

## Saksprotokoll

### Høring - Endring av domstolstrukturen i Norge

---

Arkivsak-dok. 202009806  
Saksbehandler John Georg Tuseth

Saksgang	Møtedato	Saknr
Fylkesutvalget 2019-2023	02.06.2020	186/20

---

#### Fylkesutvalget 2019-2023 har behandlet saken i møte 02.06.2020 sak 186/20

Fylkesutvalget 2019-2023 sitt vedtak

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 domstolloven 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 nettverksorganiserings av dagens domstoler bryter med domstolkommisjonsens hierarkiske mandat, fokus og forslag. En slik ny modell må derfor utredes av et nytt utvalg, med bredere faglig og politisk sammensetning og mandat.

Behandling/forslag

Tove Eivindsen (V), pva V, H og FrP, alternativt forslag

**Fylkesutvalget ser positivt på at domstolutvalget har gjort en grundig gjennomgang av utfordringene i sektoren. Vi ser behovet for å utvide rettskretsene samtidig som man bevarer alle rettsstedene, med bakgrunn i å sikre rettssikkerhet og god kompetanse i rettsaker i hele landet, spesielt i distriktene.**

Votering

Fylkesrådmannens innstilling	Enstemmig avvist
Arnstad vs Eivindsens forslag	Arnstads forslag vedtatt med 11 mot 4 stemmer (FrP, H og V)

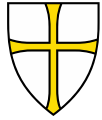
### **Fylkesrådmannens innstilling:**

1. Norske domstoler over hele landet må opprettholdes, med nærhet til sine respektive lokale innbyggere, ikke minst i rurale områder med store geografiske avstander.
2. 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.
3. 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.
4. Det juridiske kompetansemiljøet i distriktene er lite og derfor sårbart, og representerer et felles rekrutteringsgrunnlag for flere sektorer, herunder domstoler, politi/påtalemyndighet, offentlig forvaltning og næringsliv, utenomrettslige konfliktløsningsorganer, mv.
5. Tradisjonell sentralisering av domstolstrukturen vil øke både kostnader og rekrutteringsutfordringer i distriktene, og svekke reell rettssikkerhet og grunnlaget for lokalt selvstyre for lokalbefolkningen – ikke minst i rurale deler av landet.
6. 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.
7. 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.

8. Flat nettverksorganiserering av dagens domstoler bryter med domstolkommisjonen's hierarkiske mandat, fokus og forslag.

En slik ny modell må derfor utredes av et nytt utvalg, med bredere faglig og politisk sammensetning og mandat.



---

**Arkivsak-dok.** 202009806-2  
**Saksbehandler** John Georg Tuseth

**Saksgang**  
Fylkesutvalget 2019-2023

**Møtedato**  
02.06.2020

**Utvalgssaksnr**

---

## Høring – Endring av domstolstrukturen i Norge

### Fylkesrådmannens innstilling:

1. Norske domstoler over hele landet må opprettholdes, med nærhet til sine respektive lokale innbyggere, ikke minst i rurale områder med store geografiske avstander.
2. 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.
3. 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.
4. Det juridiske kompetansemiljøet i distriktene er lite og derfor sårbart, og representerer et felles rekrutteringsgrunnlag for flere sektorer, herunder domstoler, politi/påtalemyndighet, offentlig forvaltning og næringsliv, utenomrettslige konfliktløsningsorganer, mv.
5. Tradisjonell sentralisering av domstolstrukturen vil øke både kostnader og rekrutteringsutfordringer i distriktene, og svekke reell rettssikkerhet og grunnlaget for lokalt selvstyre for lokalbefolkningen – ikke minst i rurale deler av landet.
6. 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.
7. 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.
8. Flat nettverksorganisering 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.

## Vedlegg:

Hørings-saken fra justisdepartementet:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/domstolstruktur/id2684591/>

NOU-en bør tas opp som PFD-fil for å fram tabeller og figurer.

Andre referanser:

Rapport og høring vedr. særdomstol-utvalget:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--nou-2017-8-sardomstoler-pa-nye-omrader/id2554353/>

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre:

<https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/ryddemappe-lokaldemokrati/Europeisk-charter-om-lokalt-selvstyre/id414355/>

## Sammendrag

Domstolkommisjonen er et utvalg som for tiden utreder domstolenes funksjoner og organisering.

Utvalget ble oppnevnt i kongelig resolusjon den 11.08.17, med frist for rapportering innen 3 år fra oppnevningen, dvs. 11.08.20.

Underveis i arbeidet ble utvalget bedt om å forsere sin vurdering og konklusjon mht. framtidig domstolstruktur/lokalisering.

Senere ble utvalget også bedt om å legge til grunn særdomstol-utvalgets tidligere forslag om at kun større tingretter bør få lov til å behandle familie- og barnesaker.

I samsvar med denne endrede bestillingen leverte utvalget den 01.10.2019 delrapport nr. 1 i form av NOU 2019:17 Domstolstruktur.

Delrapporten nr. 2 vil bli levert høsten 2020, i samsvar med opprinnelig fristdato. Dette innebærer at utvalgets konklusjon mht. framtidig organisering/lokalisering av domstolene ble framlagt ett år før utvalget kommer med sin siste delrapport, som vil omhandle domstolenes framtidige oppgaver og oppgaveløsning.

Det er vanlig at slike utredninger starter med oppgaver og øvrige grunnleggende premisser, og deretter vurderer organisering og lokalisering. Pga. nevnte endringer i mandatet underveis, fremmes utvalgets rapportering i motsatt rekkefølge.

i NOU 2019:17 foreslår både flertallet og mindretallet i domstolkommisjonen omfattende sammenslåinger av dagens tingretter og jordskifteretter, og dermed sterk sentralisering og nedlegging av selvstendige domstoler og rettssteder i Norge. Figurene 26.24 og 27.16 sammenligner nåværende domstolstruktur og flertallsforslaget - for hhv. tingrettene og jordskifterettene.

Etter en tids samfunnsdebatt, hvor både opposisjons- og regjeringspartier kritiserte utvalget for å ha gått alt for langt mht. sentralisering og nedlegging av domstoler, sendte regjeringen v/justisdepartementet den 02.03.20 ut på høring et eget forslag til domstolstruktur under tittelen:

Høring: NOU 2019:17 – Domstolstruktur, **og et forslag om endringer i domstolkretsene og domstolloven.**

Den siste/markerte delen av tittelen på høringssaken synliggjør regjeringens alternative/modifiserte forslag, som er gjort til hovedtema i høringssaken.

Regjeringens alternative/modifiserte forslag tar utgangspunkt i domstolkommisjonens flertallsforslag om større og vesentlig færre rettskretser/tingretter, men foreslår som kompromiss at alle dagens rettssteder opprettholdes.

Dette vil innebære at Trøndelag slås sammen til 1 felles rettskrets/tingrett, med fortsatt 4 rettssteder (Trondheim, Steinkjer, Namsos og Fosen).

I forhold til forslagene fra kommisjonens flertall berger dermed Namsos og Fosen som rettssteder i regjeringens kompromissforslag.

Regjeringen begrunner sitt kompromissforslag med at den ønsker å opprettholde en **desentralisert domstolstruktur, for å bevare kompetansearbeidsplasser i distriktene og sikre brukerne nærhet til domstolene.**

Samtidig anser regjeringen det som nødvendig å utvide rettskretsene for å øke fleksibiliteten, bedre ressursutnyttelsen og skape større fagmiljøer i domstolene.

Det har gjennom de siste 40-50 årene vært flere tilsvarende utredninger av domstolstruktur i Norge. Disse prosessene har resultert i stadig færre lokale tingretter, og dermed økende fysisk og kulturell avstand mellom domstolene og den delen av den norske befolkningen som lever i rurale områder.

Sentralisering av domstolene står i kontrast til at alternative utenomrettslig konfliktløsningsordninger både har sterk lokal forankring og får tildelt stadig flere typer saker.

Svarfrist for høringen ble opprinnelig satt til 02.05.20.

Etter kritikk for kort høringsfrist ble fristen forlenget til 02.06.20.

Saken legges fram til politisk behandling i fylkesutvalget på samme dato som høringsfristen.

## **Faktiske opplysninger:**

### Domstolkommisjonens sammensetning:

Domstolkommisjonen har 16 medlemmer.

Majoriteten av medlemmene er tilknyttet større domstolmiljøer og er i stor grad hjemmehørende i Osloområdet og andre større byer i Sør-Norge.

De lokalsamfunnene og domstolmiljøene som i særlig grad berøres negativt av utvalgets forslag, er i liten grad representert i utvalget.

Tidligere kritikk for smal geografisk representasjon i offentlige ekspert/utredningsutvalg, gjør seg derfor gjeldende også for domstolkommisjonens sammensetning og legitimitet.

Fordi domstolene er en integrert del av det samlede offentlige/demokratiske styringssystemet, burde den norske befolkningen og deres lokale folkevalgte vært sterkere og bredere representert i domstolkommisjonen.

## Domstolkommisjonens opprinnelige og endrede mandat:

Det opprinnelige mandatet var følgende:

<https://www.domstolkommisjonen.no/mandat/>

Etter knapt ett års arbeid ba imidlertid justisdepartementet i juni 2018 utvalget om å avgi delutredning/konklusjon mht. framtidig domstolstruktur/lokalisering allerede innen 01.10.19.

Videre kom departementet den 12.04.2019 med en ytterligere presisering av mandatet: Her ble domstolkommisjonen bedt om å legge regjeringens konklusjon på anbefalingene fra det tidligere særdomstol-utvalget til grunn for sin konklusjon om organisering/lokalisering.

En av anbefalingene fra særlovutvalget var at kun færre/større tingretter enn i dag bør få behandle saker om foreldretvist og barnevern.

Dette er sakstyper hvor behovet for god lokalkunnskap trolig vil være viktig for praktiske lokale løsninger og ikke minst for legitimiteten overfor lokalbefolkningen/brukerne.

Når slike saker med potensielt sterke lokale premisser og interesser brukes som argument for sentralisering og nedlegging av lokale domstoler, framstår dette som en svekkelse av domstolenes lokale forankring og legitimitet – spesielt i rurale deler av landet hvor de fleste nedleggingstruede domstolene ligger

Ovennevnte to justeringer i domstolkommisjonens mandat midtveis i utredningsprosessen, gir inntrykk av at et reelt hovedformål med domstolkommisjonen har vært kostnadseffektivisering, gjennom nedlegging av mindre domstoler.

Behovet for nærhet, kvalitet og ikke minst lokal legitimitet for domstolene – ikke minst i rurale deler av landet – er dermed indirekte blitt skjøvet i bakgrunnen.

## Nærmere om NOU 2019:17 (delrapport 1):

NOU 2019:17 inneholder nærmere 200 sider, og har i tillegg en rekke omfattende vedlegg med delutredninger som utvalget har innhentet eksternt.

Rapporten inneholder forholdsvis omfattende analyser av historiske forskjeller mellom store og små domstoler mht. antall saker, kostnadseffektivitet og saksbehandlingstid.

I Norge er fortsatt en betydelig andel av befolkningen bosatt spredtbygd over et stort geografisk område. Kostnadene pr. innbygger for likeverdige offentlige tjenester i hele landet, har generelt sett alltid vært høyere i rurale strøk enn i mer

tettbebyggede områder. Dette er en nødvendig merkostnad og konsekvens av et demokratisk styringssystem, med lokalt selvstyre og like rettigheter for alle landets innbyggere.

For den rurale delen av landets befolkning, vil nærhet til offentlige tjenester ofte være avgjørende for nytten. Nærhet til offentlige tjenester (herunder domstoltjenester) er et viktig kvalitetsaspekt for befolkningen i rurale strøk – og derfor ikke noe som bare bør være forbeholdt befolkningen i urbane strøk. Det vil være uakseptabelt dersom den rurale befolkningens demokratiske behov for nærhet til juridisk kompetanse og domstoltjenester blir redusert pga. høyere enhetskostnader i rurale domstoler.

Til tross for at nevnte statistikk ikke gir grunnlag for entydige konklusjoner mht. forskjeller i kostnader og effektivitet, brukes den likevel langt på vei som begrunnelse for at de minste domstolene bør sentraliseres og legges ned.

Historiske data for nåværende domstoler vil for øvrig trolig ha begrenset relevans og verdi for valg av framtidig domstolstruktur. Dette fordi domstolenes rolle/oppgaver/arbeidsmåter vil bli sterkt endret pga. omfattende digitalisering av samfunnet i årene framover.

Denne utviklingen har i den siste tiden framkommet tydeligere som følge av de overraskende gode erfaringene med hjemmekontor og distribuert saksbehandling under den pågående coronakarantenen.

Utvalgets utredninger framstår dermed som en gjentakelse av tidligere organisasjonsprosesser og argumentasjon innenfor domstolsektoren, og samtidig som en parallell til øvrige OU-prosesser innenfor øvrige statlige sektorer i de senere årene, eksempelvis innenfor høyere utdanning og politiet.

## **Drøftinger:**

### Domstolenes plass innenfor det demokratiske styringssystemet:

Det framheves at domstolene er en garantist for innbyggernes rettsikkerhet. Tradisjonelt framstilles den offentlige arbeidsdelingen innenfor vårt demokratiske forvaltningssystem slik:

1. Stortinget: Lovgivende myndighet
2. Regjeringen: Utøvende myndighet
3. Domstolene: Dømmende myndighet

Stortinget har en overordnet (prinsipal) rolle overfor de to andre offentlige hovedaktørene, og består av 169 folkevalgte representanter, som er valgt av og blant lokalbefolkningen - fra hele landet.

Lovgivningen som regjeringen styrer etter, og som domstolene dømmer etter, har m.a.o. en grunnleggende demokratisk forankring hos den norske befolkningen over hele landet.

Ovennevnte tredelte offentlige/demokratiske styringssystem har siden grunnloven av 1814 utviklet seg videre, og blitt mer omfattende, komplekst, nyansert og dynamisk:



- Stortingets reelle overordnede lovgiverrolle utfordres i økende grad av overnasjonale avtaler og lovbestemmelser som Norge har ratifisert, f.eks. EØS-avtalen.
- Stortinget har gitt regjeringen omfattende fullmakter til å vedta utfyllende lovbestemmelser (forskrifter).
- Regjeringen utøvende forvaltningsmyndighet er i stor grad videre delegert til kommunesektoren og andre lokale forvaltningsorganer.
- I tillegg har kommunesektoren et selvstendig forvaltningsmandat delegert direkte fra stortinget.
- Kommunesektorens delegerte forvaltningsmyndighet ivaretas innenfor rammen av lover vedtatt av stortinget samt utfyllende forskrifter vedtatt av regjeringen.
- Sistnevnte lovverk (særlovgivningen) konkretiserer og detaljregulerer vesentlige deler av innbyggernes grunnleggende rettigheter – herunder rett til velferdstjenester innenfor f.eks. helse- og utdanningsområdene.
- Denne lovgivningen omfatter også bestemmelser om innbyggernes rett til klage/anke på de konkrete enkeltvedtak som regulerer innbyggernes plikter og rettigheter.
- Lovfestede klage/ankeordninger er en utenomrettslig konfliktløsningsmekanisme, som sterkt avlastet og dermed begrenset antall saker som må sluttbehandles i domstolene.
- Domstolenes dømmende rolle blir dessuten begrenset av formelle utenomrettslige konfliktløsningsorganer, f.eks. forliksrådene, konfliktrådene, fylkesnemndene for barnevernssaker, mv.

Konklusjonen blir derfor at det i dagens høyt utviklede demokratiske samfunn eksisterer andre konfliktløsningsmekanismer utenfor domstolene, som bidrar sterkt til å sikre innbyggernes rettigheter.

Slike utenomrettslige ordninger utøves langt på vei innenfor tilsvarende prosessuelle krav som domstolene praktiserer, eksempelvis:

- Sikring av saksbehandlers uavhengighet (habilitet) i forhold til berørte parter
- Saksbehandlingsprosedyrer som er standardisert/kvalitetssikret og regulert gjennom lover og forskrifter.
- Åpenhet (transparens) i premisser, prosedyrer og vurderinger, samt lokal tilgjengelighet til prosesser for allmennheten.
- Skriftlighet, dokumentoffentlighet og møteoffentlighet.

Slike utenomrettslige konfliktløsninger er etablert desentralisert og nært lokalbefolkningen over hele landet, og representerer derfor både legitim og kostnadseffektiv konflikthåndtering.

De utenomrettslige ordningene har - likhet med dagens lokale tingretter - fordel av stor lokalkunnskap og høy legitimitet hos lokalbefolkningen.

De fleste sivilrettslige konflikter i samfunnet blir løst gjennom slike utenomrettslige ordninger. Det er kun noen av de sivilrettslige sakene som blir bragt videre til domstolene.

I de senere årene har også mindre alvorlige strafferettslige forhold blitt overlatt til lokale utenomrettslige ordninger (konfliktråd mv.).

Funksjonelt samspill og arbeidsdeling mellom domstolene og slike lokale utenomrettslige konfliktordninger, tilsier at også domstolenes laveste og mest omfattende nivå (tingrettene) bør være lokalt forankret over hele landet, ikke minst i rurale strøk med spredt bosetting og lange reiseavstander.

Et nyansert bilde av domstolens rolle er derfor at disse kun utgjør en del av det offentligrettslige styringssystemet, som sikrer innbyggernes demokratiske rettigheter.

Domstolene må derfor sees i sammenheng med øvrige elementer innenfor det offentlige/demokratiske styringssystemet.

Det er imidlertid viktig at også konfliktsaker som bringes inn for rettslig behandling blir bedømt av domstoler med kompetanse om lokale forhold, forutsetninger og behov.

Det er enkelte elementer i domstolkommisjonens opprinnelige mandat som inviterer til å se domstolene i slik sammenheng med øvrige konfliktløsningsmekanismer i samfunnet, men dette er kommet lite fram i delrapport 1.

Et slikt bredt mandat med mer helhetlig og omfattende vurderinger av domstolene - sett i en større rettslig og funksjonell sammenheng, ville dessuten betinget en vesentlig bredere faglig og geografisk sammensetning av domstolkommisjonen, f.eks. med representanter for både kommunesektoren og øvrige utenomrettslige ordninger.

## En forutsigbar organisatorisk konklusjon fra domstolkommisjonen?

Konklusjonen fra både flertallet og mindretallet i NOU 2019:17 framstår som relativt forutsigbar, ut fra følgende forhold:

- Kommisjonens mandat hadde som utgangspunkt at domstolene i dag fungerer godt og har høy legitimitet.
- Hovedfokuset i mandatet ble derfor indirekte en generell og tradisjonell statlig reformmålsetting om høyere kvalitet og samtidig kostnadseffektivisering.
- Fokus på høyere kvalitet og kostnadseffektivisering er også tidligere blitt lagt til grunn for OU-prosesser, som har medført geografisk sentralisering av andre statlige sektorer, f.eks. innenfor høyere utdanning og politiet.
- Når det politisk essensielle spørsmålet om desentralisert offentlig tjenestestruktur overlates til ekspertutvalg eller administrative aktører i urbane strøk, vil konklusjonen lett bli som her at små enheter i rurale strøk foreslås nedlagt - for å oppfylle behovet for økt kapasitet og kvalitet i sentrale strøk.

Utvalgets opprinnelige mandat var å utrede domstolenes oppgaver og oppgaveløsning, og på dette grunnlaget skissere alternative løsninger for organisering og lokale enheter. Mandat hadde dermed et logisk prosessuelt utgangspunkt:

Først utrede roller/oppgaver/arbeidsmåter, og ut fra dette skissere organisering og lokalisering.

Tilleggsbestillingen fra departementet/regjeringen om først å tilrå framtidig organisering/lokalisering (delrapport 1), for dernest å utrede domstolenes framtidige oppgaver og arbeidsmåter, snudde opp-ned på logikken i prosessen.

Utvalget ble dermed tvunget til å foreslå organisering/lokalisering på grunnlag av domstolenes nåværende rolle, oppgaver og prosesser. Det ble angivelig forsøkt å ta høyde for at foreslått organisering/lokalisering skulle kunne stå seg også i forhold til framtidige endringer i oppgaver og arbeidsmåter. Dette vil forhåpentligvis komme fram i den kommende delrapport 2.

Det virker for øvrig uhensiktsmessig med en høringssak kun på spørsmålet om organisering og lokalisering - kun 3 måneder før delrapport 2 med utredning av domstolenes roller og oppgaver foreligger.

Oppsummert framstår NOU 2019:17 (kommisjonens selrapport nr. 1) som en relativt smal utredning, med hovedfokus på effektivisering og kostnadsreduksjon av dagens domstoler. Rapporten inneholder i begrenset grad fokus og nytenking om domstolenes framtidige rolle og arbeidsprosesser – og som en integrert del av det norske demokratiske styringssystemet.

### Regionale og lokale virkninger av statlig sentralisering:

Et generelt trekk ved statlige OU-prosesser, er at de ofte er forankret kun i en enkelt sektor, og dermed er lite orientert mot samvirkninger med øvrige sektorer.

Konklusjonen i slike sektorinterne prosesser blir ofte at det lokale offentlige tjenestetilbudet til befolkningen i distriktene foreslås redusert, til fordel for økt kvalitet og kapasitet i tjenestene til befolkningen i større byer og øvrige urbane strøk.

Når distriktsbefolkningens legitime behov og interesser blir nedprioritert i flere etterfølgende statlige sektorprosesser, medfører dette samlet sett en undergraving av bærekraftig samfunnsutvikling i rurale deler av landet. Dette er for øvrig deler av landet hvor det meste av landets naturressurser og dermed potensialene for nasjonal vekst og samfunnsutvikling er lokalisert.

Tilgang til et bredt spekter av offentlige tjenester og arbeidsplasser er avgjørende for bærekraftig samfunns- og befolkningsutvikling over hele landet, og ikke minst i distriktene.

I den forbindelse har staten hittil ikke vist god evne til å samordne sine virksomheter på tvers av sektorer og departementer.

Dette er trolig et bakteppe for at stortinget f.o.m. 2020 har gitt de nye og større fylkeskommunene en ny regionalpolitisk samordningsrolle: Som koordinator for samfunnsutviklingen innenfor sine respektive fylkesregioner, skal de nye fylkeskommunene nå bidra til at samfunnsaktører i ulike sektorer handler mer koordinert og helhetlig.

Dette tilsier i denne høringssaken at fylkeskommunene i Trøndelag og resten av landet bør stille større krav til at den organisatoriske utviklingen innenfor domstolene skjer koordinert med den regionale samfunnsutviklingen i andre sektorer, herunder innenfor utenomrettslige konfliktløsningsordninger.

Det vil være et svært negativt bidrag til helhetlig bærekraftig utvikling av Trøndelagsregionen dersom dagens rurale domstoler og dommerstillinger blir sentralisert:

Dette vil medføre at lokal rekruttering og dermed tilgangen på juridisk kompetanse blir redusert - også utenfor domstolene, f.eks. innenfor politi/påtalemyndighet, private advokatfirmaer, offentlig forvaltning og øvrige utenomrettslige konfliktløsningsordninger.

Med utgangspunkt i målsettingen om lokalt selvstyre i bl.a. det europeiske charteret om lokaldemokrati er det av flere grunner viktig å opprettholde juridisk kompetanse lokalt/ruralt:

- Lavere kostnader for både rettslige og utenomrettslige prosesser er avgjørende for reell rettsikkerhet for den enkelte innbygger – over hele landet
- Når gjeldende lover skal fortolkes, er det viktig at lokalsamfunnets behov og forutsetninger legges til grunn for bruken av lovenes skjønnsmessige handlingsrom.
- Når nye lover skal lages eller gamle lover skal justeres, er det viktig å ha tilgang på lokal juridisk kompetanse - som kan formidle lokalsamfunnets spesifikke behov og forutsetninger.

### Distribuerte nasjonalt kompetansenettverk - et reelt alternativ til geografisk sentralisering av domstolene og annen statlig virksomhet:

Domstolkommisjonens hovedargument for økt sentralisering og nedlegging av en rekke lokale rettssteder, er at de minste domstolene er sårbare ved rekruttering og fravær, og dessuten har for få ansatte til å etablere økt spesialisering.

Med dette som utgangspunkt, trekkes konklusjonen om at de minste domstolene må bli større, og derfor må slås sammen med andre domstoler.

Denne tenkningen framstår som en statisk, byråkratisk og tradisjonell statlig sentralisering – fokusert på å etablere større enheter gjennom nedlegging av mindre enheter.

Her oversees hvordan behovet for økt faglig spesialisering og styrket rekruttering blir løst innenfor andre kompetanseorganisasjoner i samfunnet.

Det finnes flere gode eksempler på alternative måter å organisere en spesialisert kompetanseorganisasjon på:

Et eksempel er de kommersielle/multifaglige konsulentselskapene innenfor tekniske fag (Norconsult, Multiconsult, Sweco, Cowi, mv.).

Disse konsulentfirmaene har i utgangspunktet høy faglig spesialisering, men tilbyr også helhetlige multifaglige pakker av tjenester, f.eks. i forbindelse med større utbyggingsprosjekter.

I likhet med domstolene har disse firmaene både store og små avdelinger over hele landet, og flere av disse avdelingene ligger på mindre steder. Eksempelvis har 3 av de fire nevnte konsulentfirmaene betydelige avdelinger i Steinkjer.

Disse firmaene er m.a.o. lokalt kundeorientert, på tilsvarende måte som at dagens lokale domstoler er orientert mot lokale innbyggere i sine respektive geografiske virkeområder.

De minste avdelingene i disse konsulentfirmaene kan ikke alene levere all spisskompetanse som alle lokale kunder har behov for. Dette løses ved at lokale avdelinger trekker inn kompetanse fra andre avdelinger over hele landet. De minste avdelingene fungerer derfor som lokale representanter, formidlere og koordinatører for den samlede kompetansen som finnes innenfor nevnte konsulentfirmaer - nasjonalt og internasjonalt.

Den økonomisk effektive konsulentbransjen klarer mao. både høy grad av faglig spesialisering og samtidig utstrakt grad av lokal lokalisering. Dette løses gjennom tett faglig samarbeid innenfor et nasjonalt kompetansenettverk, bestående av både små og store avdelinger. Til sammenligning har statlige sektorer lett for å tenke at økt faglig kompetanse og spesialisering krever fysisk sentralisering og nedlegging av mindre enheter. Dette gjaldt før internett, men gjelder neppe nå lenger.

Det teknologiske grunnlaget for at de kommersielle konsulentfirmaene klarer noe som enkelte statlige etater ikke har kommet så langt med, er bl.a. følgende:

- Felles/distribuerte IT-løsninger for alle avdelinger og medarbeidere i hele landet er avgjørende for sterk integrering og utveksling av kompetanse mellom personer som befinner seg geografisk spredt.
- Medarbeidere er i utgangspunktet knyttet til den enkelte lokale avdeling, men har likevel fleksibilitet og forpliktelse/oppfordring til å jobbe for kunder ved andre avdelinger.
- Verktøyet for å håndtere denne fleksibiliteten er et prosjektstyringssystem, som bl.a. avregner intern levering av kompetanse mellom selvstendige lokale avdelinger/resultatenheter.
- Det finnes dessuten systemer som viser hvor ulike typer kompetanse befinner seg, og som alle medarbeidere har tilgang til - og aktivt bruker.

Oppsummert inngår medarbeiderne i de store konsulentfirmaene i en godt organisert nasjonal samhandlingsstruktur, med relativt flat ledelse (selvledende kompetansemedarbeidere).

Konsulentenes organisatoriske og faglige autonomi og integritet synes å være parallell med selvstendige og uavhengige dommere innenfor domstolene.

Økt spesialisering og arbeidsdeling er den reelle kjernen i begrepet stordriftsfordeler.

Både domstolkommisjonens forslag, departementets alternative forslag og de kommersielle konsulentfirmaene bygger på den samme grunnleggende forutsetningen om at økt spesialisering krever flere personer å dele kompetansen på.

Forskjellen mellom nevnte aktører og miljøer, synes å være at staten ofte tenker at kun større fysiske kontormiljøer gir grunnlag for økt spesialisering, mens konsulentfirmaene tenker at også en godt organisert distribuert nettverksorganisasjon kan gi den samme stordriftseffekten.

Nettverksorganisering av selvstendige lokale domstoler kan i prinsippet innlemme og integrere alle dommere, innenfor alle domstoler, på alle rettsnivåer og over hele landet - i en helhetlig, spesialisert og samtidig desentralisert og fleksibel domstolorganisasjon for Norge.

## Rekruttering innenfor en desentralisert og nettverksbasert domstolorganisasjon:

I domstolkommisjonens delrapport 1 framkommer det at antall søkere til mindre tingretter ofte er lav.

Dette kan ha sammenheng med at de største og dermed mest interessante sakene ofte havner hos dommerne ved større domstoler og i sentrale strøk.

Dette kan være et resultat av tradisjonell hierarkisk organisering og saksfordeling mellom domstolene, og kan trolig forbedres gjennom mer nettverksorientert organisering og arbeidsdeling.

I konsulentfirmaenes nettverksorienterte organisasjonsmodell vil enhver medarbeider kunne bli tildelt en hvilken som helst oppgave, uavhengig av hvilken lokal avdeling som saken eller medarbeideren er tilknyttet.

I tillegg til økt lokal nærhet, gir et stort nettverk av lokale avdelinger også grunnlag for rekrutteringsfordeler:

Ikke alle kompetansepersoner ønsker å bo i større byer og/eller å jobbe i større fysiske kontormiljøer. Etableringer utenfor storbyene kan gi høyt kompetente medarbeidere bedre nærhet til privat sosialt nettverk, mindre eksponering for forurensning, kriminalitet og pandemier, mindre personlig tidssløsing på køer og rushtrafikk, mer natur og areal – og ikke minst lavere boligpriser.

Selv om antall søkere til kompetansestillinger kan være lavere i distriktene enn i de store byene, kan kvaliteten og ikke minst stabiliteten i ansettelsesforholdet være desto større. For en arbeidsgiver kan derfor rural rekruttering medføre mer stabil rekruttering, høyere kompetanse og økt effektivitet.

Konsulentfirmaene lever å selge kompetansen hos høyt kompetente medarbeidere, og rekrutterer ofte disse på øverste hylle i arbeidsmarkedet, hvor det er stor konkurranse mellom arbeidsgivere om arbeidskraften.

Deres desentraliserte/nettverksbaserte organisasjonsmodell gir større bredde i rekrutteringen, og dermed et rekrutteringsfortrinn framfor arbeidsgivere med sentralisering av sine medarbeidere til større byer og mer sentrale deler av landet.

Oppsummert er det for både domstolene og konsulentbransjen viktig med lokale enheter og medarbeidere, som kan gi grunnlag for:

- Økte kunnskaper om lokale forhold og forutsetninger
- Økt forståelse for lokalbefolkningens behov
- Økt konkurransedyktighet i rekruttering, og
- Økt legitimitet.

## **Fylkesrådmannens konklusjon:**

1. Norske domstoler over hele landet må opprettholdes, med nærhet til sine respektive lokale innbyggere, ikke minst i rurale områder med store geografiske avstander.
2. 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.
3. 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.

4. Det juridiske kompetansemiljøet i distriktene er lite og derfor sårbart, og representerer et felles rekrutteringsgrunnlag for flere sektorer, herunder domstoler, politi/påtalemyndighet, offentlig forvaltning og næringsliv, utenomrettslige konfliktløsningsorganer, mv.
5. Tradisjonell sentralisering av domstolstrukturen vil øke både kostnader og rekrutteringsutfordringer i distriktene, og svekke reell rettssikkerhet og grunnlaget for lokalt selvstyre for lokalbefolkningen – ikke minst i rurale deler av landet.
6. 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.
7. 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.
8. Flat nettverksorganisering 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.