



Justisdepartementet
Sendes elektronisk

Deres ref.: 22/371
Vår ref.: 317284

Dato: 26. april 2022

Høring av endringer i domstolstruktur

1 INNLEDNING

Vi viser til departementets høringsbrev av 26. januar 2022 om endringer i domstolstrukturen.

Denne høringsuttalelsen er utarbeidet av Advokatforeningens hovedstyre, som under arbeidet har fått innspill fra foreningens kretser og lovutvalg. Hovedstyret har bred representasjon fra hele landet. I henhold til foreningens vedtekter består det av 10 personer, hvorav et mindretall er fra Oslo. Foreningens leder er fra Oslo, mens nestlederen er fra Sortland i Vesterålen.

Advokatforeningen er generelt imot en reversering av domstolreformen.

I det følgende begrunnes vårt standpunkt.

2 ERFARINGER MED REFORMEN

Reformen ble gjennomført i 2021. Den har dermed hatt kort tid til å virke. Det ville vært naturlig at departementet foretok en evaluering av reformen etter en viss tid for å undersøke om formålene med reformen er oppnådd eller ikke. Spesielt gjelder det fordi det er svært viktige hensyn reformen skulle ivareta. Den skulle styrke rettssikkerheten og sikre fortsatt høy tillit til domstolene. Det lå omfattende utredninger bak Domstolkommisjonens forslag.

Tilbakemeldingene vi har fått fra våre medlemmer tilsier – i hovedsak – at advokatene er fornøyde med virkningene som reformen så langt har hatt. Det rapporteres om bredere fagmiljøer blant dommerne med mer enhetlig praksis som resultat. Lokale forskjeller er minsket, forutsigbarheten tilsvarende styrket. Det vises til at domstolene synes mer effektive, og at ressursene lettere kan bli fordelt på de ulike rettsstedene.

3 FORSLAGET OM REVERSERING

3.1 Bakgrunn

Ved reformen i 2021 ble en rekke tingretter slått sammen til større rettskretser. Samtlige rettssteder ble beholdt. Reformen hadde sin bakgrunn i utredningen fra Domstolkommisjonen i NOU 2019: 17 Domstolstruktur.

Hovedanbefalingen i NOU 2019: 17 var at det var nødvendig å utvide rettskretsene for å styrke rettssikkerheten, sikre fortsatt høy tillit til domstolene og bedre ressursutnyttelsen. Sammenslåtte tingretter ville etter Domstolkommisjonens syn blant annet bidra til sterke fagmiljøer, effektive domstoler og mer fleksibel håndtering av ujevn sakstilgang mellom rettskretsene.

Som kjent ble det foretatt en vesentlig endring fra Domstolkommisjonens forslag da saken ble fremmet av regjeringen, ved at alle rettsstedene skulle beholdes. Det rettssøkende publikums reisevei til retten ville dermed ikke endres.

3.2 Til høringsnotatets begrunnelse for reversering

Departementets forslag om å reversere sammenslåingen av tingrettene er begrunnet i høringsnotatet punkt 3, side 7 – 10. Hovedbegrunnelsen for å reversere sammenslåingen av domstolene fremgår av punkt 3.1. De etterfølgende punktene synes ikke å være en del av begrunnelsen for reversering, men derimot ulike tiltak som skal redusere de negative effektene en reversering i seg selv må antas å ha.

Innledningsvis i høringsnotatet punkt 3.1 uttales det at «*[t]ilgjengelige 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*». Det er ikke gitt at dette er riktig. Domstolkommisjonen gjennomførte en befolkningsundersøkelse som er vedlagt deres NOU 2019: 17. Denne viser at tilliten til domstolene nødvendigvis ikke øker med nærheten til dem, snarere motsatt. Vi nøyer oss i denne sammenheng med å vise til Steinar Juel, medlem av Domstolkommisjonen, sitt innlegg i Dagens Næringsliv 6. april 2022, hvor han karakteriserte påstanden som «høyst tvilsom». Idet samtlige rettssteder ble beholdt ved reformen, kan vi uansett ikke se at befolkningens nærhet til disse har blitt svekket under dagens struktur.

Så vidt Advokatforeningen kan se er det ellers hovedsakelig to argumenter som er fremført for å begrunne at det er riktig å reversere sammenslåingen av tingrettene.

Det ene er at «*(s)tedlig ledelse i form av lokale sorenskrivere vil sikre domstolenes stemme i allmennheten. Flere sorenskrivere ivaretar på en bedre måte maktbalansen mellom domstolene og de øvrige statsmaktenes*».

Argumentet om at stedlige sorenskrivere er viktige for å sikre domstolenes «stemme» i allmennheten synes helt nytt og nokså fremmed. Det har ikke vært vanlig at sorenskrivere inntar en aktiv rolle i offentlig debatt mv. Snarere tvert imot: Det vanlige har vært at sorenskriverne har konsentrert seg om sin domstols egen virksomhet og de saker domstolen har til behandling. Det er heller ikke lett å forstå hvorledes flere sorenskrivere på en bedre måte skal ivareta maktbalansen mellom domstolene og de øvrige statsmaktenes. Man kan like gjerne tenke seg at situasjonen er omvendt. De sammenslåtte tingrettene vil ha større faglig tyngde, noe som i seg selv gjør dem mer egnet til å ivareta den maktbalansen departementet tar til orde for. Det er ved sine rettslige avgjørelser at domstolene skal spille sin rolle i maktbalansen.

Det andre argumentet er at strukturreformen fra 2021 over tid vil føre til nedbygging av virksomheten ved mindre rettssteder. Dette vil både kunne ha betydning for statlige kompetansesarbeidsplasser i ulike lokalsamfunn og kanskje også ha ringvirkninger for andre tjenesteytere som advokater. Ved at strukturreformen opprettholdt samtlige rettssteder er dette ikke en virkning av reformen så langt – snarere tvert om.

Advokatforeningen er enig med departementet i at det er viktig at alle rettsstedene opprettholdes. Reformen har ført med seg en balanse mellom til dels motstridende hensyn, og det er avgjørende for reformens suksess at reformen ikke representerer et første skritt på veien til nedleggelse av enkelte rettssteder.

Det er flere som rapporterer om at strukturreformen har muliggjort en styrking av lokale rettssteder. Et eksempel kan være tidligere Dalane tingrett i Rogaland.

Noe av det første ny sorenskriver gjorde, var å oppgradere lokalene, som frem til da hadde vært i brudd med nesten samtlige brannvernkrav. Grunnet stor sakstilflyt har tidligere sorenskrivere hatt liten tid til administrative oppgaver og først med sorenskriver i en rent administrativ stilling, ble dette fanget opp. Forholdene var da så alvorlige at lokalene ble stengt på dagen.

Med bare tre medarbeidere, hvorav en sorenskriver, en dommerfullmektig og en sekretær, var dette tidligere en liten domstol med et begrenset faglig miljø.

Etter at tingrettene ble slått sammen, ble det åpnet for at ansatte i Egersund kunne jobbe i Stavanger og Sandnes ved enkelte anledninger. Den største forandringen var likevel at tidligere Dalane tingrett ble inkludert i et stort fagmiljø og at de ansatte nå deltar i ukentlige møter og faglige oppdateringer med kollegaer i Stavanger og Sandnes. Det vil medføre en kompetanseheving på sikt.

Etter sammenslåingen har også Sør-Rogaland tingrett benyttet muligheten til å omdisponere kapasiteten. Det har medført to følbare endringer. For det første er dommerfullmektigstillingen i Egersund omgjort til en dommerstilling. Med to permanente dommerstillinger vil det faglige miljøet bygges opp også lokalt. Videre er saksbehandlingstiden på særlig straffesaker gått vesentlig ned. I tidligere Jæren tingrett i Sandnes var det i 2020 en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på 144 dager for meddomssaker, langt over kravet på 90 dager. Etter sammenslåingen er gjennomsnittlig behandlingstid redusert til 79 dager, ettersom sorenskriver nå kan omfordele saker etter kapasitet og på den måten utnytte arbeidskraften optimalt.

Departementets bekymring i høringsnotatet om nedbygging av virksomheten ved mindre rettssteder, synes mer å gjelde en mulig langsiktig effekt der flere rettssteder over tid vil kunne bli lagt ned. Det er flere tiltak som kan forebygge dette, ikke minst flere ressurser til domstolene.

Andre høringsinstanser, som Domstoladministrasjon og Høyesterett, har i sine høringsuttalelser påpekt at dette kan forebygges ved at den nåværende domstolstrukturen for tingrettene og jordskifterettene – inkludert alle rettsstedene – tas inn i domstolloven slik at den bare kan endres av Stortinget etter ordinær lovbehandling. Dette støtter Advokatforeningen.

Tilsvarende gjelder for den særlige organiseringen av Oslo tingrett etter sammenslåingen med

byfogdembetet. Det bør nedfelles bestemmelser som ivaretar skillet mellom byfogdavdelingene og tingrettens øvrige rettsavdelinger, slik at den spesialkompetansen som i dag ligger hos byfogdavdelingene ivaretas.

Videre anser Advokatforeningen, i likhet med Domstoladministrasjonen, at lovfesting av dagens forskriftsbestemmelse om at saker skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor sakene geografisk hører hjemme, som et tiltak for å hindre en gradvis svekking av de små rettsstedene (DAs uttalelse side 29). Uavhengig av om bestemmelsen blir opprettholdt i forskrift eller videreført i lov, kan det presiseres at ved avgjørelse av hvorvidt det er «hensiktsmessig» å legge saken til et annet rettssted i rettskretsen, ikke skal være avgjørende hvor de dommere som er aktuelle har sitt faste kontorsted. Dette vil blant annet forebygge at sakstyper som berøres av moderat spesialisering, bare behandles ved i regelen ett eller et fåtall av rettskretsens rettssteder.

Det kan også vurderes å lovfeste at alle kretsens rettssteder skal være bemannet med personell for fysiske publikumshenvendelser i kontortiden, for å opprettholde den nødvendige nærhet og service til publikum.

Det vises for øvrig til Domstoladministrasjonens høringsuttalelse som inneholder flere gode forslag som vil motvirke nedbygging av virksomheten ved mindre rettssteder over tid. I tillegg til ovennevnte, støtter Advokatforeningen forslaget om å lovfeste at domstolleder og nestleder som hovedregel ikke skal ha fast kontorsted på samme rettssted. Dette vil sikre en desentralisert ledelsesstruktur i de nye rettskretsene.

I tillegg støtter vi forslaget om å lovfeste stillingsgrantien for de mindre rettsstedene – som i dag bare er nedfelt i forarbeidene til reformen. Samtidig kan det også vurderes å lovfeste et prinsipp om likeverdig ressursfordeling mellom rettsstedene i en rettskrets.

Ved en reversering, helt eller delvis, er det fare for at det kan oppstå et klaseskille mellom domstoler, som kan føre til at de mindre domstolene kommer i andre rekke ved ressurstildeling og heller ikke får kapasitet til å delta i faglig utviklingsarbeid, på samme måte som større domstoler. Dette vil medføre at innbyggerne får et ulikt domstoltilbud, hvilket igjen reiser rettssikkerhetsmessige betenkeligheter.

Advokatforeningen kan således ikke se at de hovedhensyn som departementet har trukket frem i høringsnotatet punkt 3.1 kan begrunne en reversering av sammenslåingen av tingrettene.

4 TILTAK FOR Å BØTE PÅ DE NEGATIVE EFFEKTENE AV REVERSERING

4.1 Innledning

I høringsnotatet punkt 3.2 har departementet pekt på en del utfordringer som oppstår ved gjeninnføring av domstolstrukturen fra før 2021 og bedt om høringsinstansenes syn på hvordan mindre domstoler kan styrkes for å redusere deres sårbarhet ytterligere. Høringsnotatet peker blant annet på mulige virkemidler for å utligne ulik sakstilgang til forskjellige tingretter ved å endre reglene for overføring av saker, opprettelse av faste dommerstillinger felles for flere domstoler mv.

Et grunnleggende problem som ikke vil avhjelpes ved noen av de tiltak departementet har trukket frem, er hvordan en skal klare å gjøre det attraktivt for flinke kandidater å søke seg til de minste domstolene. Rekruttering av dommere må anses som et av de aller viktigste rettssikkerhetstiltakene. Det å gjøre om

stillinger fra dommerfullmektigstillinger til faste dommerstillinger støtter vi, men vi tviler på at det vil være tilstrekkelig. Det kan over tid være krevende å opprettholde et godt og oppdatert fagmiljø selv med 2–3 faste dommere.

4.2 Overføring av saker

Advokatforeningen er svært uenig i forslaget om å endre domstoloven § 38 slik at overføring av saker til annen domstol kan besluttes uten først å ha innhentet partenes syn.

Isolert sett vil det redusere partenes forutsigbarhet ved domstolsbehandlingen. Det vil kunne bli tilfeldig hvilke saker som overføres til en annen domstol, og det vil medføre risiko for at parter i samme rettskrets får ulik behandling av sine saker. Dette kan også påføre tilfeldige parter økte kostnader som følge av at saken må behandles av en annen rettskrets. Endringen kan også gjøre det mer attraktivt for partene å vurdere andre tvisteløsningsalternativer, som voldgift.

Som også Høyesterett uttaler i sin høringsuttalelse, bør ikke utgangspunktet om stedlig domsmyndighet kunne fravikes uten kontradiksjon.

4.3 Felles ledelse

Det er foreslått en innskrenking i adgangen til å bestemme at flere domstoler skal ha felles ledelse. Formålet med innskrenkingen synes å være at felles ledelse ikke harmonerer godt med de politiske motivene bak forslaget om en reversering.

Advokatforeningen vil til dette bemerke at det er mulig at en løsning med felles domstolledelse kan bidra til å opprettholde små domstoler fordi de da kan være mer kostnadseffektive. Å innsnevre muligheten for en hensiktsmessig drift av hensyn til realisasjon av politiske mål, er uheldig.

5 SÆRLIGE SPØRSMÅL

I høringsnotatet punkt 4 har departementet pekt på spesielle sakstyper og bedt om innspill til hvordan utfordringer knyttet til dem best kan ivaretas i en reversert domstolstruktur.

Den største gruppen av saker som omtales er barnesakene. Etter Advokatforeningens syn burde man heller stilt spørsmål om hva som kan gjøres for å styrke rettssikkerheten på dette området, og ikke hva som kan gjøres for å unngå reduksjon av rettssikkerheten på dette området ved en reversering av domstolstrukturen.

Vår erfaring er at reformen har ført til at det i langt mindre grad benyttes dommerfullmektiger i barnesakene. I tillegg erfares det at man på mindre steder i større grad møter ulike dommere i saker som angår samme parter, for eksempel i barnevernssaker og straffesaker, mens man tidligere ofte møtte den samme dommeren, hvilket reiser betenkeligheter. Dersom reformen blir reversert vil det være viktig at mindre domstoler tilføres ressurser for å ansette tilstrekkelig med embetsdommere slik at man unngår å benytte dommerfullmektiger i saker etter barneloven og barnevernloven.

Når det gjelder barnesakene, er det i dag – som i tiden før reformen – ofte utfordrende for domstolene i

distriktene å få tak i sakkyndige. Dette skyldes at en rekke sakkyndige ikke ser det økonomisk forsvarlig å ta på seg sakkyndigoppdrag i distriktene etter innføringen av halv sats på reisetid. En gjeninnføring av normal sats for reisetid vil dermed være et egnet virkemiddel for å styrke rettssikkerheten i barnesakene.

Departementet omtaler den samiske dimensjonen i høringsnotatet punkt 4.2. Advokatforeningen er enig i at dette må vies oppmerksomhet. Advokatforeningen støtter de forslagene som fremkommer i høringsnotatet, som innebærer å styrke befolkningsgrunnlaget ved å utvide domstolens rettskrets, å tilføre domstolen flere oppgaver knyttet til utviklingen av samisk som rettsspråk og kunnskapsbygging innen samisk språk, kultur- og rettsforståelse i domstolene, samt å forsterke mulighetene i domstoloven som knytter seg til overføring av saker og dommere på bakgrunn av samiske hensyn. Med hensyn til det siste elementet, kan det vurderes om dommere ved dagens Indre og Østre Finnmark tingrett som har særskilt kompetanse i samisk rett og språk, kan sette rett i andre rettskretser, for eksempel Oslo tingrett, dersom saken gjelder samiske spørsmål og sakens parter har bosted i Oslo.

6 ADMINSTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

De foreløpige estimatene i høringsnotatet punkt 5 viser at det vil være betydelige kostnader forbundet med selve reverseringen av domstolstrukturen og i tillegg signifikante årlige ekstrautgifter. Det må etter Advokatforeningens syn være bedre å anvende disse midlene til tiltak som kan bidra til å styrke domstolene og rettssikkerheten. Eksempler på dette kan være å senke terskelen for fri sakførsel etter rettshjelploven, og å få installert opptaksutstyr i alle rettssaler slik at den lovfestede plikten domstolen har hatt til å gjøre opptak av parts- og vitneforklaringer etter tvisteloven § 13-7 siden 2008, faktisk kan bli gjennomført fremover.

7 LOKALE FORHOLD SOM TILSIER HEL ELLER DELVIS REVERSERING

Advokatforeningen har fra noen av våre 19 kretser mottatt innspill om at det hos dem er lokale forhold som kan tilsi hel eller delvis reversering, eller endring, av dagens opplegg. Flere kretser ønsker en evaluering etter at omorganiseringen har fått virke en stund før de tar stilling til om de ønsker en reversering eller ikke.

Samtlige innspill fra våre kretser og lovutvalg følger vedlagt.

Vennlig hilsen



Jon Wessel-Aas
leder



Merete Smith
generalsekretær

Vedlegg:

- Uttalelser fra kretser og lovutvalg i forbindelse med Advokatforeningens interne høring