

Svar på høringsnotat av 26. januar 2022

Høringsnotat utsendt av Justis- og beredskapsdepartementet, sivilavdelingen

Dato: 26. januar 2022

Saksnr: 22/371

Høringsfrist: 26. april 2022

Svar innsendt av: Olav Breivik

Innsenderen er administrasjonssjef ved Salten og Lofoten tingrett, og leverer hørings svar på eget initiativ og for egen regning. Punktene gjengir utdrag av høringsnotatet som kommenteres, nummerering er beholdt fra høringsnotatet.

HØRINGSSVAR - ENDRINGER I DOMSTOLSTRUKTUR

Innhold

1	Innledning.....	2
	Hørings svar:	2
2	Bakgrunn	3
2.1	Dagens domstolstruktur.....	3
	Hørings svar:	3
3	Departementets vurderinger og forslag	3
3.1	Gjeninnføring av tidligere domstolstruktur.....	3
	Hørings svar:	3
3.2	Særlige spørsmål ved gjeninnføring av tidligere domstolstruktur	4
3.2.1	Nærmere om Hurdalsplattformen	4
	Hørings svar:	4
3.2.2	Endringer i adgangen til felles ledelse	5
	Hørings svar:	5
3.2.3	Bedre samarbeid og styrking av sårbare domstoler	5
	Hørings svar:	6
3.3	Andre mulige endringer	7
	Hørings svar:	7
4	Prinsipielle spørsmål	7
	Hørings svar:	7
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	7
	Hørings svar:	7
6	Min konklusjon.....	8

1 Innledning

«Justis- og beredskapsdepartementet har sendt ut forslag om å gjeninnføre domstolstrukturen fra før domstolreformen 2021 på høring, jf. Prop. 11 L (2020–2021) og Innst. 134 L (2020–2021).»

«Regjeringen ønsker å sikre innbyggerne i hele landet god rettsikkerhet og tilgjengelige tjenester. Tilgjengelige domstoler med nærhet til brukerne er viktig for tilliten til domstolene. Gjennom flere år har det vært en utvikling fra mindre lokale domstoler til større kollegiale enheter. Å ikke ha stedlig ledelse vil over tid kunne gå utover hvordan ressursene blir fordelt og svekke grunnlaget for å opprettholde lokale domstoler.»

Hørings svar:

I den tidligere domstolstrukturen med små domstoler ble stedlig ledelse ivaretatt av sorenskriver alene. Sorenskriveren har også funksjon som embetsdommer, og må bruke mye av sin tid til forberedelse, gjennomføring og etterarbeid ved rettsmøter.

I eksempelet Lofoten tingrett var sorenskriver eneste embetsdommer, med to dommerfullmektiger som tillegg. Dommerfullmektiger har to års funksjonstid, og er forutsatt fulgt opp og veiledet av sorenskriveren. Domstolens størrelse innebar videre at det var 3,5 stillinger for administrative saksbehandlere. Med fullfaglig krets innebar det at disse var ansvarlig for all saksbehandling innenfor alle saksområder, med spenn fra dødsfallsbehandling og notarialforretninger, tvangssalg og gjeldsordning, konkurs, straffesaker og sivile tvistesaker m.v.

Mangel på administrativ spisskompetanse innenfor drift og ledelse var tydelig. I en slik liten organisasjon ble domstolens faktiske evne til å arbeide for god ressurstilgang og utvikling av tjenestene begrenset, og falt på sorenskriveren alene. Min oppfatning er at dette ville blitt enda tydeligere de siste årene med de rammevilkårene vi har stått under og den nødvendige utviklingen vi har sett når det gjelder interne arbeidsmåter og ikke minst teknologisk.

I ny struktur fra 2021 er sorenskriverembetet omgjort til en ren tingrettsdommer, og domstolen er omgjort til et rettssted på lik linje med Bodø. Alle stillinger i den tidligere domstolen i Svolvær er opprettholdt. Fortsatt er det 1 embetsdommer, 2 dommerfullmektiger og 3,5 saksbehandlere.

Samtidig ble domstolen tilført lederressurser i form av sorenskriver, nestleder og administrasjonssjef felles med rettsstedet i Bodø. Denne ledergruppen innehar til sammen høy kompetanse til å ivareta nettopp arbeidet for og utnyttelsen av ressurser ved domstolen. Gjennomføringsevnen er på grunn av dette vesentlig større enn når sorenskriver alene måtte ivareta dette arbeidet.

Domstolene er i endring for å tilpasse seg samfunnsutviklingen for øvrig. Dette representerer et taktskifte hvor utviklingen går svært mye raskere enn vi har vært vant til tidligere. Blant annet har samfunnet utviklet digitale arbeidsmåter og muligheter for tjenester som innbyggerne også forventer av domstolene i større og større grad.

Min erfaring og oppfatning er helt klart at dette er svært krevende å håndtere av én sorenskriver i en liten domstol med få medarbeidere, og det er uklart for meg på hvilken måte stortinget skal kunne sikre de nødvendige ressursene for de små domstolene så lenge det ligger bemanningsmessige forutsetninger til grunn.

2 Bakgrunn

2.1 Dagens domstolstruktur

Høringssvar:

Jeg har ingen merknader til beskrivelsen av bakgrunnen.

3 Departementets vurderinger og forslag

3.1 Gjeninnføring av tidligere domstolstruktur

«Departementet ønsker å sikre god rettssikkerhet og tilgjengelige tjenester for innbyggerne i hele landet. Tilgjengelige domstoler med nærhet til brukerne gir domstolene bedre lokal forankring og bedre forståelse for lokale forhold. Dette vil igjen kunne bidra til økt tillit til domstolene.»

«Departementet understreker også at det ikke kan legges til grunn at det er noen sammenheng mellom saksbehandlingstid og domstolstørrelse. Riksrevisjonens undersøkelse viste at det var lengst saksbehandlingstid i noen av de største domstolene, for eksempel Bergen tingrett som på det tidspunktet var Norges største fullfaglige domstol etter sammenslåing med tidligere Nordhordland tingrett i 2017. Det sentrale for saksbehandlingstiden er forholdet mellom saksinnangang og bemanning.»

«Under henvisning til Hurdalsplattformen og de forannevnte hensyn, foreslår departementet at strukturen for domstolene fra før domstolreformen 2021 i utgangspunktet gjeninnføres.»

Høringssvar:

Små domstoler har gjerne noe overkapasitet og derav kortere saksbehandlingstid. Dette følger naturlig av at det kreves en minimumsbemanning for å håndtere løpende drift med nok ressurs til å håndtere f.eks. fravær. Denne kapasiteten kan utnyttes til å redusere saksbehandlingstiden ved større rettssted, og derved bidra til bedre service overfor brukerne totalt sett. Spesielt ved mindre domstoler vil dette kunne utgjøre en merkbar forskjell, men ny organisering krever alltid noe tid for å bli effektiv. For meg viser erfaringen at dette åpenbart løses enklest og minst byråkratisk i en sammenslått domstol.

I tiden fra sammenslåingen var vedtatt til beslutningen om å sende dette på ny høring ble tatt gikk det svært kort tid. Dette kom samtidig med at domstolene var gjennom både Covid-19 pandemi og forberedelse for sammenslåinger. Det er åpenbart at den såkalte «reverseringen» medførte en brems i utviklingsarbeidet og vesentlig høyere arbeidsbelastning i domstolene. Dette har blitt en svært krevende spagat å håndtere, og jeg opplever at jeg som leder gis en oppgave jeg egentlig ikke ser at jeg kan lykkes med. Likevel bretter jeg opp ermene og tar en ny tårn – men ikke flere, det har jeg og min familie ikke råd til..

Dagen bestemmelse om oppretthold av antall årsverk i de små domstolene «freder» vårt rettssted i Svolvær ut fra bemanningsforutsetningene som lå til grunn før sammenslåingen. Dette gir etter min oppfatning like god fremtid sikkerhet som en gjenoppretting vil kunne tilby. Det er ikke noe som tilsier at en gjenoppretting av gamle Lofoten tingrett gir garantier for evig eksistens, tvert om vil jeg anta at spørsmålet om eksistensgrunnlag vil komme opp igjen etter en tid. Ny regjering og

nytt stortingsflertall vi l da kunne endre hele bildet uansett. Dette gjør at domstolene blir gjort til en politisk kasteball med uforutsigbare vilkår, noe jeg mener er svært uheldig med tanke på den virksomheten vi driver med.

Ledelsen ved Salten og Lofoten tingrett har hele tiden fra domstolkommisjonen startet sitt arbeid fastholdt at det må være et bemannet rettssted i Svolvær, og at dette muliggjøres i en sammenslått domstol. Dette stiller jeg meg fortsatt bak. Brukernes tilgang til «sin» domstol er akkurat like god nå som den var i 2018, og domstolens ledelse arbeider bevisst for at dette skal opprettholdes.

3.2 Særlige spørsmål ved gjeninnføring av tidligere domstolstruktur

3.2.1 Nærmere om Hurdalsplattformen

«Som det fremgår av Hurdalsplattformen, er utgangspunktet gjeninnføring av tidligere struktur. Dette er også det klare utgangspunktet i departementets forslag i dette høringsnotatet.

«Departementet mener derfor at en avgjørelse om å beholde dagens struktur må ha bred støtte hos domstolleder, kommuner og tillitsvalgte i rettskretsen.»

Høringssvar

Forutsetningene som legges til grunn for enighet er i praksis umulige å evaluere. Det er åpenbart at de ulike interessegrupperingene vil kunne ha svært ulik motivasjon for sitt syn.

Min opplevelse (jeg har hatt arbeid med funksjon som assisterende rådmann i en liten kommune) er at kommunepolitikere naturlig vil se saken ut fra et perspektiv der de med lav kunnskap om hvordan domstolen fungerer i praksis inntar en holdning de tenker velgerne ønsker. Dette blir tradisjonell, lettfattelig lokalpolitikk om arbeidsplasser langt mer enn et overordnet samfunnsproblem. Når politikernes kunnskap om faktiske forhold i saken er mangelfull blir holdningen raskt fattet på sviktende grunnlag. For eksempel kom det i møte med Lofotrådet tidligere i vinter fram at det var en oppfatning (spørsmål fra deltaker) om at det forsvant en dommerstilling fra Svolvær når sorenskriveren ikke ble videreført. Dette er faktisk feil, stillingen ble kun omgjort til en fulltids tingrettsdommer. På tidspunktet dette ble svart ut hadde Lofotrådet allerede tidligere forfattet sin innstilling.

Domstollederne har en annen innfallsvinkel fordi de er forpliktet til å drifte domstolen og yte de tjenestene samfunnsoppdraget pålegger – innenfor de personellmessige og økonomiske ressursene som tildeles. For domstolledere i små domstoler er min opplevelse at det er svært krevende å både skulle utøve dommergjerningen og samtidig skulle holde tråden i og ha tid nok til å følge opp de ulike ressursbehovene domstolen må kjempe for å få dekket. Det kreves høy grad av egeninnsats av domstolene, domstoladministrasjonen har ikke mulighet til å gjøre arbeidet for domstollederne. Slik taper små domstoler i konkurransen overfor større domstoler med flere ledere og ressurspersoner, de blir rett og slett frakjørt.

Ansatte i domstolene har som i alle andre bedrifter på sin side ut fra mine erfaringer gjennom mange års arbeid som leder i statlige virksomheter, privat bedrift og kommune hovedfokus på sin egen opplevde arbeidssituasjon. Dette er naturlig. Slik jeg oppfatter situasjonen i domstolene er motstanden som fremkommer mot sammenslåinger og for «reversering» gjerne tuftet på at medarbeidere opplever at de har mistet noe av sin selvråderett og autonome arbeidsform. At beslutninger nå tas av

andre ledere der det tidligere fant sted større grad av selvstyre på lavt nivå innebærer naturlig et savn av oppgaver og myndighet det tar noe tid å komme over.

Som mellomleder i domstolen innebærer sammenslåingen mellom Lofoten tingrett og Salten tingrett at jeg har fått økt arbeidsbelastning og har blitt pålagt reisevirksomhet. Jeg har altså fått økte utfordringer på alle plan, og jeg kan godt tenke meg å slippe reisingen og de belastningene dette medfører privat. Faglig sett er min holdning at løsningen vi har i dag gir den beste ressursutnyttelsen og de beste vilkårene for utvikling av domstolen. Spesielt vil jeg mene at dette gjelder i Svolvær, som når de første hindrene er overvunnet gjennom trening og erfaring vil nyte godt av en sterkere ledelse og flere faglige og administrative ressurser enn om Lofoten tingrett står alene.

Lofoten tingrett vil i fremtiden bestå av det samme antallet medarbeidere som rettsstedet Svolvær har i dag, 2 dommere, 1 dommerfullmektig samt 4 administrative stillinger (i til sammen 3,1 stilling). Av disse skal altså én dømmende være sorenskriver med eneansvar for planlegging og oppfølging av daglig drift og utvikling.

Til sammenlikning har den sammenslåtte domstolen Salten og Lofoten tingrett 7 dommere, 2 til 3 dommerfullmektiger samt 11,1 administrative stillinger. Av disse utgjør ledelsesapparatet én sorenskriver, én nestleder/tingrettsdommer og én heltids administrasjonssjef. Dette lederapparatet har en langt større mulighet til å arbeide for ressursene ved begge rettsstedene enn én sorenskriver alene. Ikke minst når det gjelder teknisk/digital utvikling ser vi effekten av dette.

At «fjernledelse» utgjør en utfordring er en kjensgjerning. Dette kan likevel motvirkes av både ledelse og medarbeidere i fellesskap ved bevisst håndtering, trening og utnyttelse av moderne digital teknologi for både møter og brukerstøtte i daglig arbeid.

3.2.2 Endringer i adgangen til felles ledelse

«Dersom det vedtas å gjeninnføre den tidligere domstolstrukturen, vil imidlertid spørsmålet om felles ledelse igjen være aktuelt.»

Høringssvar

Felles ledelse var en mulighet til å knytte to autonome domstoler nærmere til hverandre for samarbeid, og vi fikk denne ordningen fra april 2018. Dersom den tidligere domstolstrukturen gjeninnføres vil det likevel etter min mening være en svært dårlig løsning å gå tilbake til felles ledelse. Endringen vil sette domstolene tilbake i sine «båser» med autonomt tenkende medarbeidere. Håndtering av dette er krevende i felles ledelse, og min vurdering er at dette blir mer tydelig dersom domstoler som ønsker seg tilbake til «gamle tider» skal ledes under disse forutsetningene. Som administrativt tilsatt leder er jeg tilsatt i én domstol. Under felles ledelse vil jeg likevel ha lederoppgaver ved begge domstoler delegert fra sorenskriveren. Personlig anser jeg denne belastningen som så høy at jeg ikke ville ønske meg en rolle i dette videre. Da blir en bedre løsning at domstolene ledes hver for seg.

3.2.3 Bedre samarbeid og styrking av sårbare domstoler

«Riksrevisjonens undersøkelse avdekket utfordringer knyttet til domstolenes saksbehandling, saksbehandlingstid og effektivitet. Det ble særlig pekt på manglende fleksibilitet i ressursutnyttelsen.»

Ved gjeninnføringen av domstolstrukturen fra før 2021 ønsker departementet at disse hensynene skal ivaretas ved å iverksette tiltak for å legge til rette for bedre samarbeid mellom domstoler og for å redusere sårbarheten i mindre domstoler.»

«Større bevilgninger til domstolene for å øke antall embetsdommere i de mindre domstolene vil gi en lavere andel dommerfullmektiger. Domstolkommisjonen påpekte i sin utredning at embetsdommere er mer effektive enn dommerfullmektiger.»

«Den fortsatte satsingen på digitalisering av domstolene vil også bidra til å effektivisere og redusere sårbarhet. Samhandling og erfaringsutveksling er enklere med gode digitale verktøy.»

«Et annet alternativ kan være å etablere en ordning med felles saksinntak for flere rettskretser.

Departementet ber også om høringsinstansenes innspill til hvordan mindre domstoler kan styrkes for å redusere sårbarheten ytterligere.»

Hørings svar:

Regjeringen forutsetter at det legges til rette for bedre samarbeid mellom domstoler. Av ulike årsaker vil det være en naturlig barriere som skaper tregheter i samarbeidet mellom to selvstendige enheter. Dette gjelder f.eks. det faktum at hver domstol må ha sin egen plan for disponering av ressursene sine, i tillegg gir også GPDR bestemmelsen utfordringer i håndteringen av tilgang til saksopplysninger.

Styrkingen av små rettssteder med omgjøring av dommerfullmektig til tingrettsdommer er positiv. Imidlertid vil små domstoler som på grunn av en nødvendig minimumsbemanning har overkapasitet oppleve enda større overkapasitet, noe som er samfunnsøkonomisk ulogisk. Et argument om at tingrettsdommer kan behandle saker som ikke bør behandles av dommerfullmektiger faller også gjennom når vi vet at erfaringen er at små domstoler har få saker f.eks. etter barneloven. Med flere tingrettsdommere blir treningen for hver dommer da vesentlig redusert, noe som vil gå på bekostning av kompetansebygging. Med felles rettskrets slik vi har i dag vil dommere kunne få fordelt flere saker ved å reise til annet rettssted, også på kort varsel.

Digitaliseringen av domstolene har pågått over lang tid med svært varierende fremdrift og inkludering av små domstoler kontra større domstoler. Økte bevilgninger har bedret på dette, og slik kan vi si at Covid-19 pandemien var en velsignelse for domstolene. Det jeg oppfatter at mange ikke ser er at de små domstolene har hatt svært varierende evne til å delta og ta initiativ i utviklingen, rett og slett fordi personalressursene har vært og fortsatt er begrenset i forhold til større domstoler som har flere å spille på. Ved små domstoler ute i distriktene er mitt inntrykk at det har vært svært liten utskifting av medarbeidere, og mange medarbeidere er av en generasjon som ikke er vokst opp med digitale verktøy. Når det argumenteres med at stedlig sorenskriver skal kunne bidra til at små domstoler får bedre ressurstilgang er min erfaring at dette bygger på feil forståelse av de forutsetningene små domstoler har. Ved at flere små domstoler samlet i én litt større enhet vil det være bedre grunnlag for at det finnes et minimum av kompetanse og evne til digital utvikling, og et litt større lederapparat vil ha bedre forutsetninger for å flagge sin sak i konkurranse med store enheter som Bergen, Trøndelag, Stavanger og ikke minst Oslo. Hverdagen i en liten domstol er ikke slik mange virker å tro, f.eks. hører jeg ofte at folk spør etter «skifteavdelingen» i domstolen. Denne «avdelingen» består gjerne av ett årsverk,

likevel kan det synes som om publikum tenker at det er en «hel haug med folk» som sitter klare til å gripe fatt i akkurat deres behov der og da.

Felles saksinntak ved flere domstoler vil ikke kunne gjennomføres rent praktisk uten at det igjen medfører at myndighet til å organisere dette trekkes ut av domstolene. Dette handler også om arbeidsoppgaver tillagt saksbehandlere som raskt må kunne organiseres internt ved behov, og som betinger kjennskap til status i domstolen.

Den beste styrkingen av mindre domstoler for å redusere sårbarheten er etter min oppfatning den modellen vi har i dag samt fortsatt satsning på hjemmelsgrunnlag og teknisk tilrettelegging for å benytte digitale arbeidsmåter, hensyntatt både ulemper og fordeler.

3.3 Andre mulige endringer

«Det er gjort gjeldende flere innvendinger mot dagens struktur, blant annet hensynet til maktfordeling, lokal forankring og arbeidsmiljø. I noen rettskretser kan det være behov for, og ønske om, å beholde den fleksibilitet dagens struktur gir, samtidig som man ønsker bedre ivaretagelse av disse hensynene. Høringsrunden vil også kunne avdekke behov for mindre justeringer av rettskretsene, for eksempel ved overføring av enkelte kommuner mellom rettskretsene.»

Høringssvar:

Mitt syn på saken er at dagens rettskrets gir god fleksibilitet for vår domstol Salten og Lofoten tingrett, og gir samtidig et større kollegialt arbeidsmiljø med den utfordring som ligger i at ledelsen ikke er til stede daglig på begge rettssteder.

Gjenoppretting av tidligere rettskretser med overføring av enkelte kommuner til annen rettskrets betinger også beregning av mottakende domstols bemanningsressurser. For overføring av mindre kommuner vil denne endringen raskt medføre behov for bemanningsressurser som er små nok til at stillinger ikke kan overføres, likevel store nok til at det representerer en merkbar merbelastning for mottakende domstol. Dette vil igjen ha negativ effekt i arbeidsmiljøet.

4 Prinsipielle spørsmål

«Endringer i domstolstrukturen reiser enkelte prinsipielle spørsmål som det redegjøres nærmere for i dette kapitlet. Departementet ber om høringsinstansenes innspill til hvordan disse utfordringene best kan ivaretas i en ny domstolstruktur.»

Høringssvar:

Flere av forutsetningene for styrking av de små lokale domstolene som gis i høringsnotatet gir nye spørsmål som ikke lar seg ikke svare ut før beslutning skal tas formodentlig i stortingets høstsemester, dette vil kreve utredninger. Jeg har derfor ingen særskilte kommentarer til dette punktet ut over de forhold ved en eventuell tilbakeføring av strukturen jeg har beskrevet i høringssvaret.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Høringssvar:

Jeg har ingen særskilte kommentarer til dette punktet, ut over at det åpenbart er utfordrende praktiske forhold knyttet til endringsoppsigelser, ansettelse og tekniske forhold knyttet til en gjenoppretting av tidligere domstolstruktur. Hvordan dette skal kunne håndteres har regjeringen ikke lagt fram noen plan for. Administrative konsekvenser i domstolenes daglige drift er kommentert i punktene foran.

6 Min konklusjon

Som administrasjonssjef og mellomleder ved Salten og Lofoten tingrett er jeg ut fra ovenstående for at dagens domstolstruktur med sammenslåtte domstoler ikke endres. Domstolene må få tid og ro til å etablere ordinær drift i nåværende struktur.