

Stavanger tingretts høringsuttalelse til NOU 2019:17 Domstolstruktur og det alternative forslaget om endringer i rettskretsene og domstoloven

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 2. mars 2020, der Domstolkommisjonens delutredning om domstolstruktur, NOU 2019:17, sendes på høring. Det vises videre til det alternative forslaget fra departementet. Høringsfristen for begge er etter forlengelse satt til 2. juni 2020.

1 Sammen drag av Stavanger tingretts hovedsynspunkter

Stavanger tingrett mener det er et stort behov for reform av domstolstrukturen i første instans. Dette for at tingrettene skal stå best mulig rustet til å gjennomføre det viktige samfunnsoppdraget og møte dagens og framtidens krav til økt kompetanse, økt fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse.

Stavanger tingrett slutter seg til hovedtrekkene i begrunnelsen som er gitt for forslaget om sammenslåing av tingretter i NOU 2019:17. Når det gjelder kommisjonens forslag for domstolene i Sør-Rogaland - Dalane tingrett, Jæren tingrett og Stavanger tingrett - mener vi at en sammenslåing med samlokalisering vil gi den **klart** beste løsningen både for publikum, de ansatte og for regionen. I den forbindelse understreker vi at Sør-Rogaland for alle praktiske formål er en bo- og arbeidsregion og at avstandene er korte. Den delen av brukerperspektivet som handler om nærhet til domstolen vil være vel ivaretatt også ved en samlokalisering. En slik sammenslåing med samlokalisering er dessuten i tråd med intensjonsavtalen som ble inngått mellom de tre domstolene 21. februar 2018.

Dersom en sammenslåing med samlokalisering ikke er politisk gjennomførbar, støtter Stavanger tingrett forslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet om en sammenslåing av de tre domstolene i Sør-Rogaland til en rettskrets, med en ledelse, men der dagens rettssteder beholdes. Også denne løsningen vil gi bedre ressursutnyttelse og et mer likeartet tilbud til brukerne av domstolen. Vi understreker likevel at vi anser det alternative forslaget som dårligere, både for brukerne og domstolen, enn forslaget i NOU'en.

I uke 21 ble det gjennom media kjent at flertallet på Stortinget tilsynelatende er imot enhver form for strukturendring. Verken publikum eller domstolene lokalt vil etter vår oppfatning være tjent med at dagens domstolstruktur i Sør-Rogaland sementeres. Vi vil derfor advare mot at det nå ikke tas helt nødvendige grep for å sikre en struktur som er rustet til å håndtere kompetanse-, omstillings- og effektivitetskrav i dag og i tiden framover.

I punkt 2 og 3 vil vi knytte kommentarer til henholdsvis NOU 2019:17 og det alternative forslaget fra departementet. I punkt 4 vil advarselen mot å beholde dagens struktur uendret bli utdypet.

2 NOU 2019:17 Domstolstruktur

Når det gjelder de generelle argumentene for sammenslåing av tingretter, viser vi til høringsuttalelsen fra Den norske Dommerforening. Fra denne siterer vi:

Domstolkommisjonen dokumenterer på en overbevisende måte hvorfor tingrettenes utfordringer ikke kan møtes innenfor dagens struktur. Vi har i dag 60 tingretter som utgjør særskilte rettskretser. Mer enn halvparten har tre eller færre embetsdommere. 15 tingretter har bare én embetsdommer. Domstolkommisjonen har gjennomført en rekke utredninger og analyser som viser at dagens tingrettsstruktur har store utfordringer

knyttet til etablering av gode fagmiljøer og kompetanseutvikling, skjev saksfordeling og manglende fleksibilitet med hensyn til utnyttelse av ressurser, sårbarhet ved sykdom og annet fravær, habilitetsutfordringer og utstrakt bruk av dommerfullmektiger, også som fungerende embetsledere. I tillegg kommer at norske domstoler lider under et stort teknologisk etterslep. Det vises til NOU 2019: 17 kapittel 8. Dommerforeningen slutter seg til Domstolkommisjonens analyse av hvilke utfordringer tingrettene står overfor.

Etter Dommerforeningens syn er domstolkommisjonens forslag til ny struktur for tingrettene godt begrunnet. En utvidelse av rettskretsene og en reduksjon av antall rettssteder innebærer en samling av ressursene som sikrer faglighet og samtidig ivaretar behovet for effektiv ressursutnyttelse. For å ivareta hensynet til nærhet til rettsstedene har kommisjonen foreslått at enkelte rettskretser skal ha flere rettssteder. Dommerforeningen vil framheve de analysene av reisetid i gammel og ny struktur som kommisjonen har gjennomført, NOU 2019: 17 punkt 15.2.2 og punkt 15.3.3. Disse viser at langt de fleste fremdeles vil ha kort reisetid til nærmeste rettssted også etter kommisjonens forslag til ny struktur. Den største forskjellen mellom gammel og ny struktur på dette punktet er at mange som i dag har svært kort reisetid – under én time – vil få noe lengre reisetid – under to timer. Denne økningen i reisetid for en andel av innbyggerne må imidlertid holdes opp mot det faktum at de fleste har behov for å oppsøke domstolene svært sjelden. Digitaliseringen gir også mulighet for større bruk av fjernmøter og nettbaserte løsninger. Som kommisjonen peker på, er det også vanskelig å forutsi hvilke konsekvenser nedleggelse av rettssteder vil få for det juridiske tjenestetilbudet på stedet. Her vil befolkningsutvikling og lokalt næringsliv være sentrale faktorer. De kompetansearbeidsplassene som er knyttet til de minste rettsstedene i dagens struktur, er få.

...

Etter Dommerforeningens syn er det domstolkommisjonens forslag som best møter de utfordringene som tingretten står overfor. En reduksjon i antallet rettssteder innebærer en samling av ressurser som både sikrer faglighet ved domstolen og sikrer en god ressursutnyttelse. Etter Dommerforeningens syn kan ikke de samme hensynene i like stor grad ivaretas dersom dagens desentraliserte førsteinstansstruktur opprettholdes. Samlokalisering vil fremme sterke fagmiljøer og kompetanseutvikling i størst grad, også fordi det er lettere å rekruttere høyt kvalifiserte søkere til sterke, samlede fagmiljøer. En samling av ressursene i større enheter vil også i størst grad bidra til en jevnere saksfordeling mellom dommere og raskere saksavvikling. En spredning av ressursene vil nødvendigvis måtte medføre effektivitetstap, se nærmere nedenfor om dette. En reduksjon i antallet rettssteder vil også legge til rette for en kostnadseffektiv fulldigitalisering av norske domstoler og en opprusting av tinghusene.

Stavanger tingrett deler disse synspunktene.

I Sør-Rogaland ligger det etter vårt syn særlig godt til rette for sammenslåing med samlokalisering. Regionen utgjør i praksis et felles bolig-, arbeids- og næringsområde. Avstanden og reisetiden fra for eksempel Stavanger til det sørligste kommunesenteret i Rogaland er relativt kort – 103 kilometer. Reisen tar 1 ½ time med bil. Fra Dalane tingrett i Egersund til Stavanger tingrett er det i overkant av 70 kilometer. Reisetiden med både tog og bil er ca. 70 minutter. Avstanden mellom Jæren tingrett i Sandnes og Stavanger tingrett i Stavanger er 17 kilometer. Det er fire togavganger per time mellom byene og toget tar 15 minutter.

Vi er overbevist om at det er gjennom samlokalisering at en får den beste effekten av en sammenslåing av de tre domstolene i Sør-Rogaland. Samlokalisering gir de beste forutsetningene for å bygge et sterkt og kompetent domstolmiljø i regionen. Driften kan optimaliseres for mest mulig effektiv ressursutnyttelse og mer effektiv saksavvikling. Fra et ledersynspunkt er en samlokalisert domstol en fordel. Det er lettere å bygge og utvikle en organisasjon når alle ansatte er samlet under ett tak enn om den samme ledelsen skal ha virksomhet tre steder. I den forbindelse viser vi til høringsuttalelsen fra tingrettene på Romerike som på en overbevisende måte redegjør for utfordringene ved fjernledelse. Fra uttalelsen siterer vi:

Vår erfaring med felles ledelse i ti måneder er at dette ikke er en fullgod løsning verken for de ansatte eller lederen. De ansatte opplever at sorenskriveren er mindre tilstedeværende enn før, noe som både er negativt i det daglige og for kulturen i domstolen. Sorenskriveren opplever at han verken får nok tid på det ene stedet

eller det andre. Dette forsterkes ytterligere der sorenskriveren skal være leder for flere rettssteder enn to. Slik vil ser det bør derfor samlokalisering være hovedregelen.

De samme synspunktene vil selvsagt gjelde den administrative ledelsen.

En samlokalisering gjør det enklere og billigere å få en fulldigitalisert domstol. Det vil også være lettere å lage nødvendige og tidsmessige sikkerhetstiltak i ett bygg i stedet for tre. Både Stavanger tingrett og Dalane tingrett har utidsmessige tinghus. Nybygg må derfor uansett påregnes i nær framtid. Anledningen bør da benyttes til å samlokalisere de tre domstolene.

Utgangspunktet som er tatt i NOU'en om plassering i Stavanger er etter vår oppfatning et naturlig valg. Stavanger/Sola/Randaberg er et befolkningsmessig tyngdepunkt i regionen. Geografisk ligger Stavanger bra plassert mellom den sørlige delen av regionen, Kvitsøy i nordvest, Hjelmeland i nordøst og Strandalandet i øst. Stavanger ligger sentralt kommunikasjonsmessig i forhold til hele regionen. Plassering i Stavanger vil være bra for sentrale brukergrupper som politiet og advokatmiljøet.

En samlokalisering vil utvilsomt føre til en viss økning av reisetiden for en del av brukerne av domstolen. Som vist ovenfor er avstandene uansett relativt korte. Ulempene ved lenger reisetid for deler av publikum og brukere kompenseres etter vår oppfatning av et bedre, mer likeartet og mer kompetent domstoltilbud.

Dersom det av politiske grunner ikke er mulig med bare ett tinghus i den sammenslåtte domstolen, bør det vurderes å beholde lokaler i Egersund. Stavanger og Jæren tingrett bør uansett samlokaliseres. Det gir etter vår oppfatning dårlig ressursutnyttelse at det ligger to relativt store tinghus så nær hverandre.

3 Det alternative forslaget fra Justis- og beredskapsdepartementet

Sammenslåing med samlokalisering er etter vårt syn det beste alternativet. Dersom det ikke er mulig, støtter vi det alternative forslaget fra departementet om en sammenslåing, men slik at en beholder dagens tre rettssteder.

Også her slutter vi oss til synspunktene i høringsuttalelsen fra Den norske Dommerforening. Fra denne siteres:

Dommerforeningen er enig med departementet i at større rettskretser vil gjøre det mulig med en bedre saksfordeling og jevnere arbeidsbelastning mellom dommere. Større rettskretser vil gi bedre fleksibilitet og bedre mulighet for å håndtere endringer i sakstilgang ved at saker kan fordeles på et større antall dommere. Dette vil gi bedre utnyttelse ikke bare av dommerressurser, men av domstolens øvrige ansatte. Dommerforeningen er også enig med departementet i større rettskretser kan avhjelpe en del av de utfordringene små tingretter står overfor med hensyn til kvalitet og sårbare fagmiljøer, jf. NOU 2019:17 punkt 8. Ved at sakene kan fordeles på et større antall dommere vil problemer knyttet til habilitet, sykefravær og behov for ressurser i store, komplekse saker kunne håndteres bedre enn i dag. Bruken av dommerfullmektiger i saker de ikke bør behandle, kan – om dommerfullmektigordningen beholdes – unngås. Større rettskretser med flere dommere gir også mulighet for en moderat spesialisering i barnesaker, slik at tidligere uttrykte intensjoner om at disse sakene skal behandles av dommere med en særlig barnefaglig kompetanse kan realiseres.

Synspunktene om jevnere saksfordeling, arbeidsbelastning, fleksibilitet, kvalitet og sårbarhet gjelder også for saksbehandlerne ved en sammenslåing.

En ordning som foreslått av departementet vil, i forhold til dagens struktur, være en klar fordel for publikum. Den vil også gi fordeler for domstolen. En sammenslåing uten samlokalisering vil avhjelpe flere av svakhetene det pekes på ved dagens førsteinstansstruktur i NOU 2019:17, og for så vidt også i Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene, Dokument 3:3 (2019-2020).

En sammenslåing uten samlokalisering vil imidlertid være en kostbar løsning der verken publikum eller domstolene får hentet ut de samme fordelene som ved en sammenslåing med samlokalisering. Det bør derfor være gode grunner for å gå for en løsning med sammenslåing uten samlokaliseringer. Etter vårt syn er vanskelig å se disse grunnene i vår region.

Som det er redegjort for ovenfor, er Sør-Rogaland i praksis en bo- og arbeidsregion. Avstandene er korte. Det er en kjensgjerning at gjennomsnittsinbyggeren svært sjelden har behov for å oppsøke domstolen. I fremtiden vil den digitale utviklingen gjøre at dette behovet trolig avtar. Argumentet om nærhet til domstolen begrunner derfor ikke å opprettholde tre rettssteder. En løsning med tre tinghus er dessuten kostbar. Det er stor økonomisk forskjell på å eie/leie, utruste, sikre, drive og vedlikeholde domstollokaler på tre steder i stedet for på ett. Vi nevner særlig at det er betydelig etterslep på digital utrustning av rettssaler før vi har nådd målet om en fulldigitalisert domstol. Digitalt rettsalsutstyr har kort levetid. Kombinert med stor overkapasitet på rettssaler i tre bygninger gjør dette at utgiftene til digital utrustning og vedlikehold vil bli store.

Tre driftssteder vil kreve tilstedeværelse av personell og støttefunksjoner som for eksempel IT på tre lokasjoner i stedet for en. Dersom regjeringens forslag om at sakene skal avvikles på det rettsstedet i den delen av den nye rettskretsen der de geografisk hører hjemme, se nedenfor, vil dommere og saksbehandlere måtte reise mellom de ulike rettsstedene. Dette vil føre til et effektivitetstap. Domstolene er utpregede kunnskapsmiljøer. Muligheten for effektiv spesialisering og uformell kunnskapsoverføring vil etter vårt syn være dårligere uten samlokalisering enn med.

En sammenslåing uten samlokalisering vil klart nok spare utgifter til ledelse av den sammenslåtte domstolen. Det blir en sorenkriver i stedet for tre, og en administrativ leder i stedet for to. Det en vinner i form av innsparinger her, vil en etter vår oppfatning tape i redusert mulighet for en tilstedeværende ledelse. Dersom tre rettssteder beholdes vil den nye domstolen være mer krevende og mindre attraktiv å lede.

Dersom sammenslåing med samlokalisering ikke er mulig, støtter Stavanger tingrett det alternative forslaget. Det alternative forslaget er etter vår oppfatning **klart** bedre enn at det ikke gjøres noen endringer. Det alternative forslaget har som vist ulemper i forhold til forslaget i NOU'en. En av ulempene er at det vil bli vesentlig mer kostbart å drive en ny tingrett i tråd med det alternative forslaget. Dersom det alternative forslaget velges forutsetter vi at det, nå og i fremtiden, er politisk vilje til å finansiere en kompetent, fleksibel og ressurseffektiv domstol.

Når det gjelder forslaget om å endre § 25 i domstoloven for å klargjøre rettstilstanden med tanke på kompetansen til å fastsette faste rettssteder, mener vi at dette spørsmålet naturlig hører hjemme i delutredning II fra Domstolkommisjonen. Spørsmålet om lokalisering av domstoler henger sammen med spørsmål om domstolenes uavhengighet og forholdet mellom domstolene og de øvrige statsmaktene. Dette spørsmålet bør ikke behandles løst fra andre spørsmål om uavhengighet som skal undergis en grundig behandling i delutredning II.

Vi vil advare mot at det innføres en ordning med forskriftsfestet minimumsbemanning ved de enkelte driftsstedene. En slik ordning er per definisjon lite fleksibel. Domstolleder bør etter vår oppfatning stå fritt til å bestemme bemanningen ved de enkelte rettsstedene.

Stavanger tingrett vil også advare mot at det forskriftsfestes en ordning om at saker som hovedregel skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen der de geografisk hører hjemme. Dette vil etter vår oppfatning skape unødige hindringer for rasjonell drift.

4 «Alternativ 0»

Forrige ukes mediedekning viste at stortingsflertallet tilsynelatende er imot enhver form for strukturendring. En videreføring av dagens domstolstruktur er etter vårt syn en dårlig løsning for innbyggerne, næringslivet og domstolene i Sør-Rogaland.

Dagens struktur er kostbar. Tre tinghus må eies/leies, drives, sikres og utrustes for digitale domstoler, i stedet for ett. Det er behov for tre sorenskrivere og to direktører/administrasjonssjefer, i stedet for en av hver. Samtidig vet vi at domstolene er underfinansierte. Kutt i budsjettene har over år redusert antallet dommere og saksbehandlere i både Jæren tingrett og Stavanger tingrett. Dette har gått direkte på bekostning av tilbudet til brukerne. Denne økonomiske utviklingen tror vi kommer til å fortsette. Dersom dagens struktur beholdes må nye kutt tas i form av reduksjon i antallet dømmende årsverk og saksbehandlere. Det er først og fremst brukerne av domstolene som kommer til å tape på dette.

Dagens struktur er lite fleksibel, lite effektiv og sårbar. Det er i praksis ikke mulig å flytte ressurser mellom domstolene for å jevne ut ulikheter i sakstilgang og saksbehandlingstid. Når domstolene blir satt på prøve, som for eksempel under koronapandemien, må nødvendige tilpasninger gjøres i tre organisasjoner i stedet for i en.

Dagens struktur gjør det vanskelig å bygge store, robuste og enda mer kompetente domstolmiljøer. Selv Jæren tingrett og Stavanger tingrett er i denne sammenheng så små at det er krevende å drive med moderat spesialisering. Med dagens struktur er det heller ikke mulig å lage et domstolfaglig kraftsentrum i Rogaland, noe som etter vårt syn er både ønskelig og nødvendig for å være med og påvirke utviklingen framover.

Strukturendring er nødvendig for å styrke kvalitetsarbeidet i domstolene. Forslaget i NOU'en og det alternative forslaget fra departementet har begge som en viktig del av begrunnelsen å styrke det faglige nivået i tingrettene. I den forbindelse viser vi til høringsuttalelsen fra Høyesterett, som bedre enn noen kjenner det faglige nivået i domstolene. Fra Høyesteretts høringsuttalelse siterer vi dette om tingrettene:

Høyesterett antar at Domstolkommisjonens forslag vil være best egnet til å sikre et høyt faglig nivå på dommerkorpset og til å ivareta hensynet til en faglig sterk rettspleie, og vil særlig fremheve følgende:

Domstolkommisjonen har lagt stor vekt på behovet for større fagmiljøer for å sikre høy kvalitet. Særlig fremheves den uformelle erfaringsutvekslingen og sosialiseringen som oppstår på en arbeidsplass. Dette krever at rettsstedene har et visst antall dommerårsverk, noe som vil være vanskeligere å oppnå dersom de minste bemannede rettsstedene opprettholdes. Høyesterett er enig i dette.

Endelig er en sementering av dagens struktur i strid med innholdet i intensjonsavtalen mellom domstolene i Sør-Rogaland om å arbeide for en felles tingrett.

Når en lokal sammenslåing ikke vil gå på bekostning av et rimelig krav til nærhet mellom publikum og domstolen, er det vanskelig å forstå hvorfor dagens struktur skal fredes.

Det har den siste uken vært argumentert med at strukturendring ikke er «rett medisin» for å løse utfordringene domstolene står ovenfor. I stedet har bestemmelsene i domstoloven §§ 19 andre ledd og 55 e og økte bevilgninger vært holdt fram som løsninger. Vi konstaterer at det de siste årene ikke har vært politisk vilje til å finansiere dagens domstolstruktur og stiller oss tvilende til om dette kommer til å endre seg. NOU 2019:17 viser også tydelig at de to bestemmelsene i domstoloven langt fra er tilstrekkelig til å løse de store utfordringene som vil møte domstolene framover.

Stavanger, 27. mai 2020

Tor Christian Carlsen

Sorenskriver

(sign)

Høring – NOU 2019: 17 Domstolstruktur, og et forslag om endringer i rettskretsene og domstoloven – supplerende skjema til høringssvar

Hold musepekeren over boksene og venstreklikk for å velge svar. Det utfylte skjemaet kan lagres og lastes opp sammen med høringssvaret.

1. Om høringssvaret

1.1 Hvem avgis høringssvaret på vegne av?

Privatperson

Bedrift/organisasjon

Annet

1.2 Hva dreier høringssvaret seg om? (flere kryss er mulig)

Tingrettene

Lagmannsrettene

Jordskifterettene

2. utfordringer og hensyn bak ny domstolstruktur

2.1 NOU 2019: 17 Domstolstruktur kapittel 8 gir et dekkende bilde av utfordringene domstolene står overfor.

Enig

Uenig

Ingen formening

2.2 De overordnede hensynene som bør ligge til grunn ved utforming av ny domstolstruktur er kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet.

Enig

Uenig

Ingen formening

3. Tingrettene

3.1 Antall rettskretser bør reduseres.

Enig

Uenig

Ingen formening

(Gå til punkt 4)

3.2 Antall rettskretser bør reduseres til 22 med 30 rettssteder, i tråd med flertallet i kommisjonens forslag.

Enig

Uenig

Ingen formening

3.3 Antall rettskretser bør reduseres til 6 med 24 rettssteder, i tråd med mindretallet i kommisjonens forslag.

Enig

Uenig

Ingen formening

3.4 Antall rettskretser bør reduseres til 22 og dagens rettssteder opprettholdes, i tråd med departementets alternative forslag.

Enig

Uenig

Ingen formening

4. Jordskifterettene

4.1 Antall rettskretser bør reduseres.

Enig

Uenig

Ingen formening

(Gå til punkt 5)

4.2 Antall rettskretser bør reduseres til 13 med 20 rettssteder og samlokaliseres med tingrettene, i tråd med flertallet i kommisjonens forslag.

Enig

Uenig

Ingen formening

4.3 Jordskifterettene bør slås sammen med og utgjøre egne avdelinger i tingrettene, i tråd med mindretallet i kommisjonens forslag.

Enig

Uenig

Ingen formening

4.4 Antall rettskretser bør reduseres til 13 og dagens rettssteder opprettholdes.

Enig

Uenig

Ingen formening

5. Lagmannsrettene

5.1 Rettskretsgrensene mellom Borgarting lagmannsrett og Eidsivating lagmannsrett bør endres, i tråd med kommisjonens forslag.

Enig

Uenig

Ingen formening

5.2 Rettskretsgrensene mellom Borgarting lagmannsrett og Agder lagmannsrett bør endres, i tråd med flertallet i kommisjonens forslag.

Enig

Uenig

Ingen formening