan eventuelt andre grep vurderes.

Med hilsen

Emilie Mehl

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur