

Hørings svar fra Oslo tingrett – ny domstolstruktur

Det vises til høringsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet av 2. mars 2020 om NOU 2019: 17 Domstolstruktur, og et forslag fra departementet om endringer i rettskretsene og domstoloven.

I. Generelt om forslagene til strukturendringer i tingrettene

Domstolkommisjonen peker i utredningens kapittel 8 på hvilke betydelige utfordringer domstolene står overfor. For å løse disse er det av avgjørende betydning å gjøre endringer i dagens domstolstruktur.

Både forslaget fra Domstolkommisjonens flertall og departementets forslag, vil bidra til å styrke rettssikkerheten, sikre fortsatt høy tillit til domstolene og bedre ressursutnyttelsen ved å utvide rettskretsene til tingrettene.

Norge har i dag 60 tingretter, og mer enn halvparten av disse har tre eller færre embetsdommere. Et så høyt antall selvstendige domstoler som i svært begrenset grad trekker på hverandres kompetanse, kapasitet og ledelse, utgjør et svakt fundament for å møte fremtiden.

Bl.a. følgende forhold tilsier at det bør gjøres endringer i strukturen for tingrettene:

- Sakene for domstolene blir mer tidkrevende og kompleks, og det stilles nye krav til dommerne. Det er en utfordring at et flertall av tingrettene har små og sårbare fagmiljøer, og at det i mange av dem ikke er mulig å utvikle et sterkt fagmiljø. Det er også små muligheter for å integrere kompetanseutvikling i virksomheten eller for å utvikle faglig spisskompetanse innen sentrale rettsområder, som det vil bli et økende behov for.
- Domstolenes avgjørelser i barnevernssaker og foreldretvister om barn, har stor betydning for barns liv og fremtid. Anbefalingene fra Særdomstolsutvalget er å samle slike saker i noen større tingretter for å styrke kompetansen om barnefaglige spørsmål. Utvalget anslo at for å få et sterkt fagmiljø bør domstoler som behandler disse sakene ha minst fem dømmende årsverk som behandler barnesaker. Siden tingrettene også skal behandle andre sakstyper, må de aktuelle domstolene være en del større, og ha anslagsvis 10 dømmende årsverk. Slik Oslo tingrett ser det, bør alle tingrettene i Norge være store nok til å ha et tilstrekkelig stort barnefaglig miljø til å behandle barnesaker. Det er ikke mulig innenfor dagens struktur.
- I Domstolkommisjonens utredning er det gjennomført undersøkelser av tingrettenes produktivitet. Selv om enkelte små domstoler er svært produktive, er det generelle bildet at de minste tingrettene har lavest produktivitet. Dette skyldes sannsynligvis at de får inn for få saker. Den demografiske utviklingen, med urbanisering og aldring, vil forsterke denne tendensen til dels ganske vesentlig framover. Riksrevisjonen skriver i

sin rapport 3:3 (2019-2020) «Riksrevisjonens undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene», følgende:

«Tingrettene som har under 5 årsverk har i gjennomsnitt et vesentlig høyere effektiviseringspotensial enn tingrettene med over 20 årsverk. Selv om undersøkelsen også viser mindre tingretter som er effektive og større tingretter som har et effektiviseringspotensial, så er det etter Riksrevisjonens vurdering flere egenskaper ved mindre tingretter som påvirker muligheten til å utnytte effektiviseringspotensialet. De mindre tingrettene har sammenliknet med de større domstolene, i gjennomsnitt betydelig færre innkomne saker per årsverk, flere årsverk enn beregnet bemanningsbehov og en høyere andel dommerfullmektiger. Ifølge intervjuer har de i tillegg begrensede muligheter til å spesialisere saksbehandlingen, etablere turnusordninger og overbooke hovedforhandlingene for å begrense konsekvensene av avlysninger og utsettelse – noe som i 2018 gjaldt for nærmere en tredel av de planlagte hovedforhandlingene. De mindre tingrettene gjennomførte også rettsmekling i tvistesaker i mindre grad enn de større tingrettene. Riksrevisjonen mener økt bruk av rettsmekling vil bidra til å effektivisere saksbehandlingen.»

- Generelt er det store variasjoner i saksbehandlingstid mellom tingrettene. Med større organisasjoner kan man utjevne arbeidsbelastningen mellom dommerne og saksbehandlingstiden mellom domstolene. Ledig kapasitet kan utnyttes til det beste for brukerne.
- Endringer av strukturen er også viktig av hensyn til distriktene. Uten endringer vil befolkningsgrunnlaget for mange av tingrettene bli stadig mindre, noe som også vil føre til at de får stadig færre saker å arbeide med. De store domstolene kan på sin side normalt påregne å få økt arbeidsmengde. Ubalansen mellom de store og små domstolene vil på denne måten øke. Det er uheldig.
- Så langt det er mulig bør befolkningen over hele landet ha et like godt domstoltilbud, og bl.a. ha tilgang til dommere med spesialkompetanse innenfor enkelte sentrale områder. En strukturendring i tråd med det som fremgår av Domstolkommisjonens og Departementets forslag, vil bidra til det.

Domstolkommisjonens utredning trekkes også fram en del andre hensyn som tilsier endringer av dagens domstolstruktur. Oslo tingrett slutter seg også til disse.

Både kommisjonen og Departementet er opptatt av at tingrettene skal være tilgjengelige for innbyggere og næringsliv. Terskelen for å gå til sak påvirkes av en rekke forhold, som sakskostnader, juridisk utilgjengelig språk, kulturelle barrierer og mangel på universelt utformede og sikre lokaler. Departementets forslag går ut på at alle rettsstedene skal

oppretholdes som nå, mens kommisjonens forslag vil gi 95 prosent av befolkningen mindre enn to timers reisevei til nærmeste tingrett.

I valget mellom forslaget fra flertallet i Domstolkommisjonen og Departementets forslag, støtter Oslo tingrett prinsipalt flertallet i kommisjonen og subsidiært departementets forslag.

Ved vurderingen er det lagt avgjørende vekt på at kommisjonsforslaget best sikrer den faglige kvaliteten på domstolenes tjenester. Det vises her også til høringsuttalelsen fra Høyesterett, som Oslo tingrett tiltrer:

«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.»

Både kommisjonens og departementets forslag vil gi økt fleksibilitet og dermed bedre ressursutnyttelse enn i dag, selv om antallet rettssteder opprettholdes.

Innsparingspotensialet er imidlertid størst ved kommisjonens forslag.

II. Sammenslåing av Oslo tingrett og Oslo byfogdembete

I kommisjonens utredning punkt 12.5 foreslås at Oslo tingrett og Oslo byfogdembete slås sammen.

Rettskretsen for begge er Oslo kommune. Ingen av domstolene er fullfaglige, og vi deler sakene mellom oss på den måten at straffesakene og de sivile tvistesakene behandles hos oss, mens Oslo byfogdembete blant annet behandler arv, skifte, midlertidige forføyninger, attest, konkurs, tvangssaker og gjeldsordning. Begge domstolene holder til i Oslo tinghus.

Oslo tingrett er enig i forslaget om at de to domstolene slås sammen, og har da særlig lagt vekt på følgende:

1. Samme overordnede organisering som i Norge for øvrig

Oslo er nå det eneste stedet i landet der det er to separate førsteinstansdomstoler, innenfor de alminnelige domstolene. Tidligere har det vært en tilsvarende todeling i bl.a. både Trondheim, Stavanger og Bergen. De to domstolene holder til i samme bygg, og det er ikke tungtveiende nok grunner for å fortsette å ha en annerledes overordnet organisering i Oslo enn det man har ellers i landet. De særlige hensynene som tilsier at ikke minst Oslo byfogdembetes spisskompetanse må opprettholdes og videreføres, kan ivaretas på en god måte innenfor en sammenslått domstol, jf. nærmere nedenfor under punkt seks.

2. Administrative besparelser og mindre byråkrati

En sammenslåing vil medføre administrative besparelser, f.eks. vil det bare bli behov for én sorenkriver og én direktør, i stedet for som nå to av hver. Det samlede behovet for ressursbruk til HR, IKT, økonomi og ekspedisjonstjenester vil bli koordinert og redusert. Dobbeltarbeid på en rekke administrative områder vil bli borte.

En sammenslåing vil ikke på andre områder medføre økt behov for administrativ bemanning/byråkrati, som helt eller delvis vil oppveie de besparelsene som er nevnt i forrige avsnitt.

3. Økt fleksibilitet

Erfaringsmessig endrer saksmengden seg over tid, enten for et kortere eller lengre tidsrom. Dette gjelder både for tingrettens og byfogdembetets saksområder. En sammenslåing vil gjøre det mulig i slike situasjoner å overføre ressurser mellom de to domstolenes saksområder (som bør legges til ulike avdelinger, se punkt seks). På den måten vil begge domstolenes saksområder bli mindre sårbare og mer robuste. Både byfogdembetets og tingrettens tradisjonelle saksområder må imidlertid hele tiden ha nok ressurser og nok stabilitet i bemanningen til å kunne utføre sine oppgaver og beholde sin spisskompetanse, jf. punkt seks.

Sammenslåing vil også gi økt fleksibilitet i utnyttelsen og utviklingen av tinghuset, både når det gjelder rettssaler og kontorarealer.

4. Brukerne

For brukerne vil det bli enklere å forholde seg til en førsteinstansdomstol i Oslo. F.eks. er Oslo tingrett stadig uriktig adressat for en del saker fordi advokater ikke er kjent med forskriften som fordeler sakstypene mellom de to domstolene.

Den økte fleksibiliteten som er omhandlet i punkt tre vil også være en fordel for brukerne fordi den normalt vil gi raskere saksavvikling i perioder med ekstra stor saksinnang.

Brukernes behov vil ellers bli godt ivaretatt ved at arbeidet fortsatt vil holde høy kvalitet og spisskompetansen vil bli opprettholdt, se nærmere under punkt seks.

5. Den sammenslåtte domstolens størrelse

Den sammenslåtte domstolen vil være betydelig større enn andre domstoler i Norge, akkurat som Oslo tingrett er i dag. Et spørsmål er om størrelsen i seg selv kan tale mot sammenslåing. Oslo tingrett har ca. 220 årsverk, og Oslo byfogdembete ca. 52 årsverk. En sammenslått domstol vil i utgangspunktet få ca. 270 årsverk.

Organiseringen må sikre høy kvalitet, god ressursbruk, innfri brukernes behov og samtidig at domstolens ansatte opplever å ha en god arbeidsplass. Oslo tingrett er i dag delt inn i sju rettsavdelinger, fire saksbehandlerseksjoner, en straffesaksavdeling og en administrasjonsavdeling. Også en sammenslått domstol må være inndelt i avdelinger og seksjoner, og det er naturlig at byfogdembetets saksområder plasseres i en egen avdeling, slik at antallet rettsavdelinger øker til åtte og seksjoner til fem eller seks.

Inndelingen av domstolen i avdelinger og seksjoner, gjør at den totale størrelsen får mindre betydning for den enkelte. Organiseringen gjør det også mulig å øke både antallet avdelinger, seksjoner og ansatte - uten at det medfører spesielle administrative eller ledelsesmessige problemer.

Det kan ikke ses at en sammenslått domstol blir såpass stor at det vil medføre driftsmessige stordriftsulemper. Oslo tingrett har allerede i dag en størrelse som har nødvendiggjort god administrasjon og gode arbeidsrutiner. Det er ikke grunn til å tro at en økning på ca. 52 årsverk og etablering av ytterligere en rettsavdeling, vil gi flere administrative stordriftsutfordringer. En sammenslåing der byfogdembetets saker og

oppgaver plasseres i egen rettsavdeling, vil heller ikke medføre behov for ytterligere ledelsesnivåer.

Også en sammenslått domstol som viderefører avdelingsystemet, vil ha nærhet mellom ledelse, dommerkolleger og saksbehandlere. Dette vil være en viktig forutsetning for kvalitet og effektivitet i saksavviklingen.

Den sammenslåtte domstolen vil for øvrig bli mindre enn både Stockholms tingsrett og Helsinki tingsrett.

6. Videreføring av spisskompetanse:

Begge domstolene har på grunn av sin størrelse, saksammensetning og sitt befolkningsgrunnlag, særlige erfaringer og rutiner som er verdifulle for andre domstoler. Høy kompetanse, strenge krav til kvalitet og aktivt arbeid for gode saksbehandlingsrutiner, preger begge.

Domstolene, og ikke minst Oslo byfogdembete, har over lang tid utviklet en viktig spisskompetanse innen sine respektive fagområder. Denne spisskompetansen drar også resten av domstol-Norge nytte av.

En sammenslått domstol må organiseres slik at denne viktige spisskompetansen tas vare på og videreføres, både på kort og lang sikt. Herunder er det av stor betydning at organiseringen innrettes slik at spisskompetansen innenfor byfogdembetets saksområder opprettholdes og utvikles både hos dommerne og saksbehandlerne som arbeider med disse sakene. Den gode og tette kontakten mellom domstolen og bostyrerne og medhjelperne må videreføres, og saksbehandlingen må ha minst like høy kvalitet som i dag, og være like rask.

Med en størrelse på ca. 125 dømmende og ca. 155 øvrige ansatte vil en sammenslått domstol ha en unik mulighet til å vedlikeholde og utvikle spisskompetansen på begge domstolenes saksområder. Både kompetansetiltak, ulike grupper med særlig fagansvar, og et sterkt administrativt støtteapparat, vil bidra til det. Den sammenslåtte domstolen må videreføre dagens rolle med utadrettet kompetanseaktivitet overfor andre domstoler, innenfor både byfogdembetets og

tingrettens nåværende saksområder. Fokuset på spesialisering også innenfor de nåværende byfogdssakene må fortsette, samtidig som tingretten arbeider videre med sitt nyetablerte system for moderat spesialisering innen noen av sine sakstyper. En bevisst bruk av spesialisering i en sammenslått domstol gir gode muligheter for å opprettholde et høyt kompetansenivå på alle arbeidsområder.

Som aktuell modell for å sikre videreføringen av byfogdembetets spisskompetanse i en sammenslått domstol, foreslår Oslo tingrett at Domstoladministrasjonen i medhold av domstoloven § 19 fjerde ledd bestemmer at de sakene som nå behandles av byfogden skal legges til en egen rettsavdeling («byfogdavdelingen») i tingretten. Dette vil tydelig markere og sikre at spisskompetansen videreføres innenfor rammen av en sentralt fastsatt organisering. Arbeidet kan da i det vesentlige fortsette som nå, og uten den faren for utvanning av spesialkompetansen som noen har gitt uttrykk for, men med administrative besparelser og mindre byråkrati i den samlede domstolen, samt økt fleksibilitet, jf. punkt to og tre ovenfor.

7. Rekruttering

Når det gjelder dommerrekrutteringen har søkningen til Oslo tingrett vært meget god i en årrekke. Domstolen har fått godt kvalifiserte søkere til alle de ledige dommerstillingene. Oslo byfogdembete synes også å ha en god rekrutteringssituasjon. De tiltrekker seg blant annet advokater med særlig erfaring og interesse innen skifte- og tvangssaker.

Det er naturlig at man ved fremtidige rekrutteringer, ved behov, også ser etter kandidater som har spesiell kompetanse innenfor «byfogdavdelingens» saksområder. Dette kan være et viktig virkemiddel for å opprettholde avdelingens spisskompetanse.

Tradisjonelt har Oslo-domstolene lett for å rekruttere dyktige dommerfullmektiger. Den geografiske plasseringen i Oslo bidrar nok ikke minst til det, men også at man tilbyr et stort faglig miljø og utfordrende arbeidsoppgaver. Med den gode rekrutteringssituasjonen i alle større domstoler i Østlandsområdet, er det ingen grunn til å tro at en sammenslåing vil påvirke dommerfullmektigrekrutteringen på noen negativ måte, kanskje snarere tvert om.

Rekrutteringen av saksbehandlere til de to domstolene har de siste årene blitt stadig mer lik. Begge domstolene rekrutterer personer med utdanning utover videregående skole, og begge har god tilgang på godt kvalifiserte kandidater. Det er ikke grunn til å tro at dette vil endre seg ved en sammenslåing. Sammenslåingen vil medføre at antallet saksbehandlere i en sammenslått domstol vil være en del høyere enn det nå er i hver av de to domstolene. Dette vil åpne for nye muligheter for mer profesjonelle administrative rutiner og mer aktivt kompetansearbeid. Det er grunn til å tro at slike forhold vil bli vurdert positivt av potensielle søkere til sakebehandlerstillinger i en sammenslått domstol.

III. Endring av rettskretsen for Borgarting lagmannsrett og Eidsivating lagmannsrett

Oslo tingrett støtter kommisjonens forslag om å overføre deler av Borgarting lagmannsretts rettskrets til Eidsivating lagmannsrett, og tiltrer den begrunnelsen kommisjonen har gitt for dette.

For ordens skyld gjør jeg oppmerksom på at jeg, foruten å lede Oslo tingrett, også leder Domstolkommisjonen. Jeg fratrådte imidlertid da kommisjonen behandlet spørsmålet om sammenslåing av Oslo byfogdembete og Oslo tingrett.

Yngve Svendsen
sorenskriver