

Høring – Forslag til sammenslåing av Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett

1. Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i domstolstrukturen i Østfold. Departementet foreslår at Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett slås sammen til én tingrett. Navnet på den sammenslåtte domstolen foreslås å være Østfold tingrett. Bemanning og aktivitet på dagens fire retts- og kontorsteder videreføres inntil videre, men det legges til grunn at aktiviteten på sikt samles i et felles tinghus. Forslaget om sammenslåing kommer som en følge av et lokalt initiativ der de fire tingrettene i felleskap har utarbeidet en intensjonsavtale om frivillig sammenslåing og samlokalisering av virksomheten i de fire tingrettene. Spørsmålet om et felles tinghus for den nye domstolen må utredes nærmere og vil bli behandlet i en egen prosess på et senere tidspunkt.

2. Bakgrunn

Flertallet på Stortinget uttalte ved behandlingen av Prop 1 S (2015-2016), jf. Innst. 6 S (2015-2016):

Flertallet har likevel ingen intensjon om å gjennomføre flere sammenslåinger nå, og peker blant annet på at det kommer en påtalereform som vil kunne få betydning for domstolsstrukturen. [...] Dersom man lokalt ønsker endringer i strukturen, må det gjennomføres en prosess der det er gode diskusjoner og prosesser lokalt knyttet til sammenslåinger. I dette arbeidet er det viktig å sikre at både kommunene og ansatte i domstolene involveres på en god måte. Dersom man etter en slik prosess oppnår lokal enighet, har flertallet ingen motforestillinger mot en sammenslåing.»

Og i Prop. 1 S for 2018-2019 ble i tillegg uttrykt:

Domstoladministrasjonen og departementet vil halde fram med å følge opp lokale prosessar om endringar i domstolsstrukturen. Samanslåing av domstolar vil bli vedteke om det er lokal semje eller der det er andre særlege grunnar for det.

Et vesentlig moment ved vurderingen av endringer av domstolstrukturen har vært at domstolene bør være av en slik størrelse at det skapes et godt faglig miljø, noe som skal sikre

det rettsøkende publikum et godt og likeverdig domstoltilbud i hele landet. Sakene har blitt mer komplekse og tidkrevende. Dette stiller økte krav til domstolen og den enkelte dommer. Det er utfordrende for den enkelte dommer å ha omfattende kunnskap på alle rettsområder. En større kollegial domstol vil derfor gi grunnlag for bedre samlet faglig kompetanse. Større domstoler vil også gi bedre betingelser for moderat spesialisering for dommere og saksbehandlere, og for planmessig kompetanseutvikling for dommere og saksbehandlere ved domstolen. Dette vil gi muligheter for å levere tjenester av høy faglig kvalitet i fremtiden og ivareta innbyggernes rettssikkerhet på en god måte. Videre gir større domstoler redusert sårbarhet med hensyn til sykefravær, ferieavvikling mv., og muliggjør samtidig en mer effektiv og økonomisk drift.

Krav til effektivitet og digitalisering har gjort det nødvendig å etablere et større prosjekt, *digitale domstoler*, for å modernisere og effektivisere domstolene. Hovedmålsettingen med prosjektet er at man i størst mulig grad skal tilrettelegge for en overgang fra papirbasert saksbehandling (saksmapper i papir, brevpost, faks) til digital utveksling av dokumenter og papirløs avvikling av saker. Tingrettene i Fredrikstad og Halden er p.t. med i dette prosjektet. Digitalisering, med tilhørende gevinster, kan enklere iverksettes i et samlet fagmiljø i Østfold, og Domstoladministrasjonen har opplyst at de ønsker å følge opp dette etter en eventuell sammenslåing.

Det er også utfordringer knyttet til ivaretagelse av sikkerhet i flere av dagens tingretter i regionen. Tinghuset må oppfattes som en trygg arena for alle som ferdes der. Det er videre behov for bedre fasiliteter for domstolenes brukere, bl.a. med hensyn til kantine, venterom, lokaler for konferanser mellom advokater og klienter, arrestlokaler og parkering. Alt dette kan ivaretas bedre i en større domstol.

I «Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplassar og statleg tenesteproduksjon» (kgl. res. 28.11.2014) angis formål og prosedyrekrav knyttet til lokaliseringsvalg ved etablering eller omlokalisering av statlige arbeidsplasser og statlig tjenesteproduksjon. Lokaliseringspolitikken skal blant annet bidra til at det skal være robuste arbeidsmarkeder i hele landet, befolkningen skal ha god tilgang til statlige tjenester, samt at kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning blir vurdert ved alternativ lokalisering. Retningslinjenes krav til saksbehandling og materielle vurderinger har vært veiledende for de lokaliseringsvalg Domstoladministrasjonen har hatt til vurdering. Ved en sammenslåing av de fire tingrettene i Østfold vil aktiviteten ved dagens fire retts- og kontorsteder videreføres i en periode, men på sikt legges det til grunn at en

samløkalisering gjennomføres. Gitt de svært korte geografiske avstandene mellom de berørte rettskretsene, og fordi hele Østfold inngår som en del av større arbeidsmarked, vil ikke sammenslåing av de fire tingrettene medføre større konsekvenser for et regionalt arbeidsmarked eller det statlige tjenestetilbudet.

Det pågår flere parallelle prosesser knyttet til kommunestruktur og region- og fylkesstruktur som helt eller delvis berører det samme geografiske området som omfattes av en eventuell Østfold tingrett. Fra 1. januar 2020 vil Østfold fylke sammen med Akerhus fylke og Buskerud fylke inngå i Viken. Det skjer også to kommunesammenslåinger i dagens Østfold, men ingen av disse krysser eksisterende eller foreslåtte rettskretsgrenser. Det er også nedsatt et utvalg (Domstolkommisjonen) som skal utrede fremtidig organsering av domstolene. Kommisjonen leverer en delutredning innen 1. oktober 2019. Den foreslåtte sammenslåingen vurderes å være fremtidsrettet uavhengig av andre strukturendringer. Ved behov kan det gjøres justeringer i rettskretsene dersom fremtidige endringer i domstol-, kommune- eller region- og fylkesstruktur skulle tilsi det.

3. Sammenslåing av Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett

Dagens domstolstruktur i regionen berørt av forslaget

Domstol	Lokalisering	Kommuner i domssognet	Samlet innbyggertall (tall fra SSB per 1/1-2019)	Fremskrevet innbyggertall 2040 ²	Årsverk (dømmende / saksbehandlere)
Fredrikstad tingrett	Fredrikstad	Fredrikstad, Hvaler	86371	102600	16 (6/10)
Halden tingrett	Halden	Halden, Aremark	32534	37600	9,8 (5/4,8)
Moss tingrett	Moss	Moss, Rygge ¹ , Råde og Våler	62006	74400	12 (5+7)
Sarpsborg tingrett	Sarpsborg	Sarpsborg, Rakkestad	64227	71000	13,8 (6+7,8)

1. Kommunene Moss og Rygge slås sammen 1. januar 2020

2. Befolkningsframskrivingene tar utgangspunkt i rettskretsene per 2019, og er basert på tall fra SSBs befolkningsframskrivinger fra 2018.

Vi foreslår å slå sammen Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett til én domstol - Østfold tingrett, med midlertidig videreføring av fire retts- og kontorsteder. Navnet på den nye domstolen foreslås å være Østfold tingrett, siden domstolen dekker ca 83 % av befolkningen i Østfold fylke. Heggen og Frøland tingrett (11 årsverk og 52 000 innbyggere i rettskretsen) har vært med i de innledende sonderingene rundt initiativet om sammenslåing, men har valgt ikke å inngå intensjonsavtalen, blant annet fordi kommunikasjonsmønstrene nord i Østfold tilsier mer kontakt i retning Follo tingrett og Oslo, enn sør-vestover mot de øvrige tingrettene i Østfold. De fire tingrettene, som har stilt seg bak intensjonsavtalen som ligger til grunn for forslaget om sammenslåing, har signalisert at Heggen og Frøland er velkommen til å knytte seg til prosessen ved en senere anledning. Sorenskriveren i Moss tingrett har for øvrig tatt forbehold om at avtalen må revurderes dersom Domstolkommisjonen gir andre anbefalinger om hvordan domstolstrukturen bør være i fremtiden.

Med utgangspunkt i dagens bemanning vil den nye domstolens ordinære bemanning være på drøyt 50 årsverk, hvorav i overkant av 20 dømmende årsverk.

Det vurderes som mest hensiktsmessig å foreslå en videreføring av de nåværende retts- og kontorstedene i Fredrikstad, Halden, Moss og Sarpsborg. Det er en klar ambisjon at virksomheten samlokaliseres så raskt det lar seg gjøre, men dette må bl.a. sees i sammenheng med utløp av eksisterende husleieavtaler for de berørte domstolene. Det er per i dag ikke tatt stilling til en samlokalisering, men i intensjonsavtalen fra de fire tingrettene uttrykkes det en ambisjon om en snarlig samlokalisering i et velegnet domstolbygg, og det antydes et mål om at det bør kunne skje innen 2024. Avstandene i det geografiske området som omfattes er korte, med et godt utbygd vei- og transportnett. Dette gir korte og effektive reiseavstander.

Reisetidsanalyser viser at samtlige innbyggere i domssognet vil kunne nå en ny, samlokalisert domstol innen i overkant av én time. De aller fleste vil nå domstolen langt raskere enn det. Ved etablering av et velegnet tinghus for en eventuell Østfold tingrett vil det også være naturlig å vurdere om jordskifteretten i Østfold kan samlokaliseres i samme bygg. Dagens jordskifterett i Østfold har 8 årsverk og er lokalisert på Tunejordet i Sarpsborg.

Etter departementets syn vil en sammenslått domstol gi grunnlag for et godt og bredt fagmiljø og planmessig kompetanseutvikling for dommere og saksbehandlere. Videre vil det gi økt mulighet til å avvikle ressurskrevende saker, samt utvikle mer rasjonelle administrative rutiner, styrke sikkerhetsarbeidet og gjøre domstolen mindre sårbar som følge av sykefravær, ferieavvikling mv. Det ligger dermed godt til rette for å samkjøre administrative rutiner og videreutvikle den samlede faglige kompetansen ytterligere. En sammenslått domstol vil muliggjøre en profesjonalisering av ledelsen av domstolen, og man vil også raskere kunne bli en del av digitaliseringen av domstolene i Norge. Etableringen av en stor domstol vil styrke det juridiske fagmiljøet i Østfold, noe som vil gjøre regionen til et enda mer attraktivt arbeidsmarked for advokater og jurister.

I Domstolsadministrasjonens evaluering av strukturendringene i domstolene i perioden 2002-2011 ble det vist til at domstoler med 8 til 10 dømmende årsverk på mange områder fremsto som velfungerende driftsenheter. Evalueringen viste også at det er gode erfaringer med noe større domstoler, dvs. domstoler med mer enn 15 dømmende årsverk. Etableringen av en ny sammenslått domstol i Østfold vil gi en av landets største fullfaglige domstoler, med en dømmende bemanning på i overkant av 20 årsverk.

Initiativet til en frivillig sammenslåing ble tatt av sorenskriverne gjennom sommeren/høsten 2018. Det ble avholdt interne allmøter i de fire tingrettene rundt årsskiftet 2018-19, der det ble lagt til rette for brede diskusjoner blant de ansatte. 29. januar 2019 ble det avholdt et felles møte for ansatte i de fem tingrettene i Østfold, der også Domstoladministrasjonen og representanter for den nyetablerte Vestfold tingrett deltok. I etterkant av møtet ble det utarbeidet en felles intensjonsavtale (vedlagt) om sammenslåing, som ble signert av sorenskriverne og tillitsvalgte fra Parat ved de fire tingrettene. I intensjonsavtalen er det uttrykt at man skal samarbeide for en lokalt initiert og forankret strukturprosess, med ønske om så raskt som mulig å realisere én felles tingrett i et velegnet domstolbygg.

Etter inngåelsen av intensjonsavtalen gikk Domstoladministrasjonen aktivt inn i arbeidet, og organiserte et felles informasjonsmøte 18. mars 2019 med lokale og regionale aktører og profesjonelle brukere av domstolene. Her møtte bortimot 40 deltakere, med representanter fra kommuner, Øst politidistrikt, Advokatforeningens krets, lokale advokatfirma og Østfold jordskifterett – i tillegg til sorenskrivere og tillitsvalgte i de fire tingrettene, samt representanter fra Domstoladministrasjonen. I møtet ble det gitt en generell innledning om strukturendringer i domstolene fra Domstoladministrasjonen, sorenskriverne presenterte initiativet til en

sammenslåing og de tillitsvalgte fra Parat la fram de ansattes syn på en mulig sammenslåing. Møtende aktører og brukere av domstolene fikk deretter komme med synspunkter og spørsmål til en mulig sammenslåing. Domstolene fikk honnør for den prosessen som så langt var gjennomført, ved at forslaget har blitt arbeidet frem gjennom godt lokalt samarbeid internt i og mellom de fire tingrettene. Det framkom verdifulle innspill knyttet til brukernes ønsker for en sterk og veldrevet domstol i regionen, blant annet knyttet til responstid ved henvendelser, saksavviklingstid og forventninger til generelt servicenivå. Møtedeltakerne var gjennomgående positive til en sammenslåing og samlokalisering.

Forslag til ny domstolstruktur i Østfold

Domstol	Lokalisering	Kommuner i domssognet ¹	Samlet innbyggertall (tall fra SSB per 1/1-2019)	Fremskrevet innbyggertall 2040	Årsverk (dømmende / saksbehandlere)
Østfold tingrett	Videreføring av dagens fire rettssteder/ kontorsteder. Samlokalisering på sikt.	Fredrikstad, Hvaler, Halden, Aremark, Moss, Rygge, Råde, Våler Sarpsborg og Rakkestad	245138	285600	51,6 (22/29,6)

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Lokaler

Leieavtalene for Fredrikstad tingrett, Halden tingrett og Moss tingrett utløper ved utgangen av 2023. Husleieavtalene på disse tre stedene kan sies opp med 12 eller 24 måneders varsel dersom Stortinget eller regjeringen fatter beslutninger som påvirker lokalbehovet. Leieavtalen for Sarpsborg tingrett er uten klausul og utløper ved årsskiftet 2027-28. Det vil i denne prosessen bli lagt vekt på å etablere domstolen i moderne lokaler som tilfredsstiller behovene for alle typer brukere. Dette vil skje i samarbeid med representanter for de profesjonelle brukerne. I denne sammenheng vil det også være naturlig å vurdere om Østfold jordskifterett skal samlokaliseres med den nye tingretten. Intensjonen om et felles tinghus for domstolen vil behandles i en egen prosess. Det er ikke fattet beslutning om samlokalisering og spørsmålet om et felles tinghus for domstolen må utredes nærmere.

Reisetid

En sammenslåing av Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg, hvor en inntil videre viderefører dagens retts- og kontorsteder, vil ikke påvirke reisetiden for verken ansatte eller brukere.

Det er svært korte avstander i regionen som berøres av forslaget, og reisetidsanalyser viser at samtlige innbyggerne i rettskretsen vil kunne nå en eventuelt ny sammenslått domstol i løpet av i overkant av én time uansett hvor den lokaliseres i den nye rettskretsen. De aller fleste vil få en reisetid som er langt kortere enn det. Firefelts E6 er nylig ferdigstilt gjennom hele fylket, og dagens retts- og kontorsteder ligger relativt tett inntil denne aksen. Østfoldbanen går også gjennom fylket, og passerer gjennom byene som huser dagens domstoler. Rutetilbudet er i all hovedsak basert på én avgang i timen, hver vei. Det forventes en økende frekvens og redusert reisetid i årene fremover som følge av forventet jernbaneutbygging gjennom hele fylket. Ved en fremtidig samlokalisering i nærheten av en jernbanestasjon vil derfor også tog være en aktuell reisemåte både for brukerne av domstolene og de ansatte. Det er et godt utbygd busstilbud i fylket, både med gjennomgående regionale linjer, og lokalruter, som samlet gir befolkningen i den nye rettskretsen en akseptabel reisetid til en fremtidig, samlokalisert domstol.

Bemanning

Når det gjelder håndteringen av ansatte ved en sammenslåing av domstolene, legges det til grunn de samme prinsipper som ved tidligere strukturendringer i domstolene. I det videre arbeidet med omorganiseringen vil de ansatte og organisasjonene ivaretas i samsvar med gjeldende veiledning og retningslinjer for personalpolitikk ved omstillingsprosesser som er utarbeidet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet, i samråd med hovedsammenlutningene. Omorganiseringen skjer innenfor rammene av disse retningslinjene, og følger lov og avtaleverk som gjelder for det statlige tariffområde.

Det er rimelig å anta at en sammenslåing av de fire domstolene over tid kan gi visse administrative synergieffekter. Ved en sammenslåing vil det videre være behov for to færre domstolledere (p.t. felles ledelse for Fredrikstad tingrett og Halden tingrett). Det administrative arbeidet vil bli forenklet. I og med at reisetiden mellom de domstoler som vurderes sammenslått er kort, anses det ikke som sannsynlig at det vil påløpe større personalmessige omstillingskostnader ved en eventuell sammenslåing.