



JURIST  
FORBUNDET

---

Dommerforeningen

**SAMMENDRAG**

SAMLING - HØRINGSUTTALELSER FRA  
DOMMERFORENINGENS FAGUTVALG.

## Innhold

Høringsuttalelser .....	2
Fagutvalget for sivilprosess .....	2
Fagutvalget for menneskerettigheter .....	5
Fagutvalget for strafferett og straffeprosess .....	8
Fagutvalget for IKT .....	9
Fra Kristel Heyerdahl, lagdommer Borgarting lagmannsrett .....	11

## Høringsuttalelser

### Fagutvalget for sivilprosess

#### **HØRING OM ENDRINGER I DOMSTOLSTRUKTUR**

Det vises til departementets brev av 26. januar 2022 med høringsfrist 26. april 2022. I høringsnotatet, særlig punkt 3.2.3, er det fremsatt forslag om ulike og mulige tiltak, blant andre endringer i domstoloven, for å bedre samarbeidet mellom tingrettene og styrke sårbare domstoler i tilfelle av reversering.

Fagutvalget for sivilprosess er av styret i Dommerforeningen bedt om å gi innspill til hvordan man konkret kan tenke seg utforming av regler for å bedre samarbeidet mellom tingrettene, og for å styrke sårbare domstoler.

Fagutvalget for sivilprosess vil innledningsvis bemerke at formålet ved en ordinær høring blant annet er å gi høringsinstansene anledning til å påpeke tilsiktede og utilsiktede konsekvenser ved et konkret forslag til lov, og eventuelt komme med innspill til formuleringer. De fremsatte lovforslagene vil normalt bygge på en forsvarlig utredning som munner ut i konkrete forslag. Dette er ikke tilfellet her. Fagutvalget finner det vanskelig å gi en faglig forsvarlig tilbakemelding på løsningene som er skissert i høringsnotatet. Det forutsettes at dersom prosessen videre skal munne ut i en lovendring, vil det være utredet på forsvarlig måte og inneholde et utkast som kan kommenteres.

I høringsnotatet er det vist til Riksrevisjonens undersøkelse som konkluderte med at ting- og lagmannsrettene har utfordringer med hensyn til å overholde frister for saksbehandlingen. Riksrevisjonen fant at mindre tingretter har størst effektiviseringspotensial. Det er i høringsnotatet påpekt at en endring blant annet av domstoloven § 38 kan bidra til å avhjelpe denne situasjonen.

Domstoloven § 38, slik den lyder i dag, inneholder etter fagutvalgets syn en fleksibel og enkel regel for overføring av en sak til en annen domstol, dersom særlige grunner gjør det nødvendig eller hensiktsmessig. Det er i høringsnotatet pekt på som en mulighet at saker kan overføres uten at partenes og den andre domstolens syn innhentes først. Dette vil etter fagutvalgets syn være uheldig.

Slik fagutvalget ser det er den skisserte løsningen i strid med det grunnleggende prinsippet om kontradiksjon i sivilprosessen. Overføring av saker mellom domstoler har normalt økonomiske og praktiske konsekvenser for partene med flere, og det må være en forutsetning at partene får anledning til å uttale seg om dette, og annet, før en eventuell overføring. Videre vises til at tvisteloven i stor utstrekning overlater valg av domstol til saksøker og partene gjennom vernetingsreglene. En endring som foreslått vil undergrave vernetingsreglene, og vil kunne gjøre domstolene mindre attraktiv som foretrukket tvisteløser i sivile saker. Fagutvalget kan heller ikke se gode grunner for at den mottakende domstolen ikke skal ha anledning til å uttale seg om en slik overføring. Det er videre høyst uklart hvilke kriterier en fordeling, eller

omfordeling, av saker skal skje etter, og hvordan en eventuell uenighet mellom avgivende og mottakende domstol skal løses.

Dernest må det stilles spørsmål ved om den skisserte endringen i domstoloven § 38 er i strid med EMK art. 6 nr. 1. Det vises i denne anledning til innspillet fra lagdommer Kristel Heyerdahl til styret av 25. februar 2022.

Departementet har videre bedt om innspill til hvordan et eventuelt felles saksinntak kan innrettes for å bedre ressursutnyttelsen i domstolene. Fagutvalget viser til innvendingene nevnt over, som er delvis relevante også for denne problemstillingen. Departementet har i høringen selv påpekt utfordringer ved et felles saksinntak i pkt 3.2.3;

*En utfordring med disse forslagene vil imidlertid være å sikre nærhet til domstolen og at sakene behandles av dommere med lokalkunnskap. Forslagene vil også kunne utfordre den enkelte domstollederens selvstendighet og styring av ressursene. Felles saksinntak for flere rettskretser reiser også spørsmål om hvem som skal administrere en slik ordning.*

Fagutvalget slutter seg til disse innvendingene.

Departementet har vist til reglene om tilkalling av dommere fra andre tingretter (domstoloven § 19) og konstitusjoner med sideordnede domstoler (domstoloven § 55 bokstav e), som mulige regler som kan gjøres mer fleksible. Det er imidlertid ikke foreslått konkrete endringer, eller begrunnet et faktisk behov for endringer av disse reglene.

Etter fagutvalgets syn inneholder de nåværende reglene i domstoloven §§ 55 d) ff. med videre henvisninger fleksible og tilfredsstillende regler om tilkalling og konstituering av dommere ved andre domstoler. Fagutvalget anser de gjeldende regler for å ivareta de kryssende hensyn på en balansert og god måte. Dersom det er slik at mulighetene som ligger i disse bestemmelsene ikke benyttes, er det naturlig å se på årsakene til dette, før det foreslås regelendringer.

Det er i høringsnotatet også vist til at de mindre domstolene er sårbare særlig med hensyn til behandling av saker som involverer barn. De ulike utfordringene knyttet til behandlingen av saker som involverer barn – typisk i forbindelse med foreldretvister og barnevern – er omtalt flere steder i NOU 2019:17 Domstolstruktur. Det er i utredningen også vist til Særdomstolsutvalgets rapport (NOU 2017:8), hvor det ble foreslått at disse sakene skulle håndteres av noen utvalgte tingretter, jf. pkt. 19.6. I NOU 2019:7 Domstolstruktur, er det påpekt at dersom man skal samle behandlingen av disse sakene, til for eksempel de domstolene som har minst 10 dommere, vil dette innebære at bare et lite antall domstoler skal behandle disse sakene. Disse sakene representerer en svært betydelig andel av de sivile sakene ved tingrettene, og en slik omlegging vil få stor betydning for bemanningsbehovet både ved de domstolene som skal behandle disse sakene og ved de domstolene som ikke lenger skal behandle slike saker.

Det eneste mer konkrete forslaget departementet har fremsatt er forslag om endring i domstoloven § 33 c annet ledd om adgangen til felles domstolleder. Fagutvalget for

sivilprosess finner at dette faller utenfor det naturlige mandatet til utvalget. Forslaget kommenteres derfor ikke nærmere.

Oppsummert er det fagutvalgets syn at de skisserte tilpasninger i prosessregelverket ikke alene kan avhjelpe sårbarheten ved de mindre domstolene, eller ivareta hensynet til effektiv ressursutnyttelse.

Med vennlig hilsen  
fagutvalget for sivilprosess

Jannecke Tobiassen  
Tingrettsdommer/leder fagutvalget  
for sivilprosess

## Fagutvalget for menneskerettigheter

Det vises til henvendelse fra styret om innspill fra fagutvalgene vedrørende høringsuttalelse om reversering av domstolsreformen, med frist 19. mars 2022. Fagutvalget for menneskerettigheter har følgende innspill:

### *1. Proessen*

Proessen for reversering av domstolsreformen er fastlagt i Hurdalsplattformen, der det framgår at utgangspunktet er at domstolsreformen skal reverseres, men at det gjøres unntak der domstolsleder, kommunene i rettskretsen og de ansatte gjennom sine tillitsvalgte er enige om å opprettholde dagens struktur.

Slik utvalget ser det, har fastleggelse av domstolstruktur sider til domstolenes uavhengighet og domstolenes rolle som den tredje statsmakt, som innebærer at strukturendringer bør behandles på en grunnleggende annen måte enn Hurdalsplattformen legger opp til. Omfattende eller grunnleggende strukturendringer bør være gjenstand for grundig utredning og deretter grundig politisk behandling, basert på overordnede prinsipper knyttet til kvalitet, effektivitet og tilgjengelighet. Det kan her vises til rapporten Menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet, avgitt av Norsk institusjon for menneskerettigheter (NIM) i 2018 i forbindelse med Domstolkommisjonens arbeid, side 40, der det framgår at forvaltningen av domstolsystemet har betydning for domstolene uavhengighet. Det framgår videre, jf. side 41, at statene har en skjønnsmargin, og at EMD vil foreta en helhetsvurdering der det særlig vil være viktig om domstolene framstår som uavhengige.

For det første vil utvalget peke på at ved at domstolstruktur inngikk som ett av flere punkter i Hurdalsplattformen, er domstolstruktur gjort til gjenstand for forhandlinger der regjeringspartiene har gitt og tatt seg imellom. Dette gjelder ikke bare Hurdalsplattformen – også dagens domstolstruktur ble til som en av flere saker som inngikk i et politisk forlik mellom tidligere regjering og dens støtteparti. Ved at domstolsreform inngår i denne type politiske prosesser og det gjennomføres endringer i domstolstrukturen i tråd med skiftende regjeringer, kan dette påvirke inntrykket av domstolene som en uavhengig statsmakt. Det kan i denne forbindelse vises til felles uttalelse fra Venezia-kommisjonen og Europarådets generaldirektorat for menneskerettigheter 9. oktober 2020 vedrørende Ukraina (CDL-AD (2020)022) avsnitt 33 in fine:

There is a clear connection between stability of the judicial system and its independence. Trust in the judiciary can grow only in the framework of a stable system. While judicial reforms in Ukraine have been considered necessary in order to increase public confidence in the judicial system, persistent institutional instability where reforms follow changes in political power may also be harmful for the public trust in the judiciary as an independent and impartial institution.

For det andre har den prosessen som Hurdalsplattformen legger opp til, klare betenkeligheter. Jo mer lokalt spørsmål om domstolstruktur forankres, jo kortere blir avstanden til den enkelte domstol og dens dommere, også den enkelte sorenskriver som mister eller beholder sine oppgaver som domstolleder. Som ved habilitetsspørsmål, er spørsmålet ikke om det konkret er grunn til å tro at utenforliggende hensyn vil bli vektlagt, men om prosessen vil inngi tilstrekkelig tillit.

Kommunen vil være en stor «bruker» av den lokale domstolen, og vil være part i mange saker. Det er betenkelig dersom en stor brukers oppfatning av hvordan domstolen fungerer kan få betydning for struktur og ledelse. Det må blant annet unngås at det kan oppstå et inntrykk av at en domstolleder kommer i taknemlighetsgjeld til de lokale kommunene. Betenkeligheten ved kommunenes rolle blir enda større dersom dette er tenkt å være et kriterium også for senere strukturendringer – den lokale domstolstrukturen og domstolledelsen bør ikke være avhengig av «oppslutningen» om den lokale domstolen.

Når det gjelder de ansattes syn, kan det ikke forventes at dette kun vil være basert på prinsipielle betraktninger. Mange ansatte vil kunne ha egeninteresse i spørsmål om struktur og ledelse, og det må antas at dette gjelder i størst grad ved de minste domstolene. Det samme gjelder den aktuelle domstolsleder – egeninteressen er her særlig framtrædende.

Det er også betenkelig at slik formuleringen i Hurdalsplattformen lyder, kan denne forstås i retning av at andre aktørers synspunkter ikke skal vektlegges. Dette gjelder så vel andre lokale brukere, slik som private brukere, politi/påtalemyndighet og advokatene, som sentrale instanser og organisasjoner. Når forslaget nå er sendt på bred høring, må det forutsettes at regjeringen også lytter til de innspill som kommer fra andre aktører.

Utvalget vil også bemerke at høringsnotatet inneholder argumenter som vi har vanskelig for å følge. Dette gjelder særlig postulatene om at stedlig ledelse vil sikre domstolenes stemme i allmennheten og at flere sorenskrivere ivaretar på en bedre måte maktbalansen mellom domstolene og de øvrige statsmaktene, jf. høringsnotatet pkt. 3.1. Dersom slik prinsipiell argumentasjon benyttes, bør disse postulatene underbygges. Slik utvalget ser det, vil både domstolenes stemme i allmennheten og maktbalansen mellom domstolene og de øvrige statsmaktene, vel så godt kunne sikres ved større og mer robuste domstoler. Ikke minst gjelder dette dersom den lokale domstolens overlevelse skal være basert på lokal oppslutning.

Det er et kjent fenomen fra land der domstolene står under press at strukturspørsmål og spørsmål knyttet til domstolledelse har en side til domstolenes uavhengighet. Ideelt sett burde prosessen for endring av domstolstruktur og endringer av ledelsesstruktur vært lovbestemt. Utvalget er bekymret for at framgangsmåten som nå er valgt vil kunne danne presedens om en politisert prosess uten rettslig beskyttelse mot misbruk.

## *2. Overføring av saker mellom domstoler*

Det vises til høringsnotatet pkt. 3.2.3. En reversering vil kunne gi et større behov for å overføre saker mellom domstoler. Utvalget viser i denne forbindelse til notatet fra lagdommer Kristel Heyerdahl, og støtter de synspunkter som framkommer der.

### 3. Barnesakene

Det vises til høringsnotatet pkt. 4.1. Utvalget støtter de synspunkter som er fremmet av Barneombudet og gjennom særdomstolsutvalgets utredning, knyttet til at større domstoler er bedre egnet til å ivareta de særlige spørsmål som oppstår i saker som gjelder barn.

### 4. Den samiske dimensjon

Det vises til høringsnotatet pkt. 4.2. Den politiserte prosessen ved behandlingen av dagens struktur fikk et spesielt utslag for Finnmark, der man fikk en annen løsning enn den som var utredet. Dagens løsning må anses som en dårligere løsning for den samiske dimensjon enn forslaget fra Domstolkommisjonen. Ved at Porsanger kommune, som tidligere lå til Indre Finnmark tingrett, ble flyttet til Vestre Finnmark tingrett, mistet rettsstedet Tana en tredjedel av sakstilgangen.

Slik utvalget ser det, bør dagens struktur med Indre og Østre Finnmark tingrett som en tingrett med særlig ansvar for den samiske dimensjon videreføres, men slik at Porsanger kommune tilbakeføres til Indre og Østre Finnmark tingrett. Utvalget støtter videre forslaget om å videreutvikle og styrke denne domstolens kompetanse ytterligere, ved å tilføre domstolen flere oppgaver knyttet til utviklingen av samisk som rettsspråk og kunnskapsbygging innen samisk språk, kultur- og rettsforståelse. Utvalget går i denne forbindelse også inn for forslaget om å forsterke mulighetene i domstoloven for overføring av saker og dommere på bakgrunn av samiske hensyn. En mulig tilnærming i denne forbindelse, er den særlig rollen Oslo tingrett har i utlendingssaker og patent- og varemerkesaker, jf. utlendingsloven § 79 tredje ledd og patentloven § 63/varemerkeloven § 62, og at samme modell benyttes for nærmere definerte saker med en samisk dimensjon. Høringsnotatet er noe knapt på disse spørsmålene, og det er derfor mulig at disse fortjener en egen utredning.

Det gjøres oppmerksom på at Finn-Arne Schanche Selfors, som er sorenskriver i Indre og Østre Finnmark tingrett, er medlem av utvalget.

Thom Arne Hellerslia  
Leder i fagutvalget for menneskerettigheter



## Fagutvalget for strafferett og straffeprosess

Fagutvalget for strafferett og straffeprosess har lite konkret å bidra med til styrets høringsuttalelse for vårt saksfelt.

Reformen var godt faglig begrunnet og den gir bedre ressursutnyttelse og styrker borgernes rettssikkerhet. De prinsipielle og generelle sidene ved forslaget om reversering, som fremstår som en ren politisk maktdemonstrasjon, herunder forholdet til Grunnloven, EMK og Barnekonvensjonen, er andre nærmere til å formulere noe om. Det er også pussig (og ukonstitusjonelt) at organiseringen av rettsvesenet (den tredje statsmakt) nå gjøres til en del av det kommunale selvstyret, se kommentar 21.10.21 på Rett 24 av professorene Eirik Holmøyvik og Ragna Aarli ved UiB. Det er fullstendig misforstått at «folk flest» har behov for en «nærdomstol». Tvert imot går de fleste borgere gjennom hele livet uten å sette sine ben i en rettssal.

For straffesakene spesielt, mener fagutvalget at de nåværende rettskretsene med flere dommere og bredere fagmiljø er bedre egnet til å behandle store straffesaker. Slike saker kan lett lamme en liten domstol i lengre tid. I en større domstol vil det også være lettere å finne dommere som på en god måte kan forberede og gjennomføre hovedforhandling i slike saker som ofte er faktumtunge og krevende å administrere, se styrets høringsuttalelse 26.04.21 til Domstolkommisjonens utredning side 39. Ved større domstoler med flere og mer fleksible ressurser er det også lettere å overholde kravet til saksbehandlingstid i EMK art 6 nr. 1, berammingsfristene i strpl. § 275 annet ledd og å nå Stortingets mål om saksbehandlingstid, jf. Riksrevisjonens kritikk i Dokument 3:3 (2019-2020). (En annen sak er at i de tilfeller EMK art 6 er brutt, skyldes det liggetid hos politiet, ikke i domstolene)

Med vennlig hilsen

**Hans-Petter Jahre**

Lagmann

## Fagutvalget for IKT

Regjeringens siktemål ved forslaget om gjeninnføring av domstolstrukturen fra før domstolsreformen 2021 er å «sikre innbyggerne i hele landet god rettsikkerhet og tilgjengelige tjenester» samt å «styrke de lokale domstolene og gjøre dem mindre sårbare». Norske domstoler har lenge vært underfinansiert hva gjelder teknisk IKT-utstyr og nødvendig brukerstøtte. Det er også store variasjoner mellom de ulike rettsstedene og rettslokalene, med hensyn til hva domstolene kan tilby det rettsøkende publikum. Dette har betydning for borgernes rettsikkerhet og krav til likebehandling.

I [Prop. 11 L \(2020–2021\)](#) om Endringer i domstoloven (domstolstruktur) er det i [pkt. 3.1.1](#) vist til Domstolkommisjonens strukturutredning og kommisjonens forutsetning om at «Dersom det skal være rasjonelt å investere i ny teknologi, bør det etter kommisjonens syn legges til rette for en domstolstruktur med et optimalt antall domstoler og rettssaler, slik at nytt digitalt utstyr i størst mulig grad blir brukt».

Departementet har prinsipielt sluttet seg til denne vurderingen, og uttalte i [pkt. 3.4.5](#) at «Det er et investeringssetterslep i norske domstoler. Det fremtidige investeringsbehovet vil være langt lavere dersom Domstolkommisjonens forslag gjennomføres enn ved gjennomføring av departementets anbefaling, ettersom kommisjonen foreslår å utfase mange av dagens rettssteder, og digitaliseringen dermed konsentreres til færre rettssaler og domstolbygg». Det er også uttalt at «Full effekt av digitalisering forutsetter dessuten en digital modenhetsgrad blant de ansatte og en organisasjon med kompetanse og kunnskap om bruk av IKT-verktøy, noe som lettere lar seg gjennomføre i større organisasjoner».

Den store avstanden mellom den faktiske IKT-ressurssituasjonen i domstolene og Stortingets forutsetninger, er blant annet synliggjort ved mangelfull budsjettmessig oppfølging av tvisteloven [§ 13-7](#) og straffeprosessloven [§ 23](#). Fra 17.06.2005 har hovedregelen i tvisteloven [§ 13-7](#) vært at det i sivile saker skal «foretas opptak av parts- og vitneforklaringer». Det samme gjaldt fra 01.10.2018 for straffesaker, jf. straffeprosessloven [§ 23](#). På grunn av underfinansiering av domstolenes virksomhet, kan domstolene i dag fortsatt ikke etterleve bestemmelsene. Kun et fåtall utvalgte pilotdomstoler har fått slikt utstyr i noen rettssaler. Den praktiske hovedregelen er derfor unntaksbestemmelsen om at opptak kan unnlates når «retten ikke har tilgjengelig nødvendig utstyr for opptak».

At norske rettssaler i praksis ikke er underlagt et krav om standard/lik utrustning, inkludert skjerm/kamera, fikk stor betydning for brukerne under koronapandemien, da fysisk fremmøte for mange var umulig.

Til sammenligning ble det i Sverige umiddelbart fulgt opp med nødvendige bevilgninger til utstyr til lyd- og bildeopptak, da den svenske rettergangsordningen ble endret fra 01.11.2008. Dette utstyret er det samme som benyttes ved fjernavhør, fjerntolkning etc. De svenske domstolene var derfor langt bedre rustet for å opprettholde virksomheten enn de norske, da restriksjonene under koronapandemien ble iverksatt.

Bruk av digitale arbeidsverktøy er i dag en svært viktig del av domstolenes virksomhet, med økende krav til både investeringer, løpende oppfølging og teknisk støttepersonell i hverdagen.

Det må forutsettes at domstolene tilføres økonomiske midler som sikrer likebehandling av brukerne, uavhengig av hvilken rettskrets man tilhører. Det kan ikke være avgjørende for oppfølging av brukerne om dette er en sentral stor domstol med mange ansatte, eller en lokal liten domstol. Domstolsleder må også ha kontroll og styringsrett i forhold til de nødvendige tekniske støtteressurser, og kan ikke være avhengig av å søke bistand hos andre domstoler for å få hjelp. Det må også forutsettes at alle domstolene får tilstrekkelige midler til å etterleve hovedreglene i tvisteloven [§ 13-7](#) og straffeprosessloven [§ 23](#) i alle rettslokalene, samt at alle rettslokaler har tilgjengelig utstyr til fjernmøter med tolker, sakkyndige etc., slik at geografisk avstand ikke medfører lavere grad av rettssikkerhet eller forskjellsbehandling i praksis.

Fagutvalg IKT antar at en domstolstruktur med færre domstoler ville gjort det lettere og mindre kostnadskrevenne å sikre likt utstyr og teknisk støttepersonell under alle rettsmøter, slik Domstolkommisjonen har gitt uttrykk for. Dette innebærer i så fall at økte bevilgninger fra Regjeringen ikke kan begrenses til å «ansette flere embetsdommere ved rettssteder der det er få embetsdommere i dag», slik som beskrevet i høringsnotatet. Heller ikke «bevilgning til å fortsette digitaliseringsarbeidet, blant annet for å videreutvikle automatisering og digitalisering av den elektroniske informasjonsutvekslingen» eller andre tilsvarende prosjekter, vil ivareta dette hensynet. Det må derfor bevilges penger til nødvendig teknisk utstyr og teknisk støttepersonell, til alle de selvstendige domstolene, for å sikre borgerne like rettigheter – uavhengig av om man hører til en stor eller liten domstol.

Med hilsen

Kjetil Myhrvold

avdelingsleder / tingrettsdommer

Hordaland tingrett

***Innspill til høringsuttalelse om reversering av domstolreformen***

***Innledning***

Jeg viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat 26. januar 2022 med høringsfrist 26. april 2022.

Departementets forslag om å reversere domstolreformen reiser mange spørsmål, som jeg regner med at Dommerforeningen vil ivareta på en god måte i høringsrunden. Mitt innspill er begrenset til et tema, nemlig de skisserte tiltakene for å øke adgangen til saksfordeling på tvers av rettskretsene og disse forslagenes forhold til Grunnloven § 95 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 6 nr. 1.

På dette punktet bør Dommerforeningen peke på at reglene for saksfordeling er grunnleggende for retten til en rettferdig rettergang etter Grunnloven § 95 og EMK artikkel 6 nr. 1. Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har behandlet flere saker der saksfordeling har vært et tema. EMDs praksis legger rettslig bindende føringer for hvordan nasjonale ordninger for saksfordeling i og mellom domstoler utformes og praktiseres. Dette perspektivet er helt fraværende i departementets høringsnotat.

***Departementets forslag***

Departementet skisserer enkelte tiltak for å styrke de små domstolene og legge til rette for jevnere saksfordeling og mer fleksibel bruk av dommerressurser på tvers av rettskretsene. Bakgrunnen er de mange utfordringene som er forbundet med en domstolstruktur med mange små tingretter. Disse utfordringene er godt dokumentert av Riksrevisjonen og Domstolkommisjonen.<sup>1</sup>

For så vidt gjelder adgangen til å hente inn dommere fra andre rettskretser, viser departementet til domstoloven § 19 (tilkalling av dommere fra andre tingretter) og § 55 e (konstitusjon ved sideordnet instans). For en mer permanent løsning er det vist til § 33c (utnevning av faste dommere ved flere domstoler). Det er vanskelig å forstå hvordan de samtykkebaserte reglene i domstoloven §§ 19 og 55 e kan gi adekvate løsninger på problemet med skjev arbeidsbelastning mellom domstoler og dommere, men jeg går ikke nærmere inn på disse forslagene her.

For å fordele saker bedre mellom domstoler (rettskretsene) antyder departementet to mulige endringer. For det første foreslås det å endre domstoloven § 38 slik at det ikke lenger er et vilkår om at pratene og domstolens syn må innhentes for å kunne beslutte overføring av en sak til en annen domstol. For det andre foreslås det å etablere en ordning med felles saksinntak for flere rettskretser.

Om mulige utfordringer ved forslagene uttaler departementet i et kort avsnitt:

---

<sup>1</sup> Riksrevisjonen, Dok. 3:3 (2019-2020), Undersøkelse om saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene, NOU 2019: 17 Domstolstruktur

«En utfordring med disse forslagene vil imidlertid være å sikre nærhet til domstolen og at sakene behandles av dommere med lokalkunnskap. Forslagene vil også kunne utfordre den enkelte domstollederens selvstendighet og styring av ressursene. Felles saksinntak for flere rettskretser reiser også spørsmål om hvem som skal administrere en slik ordning.»<sup>2</sup>

På dette grunnlaget ber departementet om «høringsinstansenes vurderinger av muligheten for slike tilpasninger i regelverket, innspill til hvordan en ordning med felles saksinntak kan innrettes og eventuelle andre tiltak som kan iverksettes for å bedre ressursutnyttelsen.»

Etter mitt syn gir ikke departementets forslag grunnlag for en reell høring. Forslagene er ikke utredet og – med unntak for forslaget om å fjerne partenes og domstolens rett til å bli hørt i domstoloven § 38 – ikke nærmere konkretisert. Det rettslige rammeverket, herunder de grunnleggende konstitusjonelle prinsippene, er ikke beskrevet, og departementet har heller ikke gitt noen vurdering av hvilke virkninger de mulige regelendringene vil få.

#### *Nærmere om EMD artikkel 6 nr. 1 og EMDs praksis*

Saksfordeling har vært et tema i flere avgjørelser fra EMD. Sakene omfatter både saksfordeling i og mellom domstolene, altså fordeling av saker mellom nasjonale domstoler og sammensetningen av retten i den enkelte sak i den domstolen som har saklig og stedlig domsmyndighet. Dommer der EMD utvikler hvilke prinsipper som skal eller bør legges til grunn ved fordeling av saker omfatter blant annet dom av 3. mai 2007, Bochan mot Ukraina (EMD-2002-7577), Dom 9. oktober 2008, Moiseyev mot Russland (EMD-2000-62936), dom av 5. oktober 2010, DMD Group a.s mot Slovakia (EMD-2003-19334) og dom av 12. januar 2016, Miracle Europe Kft mot Ungarn (EMD-2013-57774). Særlig sistnevnte dom, som gjaldt omfordeling av saker mellom domstoler på grunn av stor saksmengde i den stedlig kompetente domstolen, inneholder flere uttalelser av interesse for spørsmålet om overføring av saker mellom rettskretser.

Jeg nevner kort enkelte momenter fra EMDs praksis som jeg mener har betydning for en ordning med overføring av saker mellom rettskretsene:

Statene har i utgangspunktet vid skjønnsmargin når det gjelder ordninger for saksfordeling mellom domstoler og dommere. En rekke kriterier anerkjennes som relevante, blant annet tilgjengelige ressurser, dommernes kvalifikasjoner, interessekonflikter, partenes tilgang til rettstedet osv. Ordningen for saksfordeling og rettens sammensetning i den enkelte sak må imidlertid oppfylle retten til en rettfærdig rettergang etter EMK artikkel 6 nr. 1, og da særlig de objektive kravene til uavhengighet og upartiskhet. Etter den objektive testen er hensynet til partenes og publikums tillit til domstolene avgjørende. Det har altså betydning hvordan

---

<sup>2</sup> Høringsnotatet side 10.

forholdet *framstår* utad. En formulering som ofte benyttes er at «justice must not only be done, it must also be seen to be done».<sup>3</sup>

Etter EMK artikkel 6 nr. 1 er det også et krav at domstolen må være *opprettet ved lov*. I flere saker har EMD understreket at dette ikke bare innebærer at domstolen som sådan må være opprettet i samsvar med intern lovgivning. Også valget av domstol og rettens sammensetning må være i samsvar med intern rett.<sup>4</sup>

Med utgangspunkt i de objektive kravene til uavhengighet og upartiskhet har EMD lagt grunn at det bør fastsettes klare, objektive og transparente regler for saksfordeling for å unngå at saksfordelingen framstår som vilkårlig.<sup>5</sup>

EMD har oppstilt en sonndring mellom fordeling og omfordeling av saker.<sup>6</sup> Det stilles særlig strenge krav til de materielle og prosessuelle reglene for omfordeling av saker for å hindre mistanke om vilkårlighet. Dette er av særlig interesse i forbindelse med et forslag om økt adgang til å overføre saker på tvers av rettskretser, fordi en slik overføring fra den domstolen som er kompetent i henhold til vernetingsreglene til en annen domstol, vil innebære en omfordeling av saken. Dette gjelder både for overføringer etter domstolloven § 38 og ved felles saksinntak for flere rettskretser, der vernetingsreglene utpeker hvilken av rettskretsene som i utgangspunktet har stedlig kompetanse. I *Miracle Europe KFT mot Ungarn* oppstilte domstolen strenge kriterier for en slik overføring. De materielle og prosessuelle reglene for overføring av saker mellom domstolene må være fastsatt i lov og gi transparente, forhåndsbestemte, klare og objektive kriterier for overføring av saker. Det er ikke nok at det er gitt grunner for overføring, det må også gis kriterier for utvelgelse av saker som skal overføres.<sup>7</sup> Det gis svært lite rom for skjønn i saksfordelingen, fordi dette etter EMDs vurdering gjør dommerne sårbare for press.<sup>8</sup>

Det er grunn til å merke seg at den oppgitte begrunnelsen for overføringen i dette tilfellet var den store arbeidsbyrden ved den kompetente domstolen i Budapest slik at en overføring ville sikre en raskere behandling. EMD anerkjente at det kan være behov for strukturelle tiltak, men uttalte at disse må tilfredsstillende kravene til en rettfærdig rettergang.<sup>9</sup>

Det er også av interesse at EMD uttaler at domstolen kan akseptere en generell omorganisering av domstolenes arbeid etter verifiserbare kriterier. EMD er imidlertid kritisk til at det treffes individuelle beslutninger om overføring av en bestemt sak.<sup>10</sup> Her uttrykker EMD seg i samsvar med Veneziakommisjonen som har uttalt at sammensetningen av retten i

---

<sup>3</sup> Se f eks *Miracle Europe KFT mot Ungarn* avsnitt 53.

<sup>4</sup> Bl.a. *Miracle Europe KFT mot Ungarn* avsnitt 48 og 49 og *DMD Gorup a.s. mot Slovakia* avsnitt 59

<sup>5</sup> *Miracle Europe KFT mot Ungarn* avsnitt 57 og *DMD Gorup a.s. mot Slovakia* avsnitt 66. Se også *Moisev mot Russland* avsnittene 181 og 182 der domstolen la vekt på at det i russisk rett ikke var gitt presise regler for saksfordeling.

<sup>6</sup> Dom av 2. Mai 2019 *Pasquini mot San Marino* (EMD-2016-50956) avsnitt 107, *Miracle Europe KFT mot Ungarn*

<sup>7</sup> *Miracle Europe KFT mot Ungarn* avsnitt 63

<sup>8</sup> *Miracle Europe KFT mot Ungarn* avsnitt 58

<sup>9</sup> *Miracle Europe KFT mot Ungarn* avsnitt 60

<sup>10</sup> *Miracle Europe KFT mot Ungarn* avsnitt 62

den enkelte sak ikke bør skje ad hoc eller på individuell basis (ad hoc and/or ad personam), men på grunnlag av objektive og transparente kriterier.<sup>11</sup>

Av Miracle KFT mot Ungarn framgår det også at EMD ikke godtar at myndigheten til å fordele saker legges utenfor domstolene. I saken var det presidenten for den ungarske domstolforvaltningen (National Judicial Office) som hadde omfordelt saken.<sup>12</sup>

Endelig nevner jeg at EMD i flere saker har lagt vekt på om intern rett gir partene prosessuelle rettssikkerhetsgarantier i forbindelse med omfordeling av saker, herunder retten til å bli hørt, krav til formell beslutning og begrunnelse og ankerett.<sup>13</sup> Det er derfor ingen god ide når departementet foreslår å gi adgang til å overføre saker mellom rettskretser uten at partene er hørt. Det er for øvrig et grunnleggende prinsipp etter norsk prosesslovgivning at partene gis anledning til å uttale seg før det treffes prosessuelle beslutninger for gjennomføring av saken.

### **Avslutning**

Det er grunn til å minne om at de eksisterende mulighetene for en mer fleksibel ressursutnyttelse mellom rettskretsene ble vurdert og forkastet av Domstolkommisjonen, se særlig NOU 2019: 17 Domstolstruktur kapittel 12, se også kapittel 9 der det er redegjort for ulike tiltak i flere europeiske land for å øke fleksibiliteten i bruk av dommerressurser for å avhjelpe situasjonen ved domstoler som har for lav bemanning. Domstolkommisjonens synspunkter er ikke kommentert i departementets høringsnotat.

Domstolkommisjonen har også foreslått å lovfeste kriteriene for saksfordelingen internt i tingrettene og lagmannsrettene, se NOU 2020: 11 kapittel 15. Bakgrunnen for forslaget er den internasjonale utviklingen på dette området, da særlig EMDs praksis og flere internasjonale anbefalinger. Det er uheldig at Norge ikke har lovfestet transparente, objektive kriterier for saksfordelingen. Med domstolkommisjonens forslag til utvidelse av rettskretsene i NOU 2019: 17 var det ikke aktuelt å fremme noe forslag til bestemmelse om saksfordeling mellom rettskretser eller rettssteder. Bare noen få av de utvidede rettskretsene ville ha flere enn ett rettssted. I NOU 2020: 11 kommenterte kommisjonen likevel spørsmålet om fordeling av saker mellom rettssteder i rettskretser med flere enn et rettssted, se punkt 15.6.6 og punkt 15.7.7. De synspunktene domstolkommisjonen gir uttrykk for her er like relevante for spørsmålet om saksfordeling på tvers av rettskretser. Departementet bør derfor se hen til domstolkommisjonens utredning i det videre arbeidet. Ved en fordeling på tvers av rettskretser blir imidlertid de prinsipielle spørsmålene ytterligere forsterket, slik jeg har forsøkt å redegjøre for ovenfor.

Det er for øvrig grunn til å anta den skjeve arbeidsfordelingen mellom domstolene vil øke ved en gjeninnføring av tidligere domstolstruktur. I tilleggspolisjonen til statsbudsjettet. Prop. 1 S Tillegg 1 (2001-2002), er det bevilget midler til flere faste embetsdommere i mindre domstoler. Dette vil være et nødvendig tiltak ved en reversering av domstolstrukturen for å

---

<sup>11</sup> Veneziakommisjonen, *Report on the Independence of the Judicial System Part I: The Independence of Judges (2010)* kapittel 11 The allocation of cases and the right to a lawful judge.

<sup>12</sup> Miracle Europe KFT mot Ungarn avsnitt 60.

<sup>13</sup> Bochan mot Ukraina avsnitt 72, Moyseyev mot Russland avsnitt 182, DMD Group a.s. mot Slovakia avsnitt 71.

hindre videreføring av enedommerdomstoler med alle de prinsipielle betenkelighetene den utstrakte bruken av dommerfullmektiger i slike domstoler reiser. Det er imidlertid et stort tankekors at man ved dette vil øke de strukturelle skjevhetene knyttet til saksinnngang og bemanning. Ved å erstatte dommerfullmektiger med faste embetsdommere øker både kvaliteten og effektiviteten. Det må antas at små domstoler med flere embetsdommere vil få relativt sett mindre å gjøre enn det de hadde før domstolsreformen.

Det er derfor svært forståelig at departementet ønsker å vurdere tiltak som kan legge til rette for bedre ressursutnyttelse. Det bør imidlertid gjøres et bedre grunnarbeid enn det departementet har lagt opp til her.