



---

**Arkivsak-dok.** 202033778-2  
**Saksbehandler** John Georg Tuseth

<b>Saksgang</b>	<b>Møtedato</b>	<b>Utvalgssaksnr</b>
Fylkesutvalget 2019-2023	13.04.2021	87/21
Fylkesting 2019-2023	28.04.2021	32/21

---

## **HØRING - Domstolkommisjonens utredning del 2 (NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt)**

### **Fylkesrådmannens innstilling:**

1. Endringer i domstolstrukturer – herunder både av rettskretser og rettssteder, har så stor potensiell betydning for helhetlig regional samfunnsutvikling, at slike beslutninger må tas politisk av regjering/storting, etter tilråding fra bl.a. berørte fylkeskommuner og kommuner.
2. Utviklingen av den nye Trøndelag tingrett - med bemannede avdelingskontorer i Namsos, Steinkjer og Fosen, må skje med utgangspunkt i den overordnede regionale målsettingen om balansert og helhetlig samfunnsutvikling i hele Trøndelag.
3. De nye bemannede avdelingskontorene (tidligere selvstendige tingretter) i Trøndelag må fortsatt ha lokal stedlig ledelse, og gjøres attraktive for nåværende og nye medarbeidere, og dermed bidra til at et godt og desentralisert domstoltilbud for lokalbefolkningen i alle deler av Trøndelag.
4. Den administrative og styringsmessige arbeidsdelingen mellom et hovedkontor og nevnte 3 avdelingskontorer bør underlegges nærmere vurderinger, herunder om domstolleder for Trøndelag tingrett bør være lokalisert på samme sted som lederne for øvrige større offentlige etater i Trøndelag, herunder statsforvalteren, fylkeskommunen og Nav's regionkontor.
5. Av hensyn til økende rekrutteringsutfordringer i samfunnet i de neste tiårene – spesielt i distriktene – må også domstolene tilrettelegge for at nåværende og framtidige medarbeidere i domstolene kan velge arbeidssted – også i distriktene.
6. Den moderate faglige spesialiseringen mellom dommere som foreslås gjennomført innenfor den enkelte domstol (rettskrets), bør etter modell fra andre kompetanseorganisasjoner i samfunnet vurderes gjennomført nasjonalt - mellom alle tingrettene og kanskje også mellom tingrettene og lagmannsrettene.

## **Vedlegg:**

Nummererte vedlegg som følger saken:

Höringsak vedr. Domstolkommisjonen DEL 2:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2020-11-den-tredje-statsmakt-domstolene-i-endring/id2774188/>

Andre refererte dokumenter i saken:

Höringsak vedr. Domstolkommisjonen DEL 1, inkl. höringsuttalelser fra TRFK og övrige höringsinstanser:

[Höring – NOU 2019: 17 Domstolstruktur samt et forslag om endringer i rettskretsene og domstoloven - regjeringen.no](#)

Utredning fra distrikts-demografiutvalget (Norman utvalget):

[NOU 2020: 15 \(regjeringen.no\)](#)

Utredning fra distrikts-næringsutvalget (Brandtzægutvalget):

[NOU 2020: 12 \(regjeringen.no\)](#)

## **Sammendrag**

Domstolkommisjoen (DK) er et statlig oppnevnt ekspertutvalg som siden 2017 har utredet domstolenes framtidige roller/oppgaver og struktur/lokalisering. Domstolkommisjonen består i hovedsak av representanter fra den norske justissektoren, herunder dommere, juridiske professorer og embetsmenn i Justisdepartementet, og må derfor kunne karakteriseres som et faglig sektorutvalg med liten ekstern/politisk representasjon.

DK ble midtveis i sin 3-årige arbeidsperiode instruert av regjeringen til å avlevere sin rapport i to deler, og at konklusjoner mht. organisering/lokalisering skulle legges til den første rapporten (del 1).

DK's konklusjoner mht. organisering/lokalisering kom derfor allerede den 01.10.2019 gjennom del 1: [NOU 2019:17 Domstolstruktur](#).

Her foreslo DK nedlegging av de fleste mindre domstolene, og overføring av virksomheten til større domstoler (rettskretser).

Forslaget fra DK i del 1 skapte politisk debatt langt inn i regjeringspartiene om sentralisering av statlig sektor.

Regjeringen valgte da å overstyre DK's forslag, ved å sende ut sitt eget alternative forslag til struktur/lokalisering på höring.

Sistnevnte alternative forslag fra regjeringen ble vedtatt av stortinget i desember 2020, og innebærer at nevnte mindre tingretter likevel ikke skal legges ned, men beholdes som bemannede avdelinger/filialer (rettssteder) innenfor de nye og større/sammenslåtte tingrettene.

Allerede før stortinget hadde behandlet del 1, kom DK med sin rapportering om framtidige roller/oppgaver for domstolene i del 2: NOU 2020:11 Den tredje statsmakt.

Sett i sammenheng har dermed DK's arbeid blitt oppstykket og og dessuten preget av at organisering/lokalisering måtte konkluderes før utredningen av roller/oppgaver.

Samlet sett framstår likevel DK's samlede utredninger i del 1 og del 2 som omfattende og grundige, som gir TRFK og andre høringsinstanser et godt grunnlag for å gi en helhetlig tilbakemelding til regjeringen i forbindelse med høringsen av den foreliggende del 2: NOU 2020:11 Den tredje statsmakt.

### **Bakgrunn:**

Domstolkommisjonen (DK) er et statlig ekspertutvalg oppnevnt av regjeringen, som har utredet domstolenes framtidige rolle/oppgaver og struktur/lokalisering.

DK ble oppnevnt den 11.08.17 med frist for rapportering innen 3 år, dvs. innen 11.08.20.

Underveis i arbeidet ble DKs mandat endret, slik at konklusjon mht. domstolstruktur/lokalisering skulle rapporteres først - i egen rapport (del 1), og at rolle/prosesser/inhold deretter skulle rapporteres i etterfølgende rapport (del 2).

På et senere tidspunkt underveis i arbeidet med del 1, fikk DK meddelt en ytterligere endring/presisering av mandatet; om at sær-domstolsutvalgets tidligere konklusjon om lokalisering av familie- og barnesaker kun til STØRRE tingretter skulle legges til grunn også for DK.

### DEL 1: NOU 2019:17 Domstolstruktur

I samsvar med nevnte to revideringer av mandatet, leverte DK sin rapport del 1 den 01.10.2019 gjennom NOU 2019:17 Domstolstruktur. Denne delutredningen omtales i ettertid som struktur-utredningen.

Denne strukturutredningen konkluderte med at et flertall av landets tingretter (hovedsakelig mindre tingretter beliggende i distrikts-Norge) burde legges ned og fusjoneres inn i større tingretter/rettskretser.

I kjølvannet av dette forslaget fra DK oppstod det en landsomfattende politisk diskusjon, hvor også medlemmer av regjeringspartiene mente at DK's forslag gikk for langt og var for sentraliserende.

NOU 2019:17 Domstolstruktur ble derfor sendt på høring som et vedlegg til et eget forslag fra regjeringen om en mindre omfattende strukturendring enn det som DK hadde foreslått.

Regjeringen alternative forslag innebar at de mange små/rurale tingrettene i Norge likevel ikke skulle legges ned, men fortsette som bemannede rettssteder (geografiske avdelingskontorer) innenfor større tingretter (rettskretser).

For Tröndelags vedkommende innebar regjeringens alternative forslag at de tidligere selvstendige tingrettene (rettskretsene) i Namsos, Steinkjer og Fosen IKKE skulle legges ned, men omgjøres til bemannede avdelinger (rettssteder) – innenfor en ny fusjonert tingrett (rettskrets) for hele Tröndelag (Tröndelag tingrett).

Forutsatt at de gamle tingrettene blir viderefört og konsolidert som selvstendige bemannede avdelinger (rettssteder) innenfor en ny/samlet Tröndelag tingrett, vil en slik lösning ikke nödvendigvis bety at domstolene i Tröndelag og resten av landet vil bli vesentlig mer sentralisert enn tidligere.

Men med dårlige erfaringer fra tidligere statlige reformer, så fylkesutvalgets flertall at en slik filialisert lösning lett kan gli over i en gradvis økonomisk og personalmessig utarming - og til slutt nedlegging av tidligere selvstendige tingretter. Dette preger TRFK's høringsuttalelse til DK del 1 (se nedenfor).

Lovproposisjon for DK's del 1 ble fremmet hösten 2020, i samsvar med regjeringens høringsforslag, og ble vedtatt av stortinget i desember 2020.

Det så lenge ut til at det skulle bli et flertall i stortinget MOT regjeringens forslag, men FrP valgte i 12. time å stemme sammen med regjeringspartiene.

Dermed er det p.t. allerede formelt vedtatt at de minste domstolene i landet skal fysisk opprettholdes - men samtidig organisatorisk omgjøres til bemannede underavdelinger (rettssteder) innenfor nye og større tingretter (rettskretser).

Dette innebærer mao. en ny nasjonal domstolstruktur - med færre og større selvstendige domstoler (rettskretser), og med et stort antall nye geografiske underavdelinger (rettssteder).

En ny Tröndelag tingrett med bemannede avdelinger (rettssteder) i Namsos, Steinkjer og Fosen er dermed bakteppet for høringsuttalelser til den nå foreliggende DK del 2.

#### DEL 2: NOU 2020:11 Den tredje statsmakt.

Etter avleveringen av del 1, fortsatte DK sitt arbeid med del 2, hvor resultatet ble framlagt den 30.09.20 gjennom NOU 2020:11 Den tredje statsmakt.

Del 2 er utsendt på høring i Justisdepartementets brev 27.10,20, med høringsfrist 27.04.21.

For å få anledning til å behandle denne hørings-saken i fylkestinget har TRFK sökt og fått innvilget forlenget høringsfrist til 30.04.21.

Det legges derfor opp til fölgende saksgang for hørings-saken vedr. DK del 2 (Den tredje statsmakt):

Fylkesutvalget (innstilling): 13.04.21

Fylkestinget (uttalelse): 28.-29.04.21

**Faktiske opplysninger:**

TRFK's høringsuttaleelse til DK del 1:

TRFK behandlet høringsuttaleelse til del 1 i fylkesutvalgets møte den 02.06.20 gjennom saken: Høring – Endring av domstolstruktur i Norge.

TRFK's høringsuttaleelse til DEL 1 tok utgangspunkt i og kommenterer regjeringens alternative/modererte høringsforslag til DEL 1, som også ble lagt til grunn for stortingets vedtak i desember 2020.

Hele høringsaken til DK del 1 inkl. alle høringsuttaleelser er vedlagt i link til denne høringsaken for del 2.

I sin høringsuttaleelse til del 1 gav TRFK v/fylkesutvalget følgende høringsuttaleelse:

«

- 1. Norske domstoler har i dag høy tillit i håndtering av en rekke saker, fra straffesaker til sivilrettslige tvister. Utover straffesakene, er domstolene nødvendige for å løse konflikter mellom næringsliv, i familier og mellom individer og det offentlige. Den lokale tilstedeværelsen og nærheten til befolkningen er viktig over hele landet.*
- 2. Norske domstoler må opprettholdes med nærhet til sine respektive lokale innbyggere, ikke minst i områder med store geografiske avstander.*
- 3. Prinsippet om lokale domstoler over hele landet er ikke bare et spørsmål om reisetid til et rettslokale, men handler også om nærhet og dermed reell tilgang til juridisk kompetanse for lokalbefolkningen i hele landet.*
- 4. Det er i den forbindelse vesentlig at de som i ulike sammenhenger utøver juridiske funksjoner også har nødvendig kompetanse om lokale behov og forutsetninger i ulike regioner og lokalsamfunn.*
- 5. For å øke fleksibiliteten bør domstoloven justeres opp slik at dommere enklere kan ta rettssaker utenfor egen rettskrets/tingrett. Det gir muligheter til å jevne ut arbeidsbyrden/saksbehandlingstid mellom domstoler og gjør det enklere å løse utfordringer med habilitet.*
- 6. Tradisjonell sentralisering av domstolstrukturen vil øke både kostnader og rekrutteringsutfordringer, og svekke reell rettsikkerhet og grunnlaget for lokalt selvstyre for lokalbefolkningen – ikke minst i distriktene.*
- 7. Domstolene bør derfor vurdere å løse sine utfordringer i forhold til faglig spesialisering og rekruttering gjennom nasjonal nettverksorganisering av dagens tingretter og rettssteder, etter modell fra andre høyt spesialiserte kompetanseorganisasjoner i samfunnet.*
- 8. Regjeringens alternative forslag om å opprettholde alle nåværende geografiske rettssteder, er et nødvendig men ikke tilstrekkelig utgangspunkt for en slik*

*nettverksbasert domstolorganisasjon. I tillegg må dagens lokale tingretter opprettholdes som likeverdige kompetanseenheter innenfor et slikt nettverk. Tradisjonell hierarkisk organisering - hvor mindre tingretter blir underordnede filialer av de store tingrettene, er ikke forenlig med prinsippene for en slik faglig nettverksorganisasjon.*

*9. Flat nettverksorganisasjon av dagens domstoler bryter med domstolkommisjonens hierarkiske mandat, fokus og forslag. En slik ny modell må derfor utredes av et nytt utvalg, med bredere faglig og politisk sammensetning og mandat.*

«

Det er naturlig å legge TRFK's høringsuttalelse til DEL 1 til grunn for høringsbehandlingen også av del 2:

#### Nærmere om TRFK's hovedsynspunkter til DK del 1:

I TRFK's høringsuttalelse til DK del 1 er fylkesutvalgets opptatt av å unngå framtidig sentralisering av domstolene, ved at de tidligere mindre domstolene i Namsos, Steinkjer og Fosen gradvis forvitrer - og i verste fall forsvinner som selvstendige bemannede avdelinger.

En generell frykt for forvitring og nedlegging av mindre rurale enheter er en velkjent distriktpolitisk problemstilling også i tidligere fusjoner av statlige virksomheter, eksempelvis for reformene i politiet (nærpolitireformen) og innenfor høyere utdanning.

Styrket kvalitet har ofte vært hovedargumentet for slike statlige reformer. Dette kan nok ha vært tilfellet i sentrale strøk, mens i distriktene har nedtrapping av statlig virksomhet medført både utarming av tjenestetilbud og bortfall av statlige kompetansearbeidsplasser.

Denne problemstillingen var også fremtredende ved sammenslåingen av de to fylkeskommunene og de to fylkesmannsembetene i Trøndelag. Lokaliseringsspørsmålet og konsekvenser av dette var en sentral problemstilling også ved lokaliseringen av NAV's regionkontor for Trøndelag.

Den generelle erfaringen med slike fusjonerte enheter er at disse etter kort tid får reduserte budsjettammer og dermed økte krav til kostnadseffektivitet.

En vanlig konsekvens av dette, er å kutte tilbud/aktivitet ved de minste og ofte rurale enhetene, for å kunne samle og konsolidere virksomheten ved færre/større enheter, som ofte ligger i større byer.

Nevnte utvikling er en tradisjonell organisatorisk tankegang og praksis, som går igjen i mange offentlige fusjoner, spesielt når prosessene styres av personer som er lokalisert ved større/sentrale enheter.

I TRFK's høringsuttalelse til DK del 1 ble det - som motvekt til DK's utredning og forslag om nedlegging av mindre rurale domstoler - tatt utgangspunkt i en alternativ organisatorisk modell.

Dette for å vise et realistisk alternativ til den generelle sentraliseringsmodellen som synes å gå igjen i mange statlige reformprosesser.

Denne alternative modellen blir i TRFK's høringsuttalelse til DK del 1 betegnet som en nasjonal nettverksmodell, og framgår av saksutredningen og oppsummeres kort i TRFK's høringsvedtak pkt. 6, 7 og 8.

Faglige begrunnelser for en slik alternativ nettverksmodell, er bl.a. basert følgende erfaringer fra det virkelige liv:

- Ved sammenslåingen av fylkeskommunene, fylkesmannsembetene og regionale NAV-enheter i Trøndelag, ble nettverksorganisering som skulle forhindre sterk sentralisering en vesentlig premis for drøftinger, tilslutning og valg av og organisatoriske løsninger. Altså motsatt strategi og konklusjon enn det som mange statlige sektorvise reformprosesser har endt opp med.
- De store nasjonale konsulentfirmaene er høyt kompetente, spesialiserte, kostnadseffektive, lønnsomme og børsnoterte organisasjoner. Samtidig har disse firmaene en desentralisert avdelingsstruktur, som sikrer lokal representasjon og dermed god lokal kundekontakt og legitimitet over hele landet. Det interne samspillet mellom spesialister sikres gjennom faglig og digital nettverksorganisering - nasjonalt og til dels internasjonalt.
- Da TRFK's høring til DK del 1 fant sted våren 2020, var økt bruk av nettverksløsninger fra hjemmekontor allerede en sterkt økende ordning, som etter hvert viste seg å fungere bedre enn de fleste hadde forventet. Utviklingen av desentraliserte/distribuerte nettverksløsninger har i løpet av året med pandemi videreutviklet seg til en ny norm for organisering i mange bransjer, spesielt innenfor kompetansevirksomheter med felles tilknytning til digitale systemer.

For at også domstolene skal kunne tilpasse seg og dra nytte av en slik alternativ nettverksorganisering, må det foretas omfattende investeringer i digitale nettverk og utstyr.

Domstolene har allerede planer for en høyst påkrevet digital oppgradering.

Utgangspunktet for innføring av teknologi i domstolene bør være at autonome dommere skal kunne jobbe desentralt der de ønsker.

#### Domstolkommisjonens mandat og rapporteringer

Regjeringens endringer av mandat og ikke minst prosessen underveis har bidratt til at DK's arbeid og rapportering har blitt oppstykket og mindre logisk strukturert enn vanlig.

Del 1 inneholder omfattende analyser av kostnads- og effektivitetsforskjeller mellom ulike tingretter, og konkluderer derfor med at de fleste mindre tingretter (ofte beliggende rurale strøk) må legges ned og fusjoneres inn i større tingretter (som regel beliggende i urbane strøk).

Da DK's konklusjon fra del 1 ble parkert av regjeringen allerede i forbindelse med høringen til del 1, ble del 1 ikke noe godt grunnlag for DK's videre utredning av domstolenes roller og oppgaver i del 2. DK's konklusjoner i del 1 nevnes derfor i liten grad i del 2.

Del 2 Den tredje statsmakt gir likevel en detaljert analyse av domstolenes interne utfordringer.

Det skrives imidlertid mindre om det politisk omstridte politiske spørsmålet om videre utvikling av de tidligere mindre tingrettene, som nå skal bli avdelinger/filialer (rettssteder) under de nye store tingrettene (rettskretsene).

Del 2 synliggjør at de norske domstolene gjennom mange år tapt terreng som til alternative utenomrettslige tvisteordninger. Dette er et stort antall mer eller mindre fagspesifikke klage-, tviste- og voldgiftsnemder, som i hovedsak er offentlige men til dels også privatrettslige. De aller fleste privatrettslige tvistesaker i samfunnet løses i dag i slike utenomrettslige ordninger.

Selv om avgjørelser i slike ordninger kan ankes inn for domstolene, skjer dette i liten grad. Domstolene får dermed ikke det antallet saker til overprøving som de trenger for å kunne opprettholde sin tvistekompetanse. DK stiller derfor spørsmål om utviklingen med utenomrettslige tvisteløsninger er gått for langt. På den annen side er økt opprettelse og befolkningens valg av slike utenomrettslige løsninger uttrykksk for en ønsket utvikling – både hos offentlige myndigheter og hos parter i tvistesaker.

Årsaker til populariteten hos utenomrettslige tvisteløsere er trolig at disse:

- er høyt spesialiserte og derfor behandler smale og enkle tematiske saker
- har egne spesialiserte saksutredere og dommere
- har rask saksbehandlingstid
- har lave prosesskostnader og dermed egenandeler for partene

Domstolkommisjonen konkluderer derfor med at også domstolene må forbedres på nevnte områder hvor de utenomrettslige tvisteinstansene åpenbart har hatt stor suksess.

Den andre store bolken i del 2 er en forholdsvis omfattende utredning av domstolenes konstitusjonelle/statsrettslige rolle. Denne utredningen munner ut i tittelen på del 2: (domstolene som den) TREDJE STATSMAKT.

Ideen om en tredelt maktbalanse mellom fyrster, folket og domstoler har røtter tilbake til antikkens filosofer for 2-3000 år siden.

I relativt nyere tid ble denne tradisjonen gjenopplivet da en rekke land i Europa vedtok egne grunnlover på 1700- og 1800-tallet, herunder den norske grunnloven av 1814.

Den norske grunnloven av 1814 hadde i utgangspunktet som formål å hevde norsk folkesuverenitet - og dermed begrense svenskekongen makt i Norge, etter at Norge var gitt som krigsbytte gjennom overføring fra Danmark til Sverige.



Domstolene fikk dermed en juridisk meglerrolle, som fortolker av Grunnloven (medlem av Riksrett) - når det folkevalgte stortinget og svenskekongen var uenig, og det var de støtt og stadig helt fram til unionsoppløsningen i 1905.

Etter knesettingen av parlamentarisme i 1884 (grunnlovsfestet først i 2007) har imidlertid stortinget styrket sin statsrettslige posisjon vesentlig innenfor den tredelte maktdeelingen, mens kongen/regjeringen er blitt helt avhengig av stortingsflertallets støtte.

Stortingsflertallet er dermed heller ikke lenger så avhengig av domstolenes støtte over konge/regjering som tilfellet var i 1814. Stortinget har nå andre mekanismer som trolig er vel så effektive som domstolsbehandling til å holde regjering og departementer i ørene

I dag er derfor domstolenes gjenværende rolle som «den tredje statsmakten» dermed begrenset til:

- Domsavgiseler med utgangspunkt i alminnelige lover - som et simpelt flertall i stortinget har vedtatt – og når som helst kan endre/oppheve
- Domsavgiseler i forhold til internasjonale juridiske konvensjoner, som et simpelt flertall i stortinget har ratifisert – og når som helst kan si opp.
- Domsavgiseler med utgangspunkt i Grunnloven, som krever 2/3 flertall i stortinget for å vedta eller endre.

Verken kongen/regjeringen eller domstolene kan derfor hindre den altomfattende juridiske makten som nå er tillagt et hhv. simpelt eller kvalifisert stortingsflertall. Men domstolene kan likevel forsinke og på annen måte søke å påvirke utøvelsen av stortingets folkemakt, gjennom å henvise endringer til en litt omstendelig grunnlovsbehandling.

I del 2 Den tredje statsmakt er DK relativt fokusert på sistnevnte konstitusjonelle domstolrolle, og bruker denne som utgangspunkt for en rekke forslag om økt indre selvstyre for domstolene.

Det mest politisk kontroversielle av disse forslagene er trolig at beslutninger om nedlegging av bemannede domstol-avdelinger/filialer (rettssteder) er et indre faglig anliggende - og derfor bør kunne tas administrativt innenfor domstolsystemet.

Sistnevnte forslag kommenteres senere i denne saksutredningen.

For de øvrige forslagene til økt indre selvstyre henvises det til DK's egne utredninger i del 2.

### **Drøftinger:**

TRFK's høringsuttalelse til DK del 1 legges til grunn også for uttelsen til DK del 2.

Stortingets vedtak av framtidig domstolstruktur i desember 2020 er i samsvar med regjeringens alternative forslag til DK del 1.

Đette er også et stykke på vei i samsvar med TRFK's høringsuttalelse til del 1 (jf. vedtakets pkt. 8 og 9), men under forutsetning av at den videre organiseringen av de nye bemannede avdelingene (rettsstedene) i Trøndelag blir gjennomført på en måte som sikrer langsiktig overlevelse og funksjonalitet for disse avdelingene.

Den nylig vedtatte domstolmodellen består av færre og større tingretter (rettskretser), hver med flere bemannede avdelingskontorer (rettssteder). For den nye samlede Trøndelag tingrett vil tradisjonell organisatorisk tenkning kunne innebære et hoved-kontor i Trondheim og bemannede avdelings-kontorer med eller uten lokale ledere i Namsos, Steinkjer og Fosen.

Dersom denne avdelingsstrukturen opprettholdes og stabiliseres over tid mht. rekruttering og bemanning ved avdelingskontorene, trenger ikke de distriktpolitiske konsekvensene å bli vesentlig negativtuktur.e med den nye domstolsstrukturen.

Det avgjørende blir hva som gjøres videre i prosessen, spesielt innenfor hver enkelt av de nye og større tingrettene (rettskretsene).

Debatten i Stortinget i tilknytning til del 1 gikk nettopp på tvil og tro om den nye organisasjonsstrukturen kun vil bli en kort overgang til en tradisjonell sentralisert modell. Regjeringen og stortingsflertallet mente nei, mens opposisjonen mente ja.

Erfaringer fra tidligere offentlige fusjoner tilsier at når den nye fusjonerte Tingretten for Trøndelag trolig blir eksponert for reduserte budsjettammer og dermed økt kostnadspress, vil en domstolleder som er lokalisert ved et hovedkontor i Trondheim trolig velge å skjerme sine egne nærmeste omgivelser - på bekostning av mindre og mer perifere avdelinger.

Opposisjonen i Stortinget er så sikker på at den nye modellen vil medføre økt sentralisering og nedlegginger av de nye lokale domstolavdelingene, at den har varslet reversering av stortingets vedtak - dersom dagens opposisjon får flertall ved høstens stortingsvalg.

#### Nyere nasjonale utredninger med anbefalinger om desentralisering av statlige kompetansearbeidsplasser:

Regjeringen har gjennom distriksministeren nylig fått levert to større distriktpolitiske utredninger:

1. Distrikts-demografiutvalget (Norman-utvalget)
2. Distrikts-næringsutvalget (Brandtzæg-utvalget).

Norman-utvalget – ledet av NHH-professor og tidligere statsråd mv. Victor Norman – har utredet en kommende sterk demografisk skjevutvikling mellom ulike aldersgrupper. Dette gir seg allerede utslag i økende mangel på arbeidskraft, primært som følge av for lave fødselstall i de siste 50 årene. Dette er en utvikling som ikke bare gjelder Norge, men også store deler av den vestlige verden.

Yrkesutövere fra de store etterkrigskullene vil pensjonerer seg i hopetall i de kommende årene, samtidig med at de nye årskullene som nå kommer inn i arbeidsmarkedet har langt færre personer.

Mangelen på arbeidskraft vil særlig ramme distrikts-Norge, som gjennom mange år har eksportert store deler av sine kvinner i fertil alder til studier og etterfølgende jobber i storbyområdene.

Fødselsratene i distriktene er dermed blitt halvert i løpet av de siste 50 årene, fra over 3 til under 1,5 barn pr. kvinne.

Når tilgangen på nye arbeidstakere blir vesentlig mindre enn avgangen, vil det oppstå økte rekrutteringsproblemer innenfor alle bransjer. Dette vil også medføre økt konkurranse mellom ulike utdanningsinstitusjonene og ikke minst mellom ulike yrkesvalg (utdanningsretninger).

Rekrutteringsutfordringene vil bli særlig store innenfor helsesektoren, fordi de store etterkrigskullene etter hvert kommer opp i en alder hvor de erfaringsmessig blir storforbrukere av helsetjenester.

Samfunnets behov for helsepersonell vil dermed øke sterkt, samtidig med at pensjoneringen av helsepersonell vil bli vesentlig større enn tilgangen på nytt helsepersonell.

Økt konkurranse om kompetent arbeidskraft er allerede en realitet i dagens arbeidsmarked, og vil bli kraftig forsterket i de kommende tiårene.

De kommende kullene av arbeidstakerne – hvorav en stor andel med høyere utdanning - vil pga. den økte konkurransen om arbeidskraft i sterkere grad kunne definere personlige preferanser overfor potensielle arbeidsgivere og oppdragsgivere.

De arbeidsgiverne som sikter seg inn på de mest etterspurte arbeidstakerne, praktiserer allerede fleksible ordninger for lokalisering og arbeidssted.

Dette gjelder eksempelvis i konsulent- og IT-bransjen, og andre bransjer som i hovedsak jobber digitalt - og dermed er lite avhengig av fysisk arbeids-/lokaliseringssted.

Det er i slike bransjer en økende tendens til at høyt kompetente personer tar med seg sin personlige kompetanse ut av storbyer og flytter jobben sin til mindre steder, som ligger nærmere familienettverk og dessuten har høyere standard mht. bolig- og oppvekstforhold.

Den økte konkurransen om arbeidskraft vil også gjøre seg gjeldende ved framtidig rekruttering av jurister og annet høyt kompetent personell til domstolene.

De nye bemannede distriktsavdelingene (rettsstedene) innenfor domstolene kan derfor bli viktige strategiske arenaer for framtidig rekruttering av jurister til den norske domstolen.

Dersom domstolene derimot legger opp til en sterk geografisk sentralisering av sin virksomhet til storbyer, vil den både få økt konkurranse fra privat sektor i storbyene, og samtidig gå glipp av juridiske talenter som i økende grad velger å bo og jobbe utenfor storbyene.

Brandtzæg-utvalget – ledet av Hydros konsernsjef Svein Richard Brandtzæg - dokumenterer at næringslivet i distriktene går godt, men allerede hemmes av de økte rekrutteringsproblemene som Normanutvalget forteller om.

Mye av nærings- og utviklingspotensialet for Norge er knyttet til utnyttelse av naturressurser i distrikts-Norge. Mangel på arbeidskraft i distriktsnæringslivet kan derfor få negative konsekvenser for samfunnsutviklingen i hele landet - både i storbyer og på landsbygda.

Det er ikke lenger tilstrekkelig lokalt rekrutteringsgrunnlag for nærings- og arbeidslivet distriktene. En god del av nødvendig arbeidskraft må i de neste 30 årene komme utenfra.

Brandtzægutvalget påviser at rekruttering av høyt kompetent arbeidskraft til distriktsnæringslivet også krever en velfungerende offentlig infrastruktur, i form av helsevesen, skoler og andre offentlige tjenester.

Slik offentlig infrastruktur er både en velferdsmessig forutsetning for etablering i et geografisk og område, men også en viktig nr. 2-arbeidsplass for ektefeller/partnere av høyt kompetente arbeidstakere i distriktsnæringslivet.

Normanutvalget og Brandtzægutvalget har hatt et omfattende samarbeid om utredninger og omforente konklusjoner.

Normanutvalgets rapport – med undertittel «Det handler om Norge» - gir Norge og distriktene 10 års frist på å stoppe og reversere nedbyggingen av distrikts-Norge, og spår i motsatt fall at distrikts-Norge vil ende opp som «et stort gamlehjem i naturvakre omgivelser».

Størsteparten av Norges areal, med hovedtyngden av naturressursene og næringspotensialer, står dermed foran en potensiell rekrutteringskrise, som kan komme til å legge vesentlige deler av landets naturbaserte utviklingspotensialer brakk.

For å unngå denne utviklingen, må distriktpolitikken etter Normans oppfatning legges om – fra støtte til neringsetableringer til økt fokus på rekruttering av kompetent arbeidskraft:

Det vil ikke bli noen mangel på arbeidsplasser, men derimot stor mangel på arbeidskraft, spissformulerer Norman.

I denne krevende situasjonen for norsk samfunnsutvikling må ikke minst statlige sektorprosesser tilpasse seg kommende utviklingsbehov i distriktene.

Dette gjelder også for den kommende organisatoriske utviklingen innenfor de norske domstolene.

#### Domstolenes tilpasning til samfunnsutviklingen i distrikts-Norge:

Opprettholdelse og faglig videreutvikling av de nye avdelingene (rettsstedene) vil trolig kunne bli viktig for:

- domstolenes lokale legitimitet i hele landet
- opprettholdelse av lokale juridiske miljøer i hele landet
- domstolenes framtidige rekrutteringsevne, i et arbeidsmarked med økende mangel på høyt utdannet arbeidskraft, og hvor flere personer enn før – ikke minst høyt utdannede kvinner - både kan og vil bo og arbeide utenfor storbyene/nærmere hjemstedet.
- de neste 30 årenes samfunnsutvikling i hele landet, og spesielt i distrikts-Norge

Lokaliseringsbeslutninger innenfor statlige sektor kan derfor ikke lenger foregå som interne sektorvise prosesser, men må utredes sektorovergripende og regionalt - med bred deltakelse fra øvrige berørte samfunnssektorer – både nasjonalt, regionalt og lokalt.

I TRFK's høringsuttalelse til del 1 (pkt. 9), gis det utrykk for at DK's sammensetning har vært smal, med hovedsakelig deltakelse fra justissektoren. Det uttrykkes her også krav om at lokale politiske og faglige representanter må involveres sterkere i den videre utviklingen – jf. den kommende utviklingen av den nye Trøndelag tingrett med avdelingskontorer.

Det kan nå konstateres at en slik utvikling allerede er i gang, bl.a. ved at det nylig er ansatt leder for den nye Trøndelag tingrett.

Det kan derfor stilles spørsmål om utviklingen av domstolenes nye avdelingskontorer i distriktene nå kan/bør påvirkes gjennom regionale prosesser og organisatoriske tiltak. Slike regionale prosesser kan være et alternativ og/eller supplement til den varslede reverseringen av stortingets sammenslåing av rettskretser fra høsten 2021.

Noen momenter i den sammenheng er følgende:

- Et grunnleggende forebyggende tiltak mot økt sentralisering av domstolene, er trolig at beslutninger om nedlegging av bemannede avdelingskontorer (rettssteder) innenfor domstolene bør være en POLITISK beslutning, dvs. lagt til regjeringen eller stortinget.  
En slik beslutning bør derfor ikke som foreslått i DK del 2 legges til et internt administrativt organ innenfor domstolene - fordi dette trolig vil medføre sektorbeslutninger hvor kun domstolenes egne behov og interne perspektiver ivaretas, på bekostning av brede samfunnsmessige hensyn.
- Videre vil fysisk kontorsted for domstolleder i Trøndelag tingrett kunne ha stor innvirkning på dennes vurderinger av organisatoriske spørsmål og prioriteringer.

For både TRFK, statsforvalteren i Trøndelag og NAV's regionale ledelse er kontorstedet for topplederne med nærmeste avdelingsledere bevisst lagt til Steinkjer, mens den tradisjonelle løsningen ville vært Trondheim.

Når så mye offentlig ledermakt allerede har kontorsted i Steinkjer, kan det argumenteres for at også ledere for andre vesentlige offentlige virksomheter bør ha samme kontorsted.

Økende behov for samordnet/sektovergripende samfunnsutvikling på regionalt nivå, er et sterkt faglig argument for slik samlokalisering av offentlige toppledere. Det er de nye/større fylkeskommunene som har fått hovedansvaret for koordineringen av regional samfunnsutvikling.

- Ovennevnte -aktualiserer også spørsmålet om hva som reelt bør ligge i begrepet hoved-kontor, som er et begrep som uttrykker en tradisjonell hierarkisk struktur og tenkning.

Fra før har domstolene samlet sett en svært hierarkisk organisering og tradisjon, med 3 separate hierarkiske rettsnivåer (tingretter, lagmannsretter og høyesterett).

Det synes å ligge implisitt i denne hierarkiske strukturen at en dommer ved en høyere - og dermed ofte sentralt beliggende domstol - ofte rangeres høyere enn dommere ved mindre/rurale enheter, og at dette kommer til uttrykk ved ansettelser, lønnsfastsettelser og oppgavefordeling.

I tillegg er det en domstoladministrasjon i Trondheim som betjener tingretter og lagmannsretter med administrative tjenester, og et justisdepartement i Oslo som utøver kommunikasjonen mellom domstolene og regjeringen.

Dersom et slikt hierarki mellom rettsstedene (A- og B-lag) praktiseres ved f.eks. ansettelser, lønnsfastsettelser og tildelinger av saker, vil dette trolig være demotiverende og ødeleggende for rekrutteringen av høyt kompetente medarbeidere til de rurale avdelingskontorene.

Dersom det i tillegg til dagens tre domstolsnivåer innføres en ytterligere markert hierarkisk struktur - med et dominerende hoved-kontor og overstyrte/uselvstendige avdelingskontorer - vil dette kunne påvirke negativt både integritet, motivasjon og ikke minst rekruttering til de rurale avdelingskontorene.

Dersom høyt kompetente medarbeidere ved rurale enheter ikke sikres arbeidsoppgaver og utviklingsmuligheter som er tilpasset personlig talent, kompetanse og ønsker, vil dette trolig medføre en selvpøpfyllende profeti, i form av redusert rekrutteringsevne, høyere turnover, kompetanseforvitring - og til slutt nedlegging av de nye avdelingskontorene.

Det kan også stilles spørsmål ved om en så vidt utpreget hierarkisk struktur som domstolene allerede har er forenelig med prinsippet om autonome/uavhengige dommere og domstoler.

Kanskje den nye domstolstrukturen i stedet for et ytterligere hierarkis oppbygging gjennom hoved- og avdelingskontorer, i stedet bør bygges opp nedenfra, dvs:

- selvstendige avdelinger og og kompetente dommere
- som kommuniserer og samarbeider med andre avdelinger og dommere over hele landet,
- i et mest mulig autonomt, desentralisert og ikke minst fleksibelt faglig nettverk.

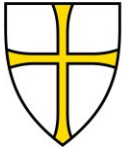
Parallellen kan her trekkes til andre sammenlignbare bransjer, med selvstendige og ansvarlige kompetansemedarbeidere, som i høy grad arbeider uavhengig av administrative ledere og under eget faglig ansvar - ofte knyttet opp mot personlige autorisasjoner og øvrige faglige og integritetsmessige normer og standarder.

### **Fylkesrådmannens konklusjon:**

- Endringer i domstolstrukturer – herunder både av rettskretser og rettssteder, har så stor potensiell betydning for helhetlig regional samfunnsutvikling, at slike

beslutninger må tas politisk av regjering/storting, etter tilråding fra bl.a. berørte fylkeskommuner og kommuner.

- Utviklingen av den nye Trøndelag tingrett - med bemannede avdelingskontorer i Namsos, Steinkjer og Fosen, må skje med utgangspunkt i den overordnede regionale målsettingen om balansert og helhetlig samfunnsutvikling i hele Trøndelag.
- De nye bemannede avdelingskontorene (tidligere selvstendige tingretter) i Trøndelag må fortsatt ha lokal stedlig ledelse, og gjøres attraktive for nåværende og nye medarbeidere, og dermed bidra til at et godt og desentralisert domstoltilbud for lokalbefolkningen i alle deler av Trøndelag.
- Den administrative og styringsmessige arbeidsdelingen mellom et hovedkontor og nevnte 3 avdelingskontorer bør underlegges nærmere vurderinger, herunder om domstolleder for Trøndelag tingrett bør være lokalisert desentralt og på samme sted som lederne for øvrige større offentlige etater i Trøndelag, herunder statsforvalteren, fylkesrådmannen og lederen for Nav's regionkontor.
- Av hensyn til økende rekrutteringsutfordringer i samfunnet i de neste tiårene – spesielt i distriktene – må også domstolene tilrettelegge for at nåværende og framtidige medarbeidere kan velge arbeidssted – også i distriktene.
- Den moderate faglige spesialiseringen mellom dommere som foreslås gjennomført innenfor den enkelte domstol (rettskrets), bør etter modell fra andre kompetanseorganisasjoner i samfunnet vurderes gjennomført nasjonalt - mellom alle tingrettene og kanskje også mellom tingrettene og lagmannsrettene.



## Saksprotokoll

### HØRING - Domstolkommisjonens utredning del 2 (NOU 2020: 11 Den tredje statsmakt)

---

Arkivsak-dok. 202033778  
Saksbehandler John Georg Tuseth

Saksgang	Møtedato	Saknr
Fylkesutvalget 2019-2023	13.04.2021	87/21
Fylkesting 2019-2023	28.04.2021	32/21

---

#### Fylkesting 2019-2023 har behandlet saken i møte 28.04.2021 sak 32/21

Fylkestingets vedtak:

1. Endringer i domstolstrukturer – herunder både av rettskretser og rettssteder, har så stor potensiell betydning for helhetlig regional samfunnsutvikling, at slike beslutninger må tas politisk av regjering/storting, etter tilråding fra bl.a. berørte fylkeskommuner og kommuner.
2. Utviklingen av den nye Trøndelag tingrett - med bemannede avdelingskontorer i Namsos, Steinkjer og Fosen, må skje med utgangspunkt i den overordnede regionale målsettingen om balansert og helhetlig samfunnsutvikling i hele Trøndelag. Den nye domstolstrukturen må føre til at domstoler som Namdal og Fosen tilføres arbeid, slik at de forblir attraktive kompetansearbeidsplasser i distriktene også i fremtiden.
3. De nye bemannede avdelingskontorene (tidligere selvstendige tingretter) i Trøndelag må fortsatt ha lokal stedlig ledelse, og gjøres attraktive for nåværende og nye medarbeidere, og dermed bidra til at et godt og desentralisert domstoltilbud for lokalbefolkningen i alle deler av Trøndelag.
4. Den administrative og styringsmessige arbeidsdelingen mellom et hovedkontor og nevnte 3 avdelingskontorer bør underlegges nærmere vurderinger, herunder om domstolleder for Trøndelag tingrett bør være lokalisert på samme sted som lederne for øvrige større offentlige etater i Trøndelag, herunder statsforvalteren, fylkeskommunen og Nav's regionkontor.
5. Av hensyn til økende rekrutteringsutfordringer i samfunnet i de neste tiårene – spesielt i distriktene – må også domstolene tilrettelegge for at nåværende og framtidige medarbeidere i domstolene kan velge arbeidssted – også i distriktene.



6. Den moderate faglige spesialiseringen mellom dommere som foreslås gjennomført innenfor den enkelte domstol (rettskrets), bør etter modell fra andre kompetanseorganisasjoner i samfunnet vurderes gjennomført nasjonalt - mellom alle tingrettene og kanskje også mellom tingrettene og lagmannsrettene.
7. Domstolene er blitt gode til å ivareta den samiske dimensjonen, men det handler som oftest om samene i Nord-Norge. Fylkesutvalget i Trøndelag vil peke på at samiske minoriteten er delt i mange forskjellige grupper. Det holder ikke for sørsamene at Indre- og Øst-Finnmark tingrett er gode på å håndtere parter som bruker nord-samisk, og har god kompetanse på samisk kultur. Domstolene i de sør-samiske områdene må ha tilfredsstillende kompetanse for å ivareta den samiske dimensjonen i regionen.
8. Fylkestinget viser til at Domstoladministrasjonen i 2022 feirer 20-årsjubileum, men ligger i et fylke uten juristutdanning. Det burde være et juridisk fakultet i Trøndelag. Det burde også være en egen utdanning rettet mot jus og administrasjon, rettet mot ledere i Domstoladministrasjonen, administrative ledere i domstolene og administrative ledere i advokatfirma. Det kunne passe godt innen et av fylkets universiteter.

#### Behandling

#### **Forslag fremmet av Pål Eiden (H) på vegne av H, FrP og V:**

Nytt pkt 1 (før punkt 1 i innstilling):

Domstoladministrasjonen må fortsatt være uavhengig av departementet, den uavhengige rollen må styrkes og nedfelles i lov (slik kommisjonen foreslår). Domstoladministrasjonen i Trondheim bør styrkes slik at det blir et skille fra departementet, både formelt, juridisk og fysisk.

#### **Forslag fremmet av Pål Eiden (H) på vegne av H, FrP, V, Sp, Ap, KrF, MDG, PP og SV:**

Tillegg til innstillingas pkt 2

- Den nye domstolstrukturen må føre til at domstoler som Namdal og Fosen tilføres arbeid, slik at de forblir attraktive kompetansearbeidsplasser i distriktene også i fremtiden.

#### Nytt punkt

«Fylkestinget viser til at Domstoladministrasjonen i 2022 feirer 20-årsjubileum, men ligger i et fylke uten juristutdanning. Det burde være et juridisk fakultet i Trøndelag. Det burde også være en egen utdanning rettet mot jus og administrasjon, rettet mot ledere i Domstoladministrasjonen, administrative ledere i domstolene og administrative ledere i advokatfirma. Det kunne passe godt innen et av fylkets universiteter.»

#### **Forslag fremmet av Anne Cecilie Holm (V) på vegne av Venstre**

Alternativt forslag til punkt 5 fra Venstre:

5. Selv om det i fremtiden legges opp til større fleksibilitet i henhold til bo- og arbeidssted er det viktig at dette ikke går ut over dommerens tilstedeværelse i distriktene

Votering

Innstillingas punkt 1, 2, 3, 6 og 7:	Enstemmig vedtatt
Tilleggsforslag til innstillingas punkt 2 fra Pål Eiden (H)	Enstemmig vedtatt
Innstillingas punkt 4	For: 43 stemmer (Ap, Sp, MDG, SV, R, KrF og uavh.) Mot: 16 stemmer (H, FrP, PP og V) Innstillingas punkt 4 ble vedtatt.
<i>Alternativ votering over punkt 5:</i>	
• Innstillingas punkt 5	48 stemmer (Ap, Sp, H, MDG, FrP og KrF)
• Alternativt forslag til punkt 5 fra Anne Cecilie Holm (V)	11 stemmer (V, R, PP, SV og uavh.)
	Innstillingas punkt 5 ble vedtatt.
Forslag til nytt punkt om jusutdanning fra Pål Eiden (H)	Enstemmig vedtatt
Forslag til nytt punkt 1 (før innstillingas punkt 1) fra Pål Eiden (H)	For: 17 stemmer (H, FrP, PP, V og uavh.) Mot: 42 stemmer (Ap, Sp, MDG, SV, R og KrF) Forslaget falt.

**Fylkesutvalgets innstilling:**

1. Endringer i domstolstrukturer – herunder både av rettskretser og rettssteder, har så stor potensiell betydning for helhetlig regional samfunnsutvikling, at slike beslutninger må tas politisk av regjering/storting, etter tilråding fra bl.a. berørte fylkeskommuner og kommuner.
2. Utviklingen av den nye Trøndelag tingrett - med bemannede avdelingskontorer i Namsos, Steinkjer og Fosen, må skje med utgangspunkt i den overordnede regionale målsettingen om balansert og helhetlig samfunnsutvikling i hele Trøndelag.
3. De nye bemannede avdelingskontorene (tidligere selvstendige tingretter) i Trøndelag må fortsatt ha lokal stedlig ledelse, og gjøres attraktive for nåværende og nye medarbeidere, og dermed bidra til at et godt og desentralisert domstoltilbud for lokalbefolkningen i alle deler av Trøndelag.

4. Den administrative og styringsmessige arbeidsdelingen mellom et hovedkontor og nevnte 3 avdelingskontorer bør underlegges nærmere vurderinger, herunder om domstolleder for Tröndelag tingrett bør være lokalisert på samme sted som lederne for övrige större offentlige etater i Tröndelag, herunder statsforvalteren, fylkeskommunen og Nav's regionkontor.
5. Av hensyn til ökende rekrutteringsutfordringer i samfunnet i de neste tiårene – spesielt i distriktene – må også domstolene tilrettelegge for at nåværende og framtidige medarbeidere i domstolene kan velge arbeidssted – også i distriktene.
6. Den moderate faglige spesialiseringen mellom dommere som foreslås gjennomført innenfor den enkelte domstol (rettskrets), bør etter modell fra andre kompetanseorganisasjoner i samfunnet vurderes gjennomført nasjonalt - mellom alle tingrettene og kanskje også mellom tingrettene og lagmannsrettene.
7. Domstolene er blitt gode til å ivareta den samiske dimensjonen, men det handler som oftest om samene i Nord-Norge. Fylkesutvalget i Tröndelag vil peke på at samiske minoriteten er delt i mange forskjellige grupper. Det holder ikke for sørsamene at Indre- og Öst-Finnmark tingrett er gode på å håndtere parter som bruker nord-samisk, og har god kompetanse på samisk kultur. Domstolene i de sør-samiske områdene må ha tilfredsstillende kompetanse for å ivareta den samiske dimensjonen i regionen.