

Saksdokumenter - sak PS 0111/22

Høring av endringer i domstolstruktur

TRONDHEIM KOMMUNE

Saksframlegg

Høring av endringer i domstolstruktur

Arkivsak 22/9574

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Trondheim kommune støtter ikke forslaget om å reversere domstolstrukturen.

Trondheim kommune deler Domstolkommisjonens beskrivelse av utfordringsbildet som lå til grunn for dagens domstolstruktur. Høringsforslaget innebærer at disse utfordringene gjenoppstår. Domstolenes oppgave er å sikre rettssikkerheten og likhet for loven for alle landets innbyggere, uavhengig av lokale forhold eller tilhørighet. Oppsplitting av dagens domstolstruktur vil svekke innbyggernes rettssikkerhet.

Saksutredning:

Saken gjelder

Justisdepartementet har sendt ut et forslag til endring i domstolstrukturen på høring. Høringsfristen er 26.april.

I tråd med Hurdalsplattformen, foreslår departementet at strukturen for domstolene før domstolsreformen 2021 i utgangspunktet gjeninnføres. Samtidig åpner forslaget for at dagens struktur kan opprettholdes i områder der domstolleder, kommunene i rettskretsen og de ansatte gjennom sine tillitsvalgte er enige om dette.

Departementet vil etter høringen gjøre en vurdering av om det foreligger en reell lokal forankring om å beholde dagens struktur i hver enkelt rettskrets. For nærmere informasjon vises det til vedlagt høringsnotat.

Kommunedirektøren, sammen med kommuneadvokaten, har vurdert forslaget fra Justisdepartementet om å reversere domstolsreformen. Domstolsreformen var en helt nødvendig kvalitetsreform for å sikre faglig robuste domstoler og effektiv utnyttelse av domstolenes ressurser. Kommunedirektøren støtter derfor ikke forslaget om å reversere domstolsreformen.

Bakgrunn

Det er en generell forståelse av at de norske domstolene fungerer godt og har svært høy tillit hos befolkningen. Dette har stor betydning for rettssikkerhet, forutsigbarhet og samfunnsmessig stabilitet.

På 2000-tallet ble organiseringen av domstolene reformert, der blant annet antall førsteinstansdomstoler ble redusert og Domstoladministrasjonen ble opprettet som uavhengig forvaltningsorgan for domstolene.

I tiden som har gått siden den siste reformen, har domstolenes rammebetingelser endret seg. Det er stadig flere saker for domstolene og de er generelt mer krevende enn før. Dette stiller store krav til dommernes kompetanse og kapasitet. Endring av rammebetingelsene har også ført til økte utgifter til domstolsbehandlingene.

For å utrede domstolenes organisering, uavhengighet og økte utgifter ble Domstolkommisjonen oppnevnt av regjeringen Solberg i august 2017. Den første delrapporten ble levert 1. oktober 2019, NOU 2019:17, og den andre delrapporten 30. september 2020, NOU 2020:11.

Parallelt med at Domstolkommisjonen leverte sine rapporter, leverte Riksrevisjonen sin undersøkelse om saksbehandlingstid i domstolene, Dokument 3:3 (2019–2020). Riksrevisjonens viste at en vesentlig andel av domstolene ikke når Stortingets mål for saksbehandlingstid og at frister angitt i straffeprosessloven og tvisteloven ikke overholdes. Riksrevisjonen mente det var kritikkverdig at potensialet for å effektivisere tingrettene ikke var utnyttet i større grad. Det ble ikke pekt direkte på struktur som et tiltak, men det ble påpekt at det er flere egenskaper ved mindre tingretter som påvirket muligheten til å utnytte effektiviseringspotensialet.

Basert på delrapportene og Riksrevisjonens rapport gjennomførte regjeringen Solberg en omfattende sammenslåing av tingretter (rettskretser) i løpet av 2021. Samtidig ble de gamle tingrettslokasjonene beholdt som såkalte rettssteder (avdelinger) innenfor de nye fusjonerte tingrettene. I Trøndelag innebar dette at de gamle selvstendige tingrettene i hhv. Trondheim, Brekstad, Steinkjer og Namsos ble slått sammen til en samlet tingrett for hele Trøndelag, med hovedsete i Trondheim og bemannede rettssteder i Trondheim, Brekstad, Steinkjer og Namsos.

Fakta

Trondheim kommune er underlagt Trøndelag tingrett. Tidligere var Trondheim kommune en del av rettskretsen til Sør-Trøndelag tingrett (fra 2010). Trøndelag tingrett er en førsteinstansdomstol som ble etablert 12. april 2021. Da ble Fosen tingrett, Namdal tingrett, Inn-Trøndelag tingrett og Sør-Trøndelag tingrett samlet i én domstol.

Vernettinget til Trøndelag tingrett er hele Trøndelag fylke med om lag 450.000 innbyggere. Domstolen har om lag 80 medarbeidere. Av disse er 31 dømmende årsverk.

Trøndelag tingrett har faste rettssteder i Namsos, Steinkjer, Brekstad og Trondheim slik som før sammenslåingen. De fire rettsstedene er likestilte.

Ved alle de fire rettsstedene arbeider dommere og saksbehandler på fast basis. Sakene avvikles normalt ved det rettsstedet hvor saken «hører til». På den måten har Trøndelag tingrett den samme lokale forankringen som de fire tidligere domstolene hadde før sammenslåingen.

Konsekvenser for klima og det ytre miljø

Dette er en sak på en høring og har i utgangspunktet ingen konsekvenser for klima og det ytre miljø.

Konsekvenser for arbeidsmiljøet

Dette er ikke relevant i denne saken.

Konsekvenser for verdiskaping og næringsutvikling

Dette er ikke relevant i denne saken.

Økonomiske konsekvenser for kommunen

Dette er et svar på en høring og har i utgangspunktet ingen økonomiske konsekvenser for Trondheim kommune.

Kommunedirektørens vurdering og konklusjon

Forutsetningene for domstolsreformen i 2021 var å bedre befolkningens rettssikkerhet, samt sikre domstolenes uavhengighet, likebehandling i straffutmålinger og barnet i barnevernssaker. Dette er prinsipper som kommunedirektøren mener er viktige også i en fremtidig organisering av domstolene i Norge.

Domstolsreformen har vart knapt et år, så det er utfordrende å vurdere organiseringen uten noen form for evaluering. Samtidig ser kommunedirektøren at det allerede har kommet tilbakemeldinger om synlige endringer som er verdt å ta med seg. I Trøndelag tingrett sin årsrapport for 2021 vektlegges det en faglig vurdering om at tingrettens brukere ivaretas bedre nå enn tidligere. Årsakene er at den nye domstolen har et større, robust og samtidig mer fleksibelt fagmiljø som utnytter sine ressurser bedre. Dette fører til at domstolen yter et mer likeverdig og mer forutsigbart og bredere tjenestetilbud enn tidligere. Gjennom den nye domstolen har både dommere og saksbehandlere blitt mer tydelige i saksstyringen gjennom å bli mer spesialiserte. I tillegg til forbedring av den faglige kompetansen i det første året, ser Trøndelag tingrett at domstolen har levert bedre resultater for saksavvikling enn noen av de fire sammenslåtte domstolene tidligere har klart.

Større domstoler har mer fleksibilitet i behandling av saker som de fleste mindre domstoler ikke har muligheter til og som dermed bedrer rettssikkerheten for befolkningen. Dette er blant annet viktig for personer som av ulike årsaker møter i retten gjentatte ganger som kan få sine saker behandlet av ulike dommere. Det gjelder også i saker som angår mekling, er spesialiserte, og saker som trenger rask behandling. Spesielt gjelder dette saker som

angår barn og barnevern. Barneombudet har vært veldig tydelig på at barns rettssikkerhet står i fare hvis domstolsreformen reverseres. Barn trenger en mer tilpasset behandling og dommere og saksbehandlere kan støtte seg på et større fagmiljø.

Kommunedirektørens konklusjon:

Kommunedirektøren mener at domstolsreformen var en helt nødvendig kvalitetsreform for å sikre faglig robuste domstoler og effektiv utnyttelse av domstolenes ressurser. Trondheim kommune deler Domstolkommisjonens beskrivelse av utfordringsbildet som lå til grunn for dagens domstolstruktur, og høringsforslaget innebærer at disse utfordringene gjenoppstår. Domstolenes oppgave er å sikre rettssikkerheten og likhet for loven for alle landets innbyggere, uavhengig av lokale forhold eller tilhørighet. Oppsplitting av dagens domstolstruktur vil etter kommunens oppfatning derfor være egnet til å svekke innbyggernes rettssikkerhet. Domstolen er den tredje statsmakt og omorganisering ut fra rene distriktpolitiske hensyn, kan fremstå som et betenkelig inngrep i domstolenes grunnlovsvernede uavhengighet.

Kommunedirektøren i Trondheim, 22.04.2022

Morten Wolden
kommunedirektør

Berit A. Holmlimo
seniorrådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg: Høringsnotat

Høringsnotat

Sivilavdelingen

Dato: 26. januar 2022

Saksnr: 22/371

Høringsfrist: 26. april 2022

ENDRINGER I DOMSTOLSTRUKTUR

Innhold

1	Innledning.....	2
2	Bakgrunn	3
2.1	Dagens domstolstruktur	3
2.2	Domstolstrukturen før reformen i 2021	4
2.3	Utredninger og prosessen som ledet frem mot dagens domstolstruktur....	5
2.3.1	Domstolkommisjonen	5
2.3.2	Riksrevisjonen	5
2.3.3	Vedtakelsen av ny domstolstruktur.....	6
3	Departementets vurderinger og forslag.....	7
3.1	Gjeninnføring av tidligere domstolstruktur.....	7
3.2	Særlige spørsmål ved gjeninnføring av tidligere domstolstruktur	8
3.2.1	Nærmere om Hurdalsplattformen	8
3.2.2	Endringer i adgangen til felles ledelse	8
3.2.3	Bedre samarbeid og styrking av sårbare domstoler	9
3.3	Andre mulige endringer	10
4	Prinsipielle spørsmål.....	11
4.1	Barnesakene.....	11
4.2	Den samiske dimensjonen.....	11
4.3	Jordskifterettene	12
5	Økonomiske og administrative konsekvenser	13

1 Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet sender med dette forslag om å gjeninnføre domstolstrukturen fra før domstolreformen 2021 på høring, jf. Prop. 11 L (2020–2021) og Innst. 134 L (2020–2021).

Endringer i rettskretsene og de faste rettsstedene fastsettes av Kongen i statsråd, men skal forelegges for Stortinget, jf. domstolloven § 22 og § 25 første ledd.

Regjeringen ønsker å sikre innbyggerne i hele landet god rettssikkerhet 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.

I tråd med Hurdalsplattformen, foreslår derfor departementet at strukturen for domstolene fra før domstolreformen 2021 i utgangspunktet gjeninnføres, jf. nærmere i punkt 3.1.

Regjeringen ønsker at domstolstrukturen har bedre lokal forankring. I Domstolkommisjonen, som skrev rapporten som dannet grunnlag for reformen, var mindre byer og kommuner, og små og mellomstore domstoler, i for liten grad representert. Ettersom Hurdalsplattformen gjør unntak for domstoler der domstolleder, kommunene i rettskretsen og de ansatte gjennom sine tillitsvalgte er enige om å opprettholde dagens struktur, er det særlig viktig for regjeringen at disse gruppene uttaler seg om forslagene i høringsnotatet. Dette er nærmere omtalt i punkt 3.2.1.

Utfordringsbildet i domstolene er sammensatt. Det er blant annet utfordringer knyttet til for lang saksbehandlingstid, fagmiljøene i mindre domstoler er sårbare, og saker som involverer sårbare parter, som for eksempel barn, avgjøres i for stor grad av dommerfullmektiger, som er mindre erfarne enn embetsdommere. De samlede ressursene bør utnyttes på en god måte.

Regjeringen vil styrke de lokale domstolene og gjøre dem mindre sårbare. Dette er særlig viktig ved en gjeninnføring av tidligere domstolstruktur. Under den tidligere strukturen hadde en fjerdedel av tingrettene bare én embetsdommer, og en eller flere dommerfullmektiger. Allerede i tilleggsproposisjonen til statsbudsjettet for 2022 har regjeringen foreslått å bevilge 20 millioner kroner til å ansette flere embetsdommere ved rettssteder der det er få embetsdommere i dag, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022). Flere embetsdommere vil redusere behovet for å bruke dommerfullmektiger i barnesaker. Dette bidrar til å styrke barns rettssikkerhet.

Regjeringen vil legge til rette for at domstolene kan samarbeide bedre. Departementet vil derfor blant annet vurdere hvordan vi bedre kan utnytte eksisterende regler i domstolloven for å fremme fleksibilitet, samtidig som vi ivaretar de hensyn som begrunner ønsket om gjeninnføring av tidligere struktur.

I punkt 3.2.2 foreslår departementet at adgangen til å opprette felles domstolledelse skal bestå, men bare unntaksvis benyttes. Tiltak for bedre

samarbeid mellom domstolene og for å styrke mindre, sårbare domstoler er nærmere omtalt i punkt 3.2.3.

I punkt 3.3 omtales eventuelle andre mulige endringer, som for eksempel mindre justeringer av enkelte rettskretser.

I punkt 4 omtaler departementet prinsipielle spørsmål som gjelder ivaretagelse av barns rettigheter i barnesaker, ivaretagelse av den samiske dimensjonen i domstolstrukturen og utfordringer i jordskifterettene.

Formålet med høringen er å gi et godt grunnlag for behandlingen av spørsmålet om å gjeninnføre domstolstrukturen fra før domstolreformen 2021.

I etterkant av høringen vil departementet gjøre en konkret og helhetlig vurdering av om det foreligger reell lokal forankring for å beholde gjeldende struktur, jf. punkt 3.2.

2 Bakgrunn

2.1 Dagens domstolstruktur

De alminnelige domstolene i Norge består av tre instanser: tingrettene, lagmannsrettene og Norges Høyesterett. Disse domstolene dømmer i sivile saker og straffesaker. Jordskifterettene er særdomstoler i første instans, som i all hovedsak arbeider med saker etter jordskifteloven. Lagmannsrettene og Norges Høyesterett behandler også saker fra jordskifterettene i henholdsvis andre og tredje instans.

Organiseringen av tingrettene i dagens domstolstruktur fremgår av forskrift 22. januar 2021 nr. 163 om inndelingen av rettskretser og lagdømmer. Landet er delt inn i rettskretser, jf. forskriften § 1. Hver rettskrets har en tingrett i første instans med ett eller flere rettssteder. Hvert rettssted dekker én eller flere kommuner.

Dagens domstolstruktur – med store kollegiale enheter – ble fastlagt ved sammenslåing av tingretter og jordskifteretter gjennom Solberg-regjeringens strukturreform våren 2021. Oslo byfogdembete ble innlemmet i Oslo tingrett.

Det er 23 rettskretser (tingretter) og 65 rettssteder i dagens struktur, i tillegg til fire ubemannede rettssteder. Oslo tingrett har ett rettssted. De øvrige tingrettene har fra to til fire rettssteder.

Jordskifterettens organisering fremgår av forskrift 11. desember 2020 nr. 2714 om inndeling i jordskiftesokn og tilordning til lagmannsrettene. Det er 19 jordskifterettskretser og 34 rettssteder i dagens struktur. Hver jordskifterettskrets har mellom ett og tre rettssteder.

Hver tingrett skal ha en sorenskriver som leder og så mange tingrettsdommere som til enhver tid er bestemt, jf. domstolloven § 19. Det kan også utnevnes en nestleder. Det er 19 nestledere i dagens domstolstruktur. Jordskifteretten skal ha en jordskifterettsleder som òg er jordskiftedommer, og så mange

jordskiftedommere som til enhver tid er bestemt, jf. jordskifteloven § 2-3.

Saksfordelingen styres av regler om verneting, som avgjør i hvilken rettskrets den enkelte sak behandles. Det fremgår av forskrift 19. mars 2021 nr. 762 om fordelingen av sakene i domstolene § 2 at saker i tingrettene og jordskifterettene normalt skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor sakene geografisk hører hjemme.

Det er til sammen seks lagmannsretter. Lagmannsrettene behandler ankesaker fra tingrettene og jordskifterettene. Hver lagmannsrett har myndighet innenfor et avgrenset geografisk område (lagdømme), som igjen er delt inn i mindre geografiske områder (lagsogn). Lagsognene omfatter rettskretsene til flere tingretter og jordskifteretter. Inndelingen i lagdømmer og lagsogn fremgår av forskrift 22. januar 2021 nr. 163 om inndelingen av rettskretser og lagdømmer. Jordskifterettens tilordning til lagmannsrettene fremgår av forskrift 11. desember 2020 nr. 2714 om inndeling i jordskiftesokn og tilordning til lagmannsrettene. Høringsnotatet omhandler organiseringen av tingrettene og jordskifterettene. Eventuelle endringer i organiseringen av førsteinstansdomstolene, vil imidlertid kunne gjøre det nødvendig med endringer i de nevnte forskriftene også når det gjelder lagmannsrettene.

2.2 Domstolstrukturen før reformen i 2021

Før strukturreformen i 2021 var det 60 alminnelige domstoler (tingretter) i første instans. Enkelte tingretter hadde felles ledelse og i alt var det 50 sorenskrivere. Alle tingrettene dekket hvert sitt geografiske område (rettskrets). Hver rettskrets besto av én eller flere kommuner. Som i dag, ble saksfordelingen styrt av regler om verneting, som avgjorde i hvilken rettskrets den enkelte sak behandles. Hvilke rettskretser som dekket hvilke kommuner var regulert i forskrift 15. november 2019 nr. 1545 om inndelingen av domssogn og lagdømmer.

Det var 34 jordskifteretter før innføring av strukturreformen i 2021. Noen jordskifteretter hadde felles ledelse og i alt var det 28 jordskifterettsledere. Jordskifterettene var også inndelt i rettskretser (jordskiftesogn). Hvert jordskiftesogn dekket flere kommuner. En sak for jordskifteretten måtte fremmes i det jordskiftesognet der eiendommen lå (vernetinget). Jordskifterettens rettskretser sammenfalt ikke med tingrettens rettskretser, og enkelte jordskifteretter hadde en rettskrets som strekte seg over to lagdømmer. Dermed kunne saker fra ulike deler av disse rettskretsene ha ulike ankeinstanser. Hvilke kommuner som var tilordnet hvilke rettskretser og hvor jordskifterettene var lokalisert, fremgikk av forskrift 11. desember 2015 nr. 1446 om inndeling i jordskiftesokn og tilordning til lagmannsrettene.

De fleste rettskretsene hadde bare ett rettssted, altså bare ett sted der domstolen var lokalisert. Oslo var alene om å ha to alminnelige domstoler i første instans: Oslo tingrett og Oslo byfogdembete, begge med lokaler i Oslo tinghus. Noen få rettskretser hadde flere rettssteder. Samlet var tingrettene fordelt på 69 rettssteder, hvorav fire uten fast bemanning. Jordskifterettene var lokalisert på 34 rettssteder, hvorav ett uten fast bemanning. Nesten en tredel av jordskifterettene var

samløkalisert med en tingrett. I tillegg var flere jordskifteretter og tingretter lokalisert i nærheten av hverandre.

2.3 Utredninger og prosessen som ledet frem mot dagens domstolstruktur

2.3.1 Domstolkommisjonen

Domstolkommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. august 2017 for å utrede domstolenes organisering. Regjeringen er av den oppfatning at mindre byer og kommuner, og små og mellomstore domstoler, i for liten grad var representert i Domstolkommisjonen.

Kommisjonen leverte sin første delutredning 1. oktober 2019, NOU 2019: 17 Domstolstruktur. Kommisjonen mente at de grunnleggende hensynene kvalitet, tilgjengelighet og effektivitet bør ligge til grunn ved endringer i domstolstrukturen, og at domstolstrukturen bør utformes slik at den sikrer borgerne tilgang til gode og effektive tjenester i hele landet. Hovedanbefalingen var å utvide rettskretsene til tingrettene og jordskifterettene for å styrke rettssikkerheten, sikre fortsatt høy tillit til domstolene og bedre ressursutnyttelsen. Kommisjonen anbefalte videre at domstoler i områder med spredt befolkning og store avstander skulle ha rettssteder flere steder i rettskretsen. Det ble tilrådt en tingrettsstruktur med 22 rettskretser og 30 bemannede rettssteder og en jordskifterettsstruktur med 13 rettskretser og 20 bemannede rettssteder. Jordskifterettene ble anbefalt samlokalisert med tingrettene.

Domstolkommisjonen la til grunn Særdomstolsutvalgets anbefaling om at domstoler som skal behandle barnesaker bør ha minst ti dømmende årsverk, og foreslo en struktur på bakgrunn av dette.

Domstolkommisjonens strukturutredning ble sendt på høring 2. mars 2020 sammen med et alternativt forslag fra Justis- og beredskapsdepartementet. Høringen viste at det var svært delte meninger om domstolstruktur, både i domstolene og i regionene og lokalsamfunnene.

2.3.2 Riksrevisjonen

Parallelt med at Domstolkommisjonen leverte NOU 2019: 17 Domstolstruktur, leverte Riksrevisjonen sin undersøkelse om saksbehandlingstid i domstolene, jf. Dokument 3:3 (2019–2020).

Riksrevisjonens undersøkelse viste at en vesentlig andel av domstolene ikke når Stortingets mål for saksbehandlingstid og at frister angitt i straffeprosessloven og tvisteloven ikke overholdes.

Riksrevisjonen brukte sin mest alvorlige form for kritikk, svært alvorlig, om at ikke flere domstoler når Stortingets mål for saksbehandlingstid i straffesaker. Riksrevisjonen mente det var kritikkverdig at potensialet for å effektivisere tingrettene ikke var utnyttet i større grad, og anbefalte at departementet i samråd med Domstoladministrasjonen (DA) vurderte ytterligere tiltak for å øke fleksibiliteten i ressursbruken mellom domstolene. Riksrevisjonen pekte ikke direkte på struktur som et tiltak, men påpekte at det er flere egenskaper ved mindre

tingretter som påvirket muligheten til å utnytte effektiviseringspotensialet, herunder i snitt betydelig færre innkomne saker per årsverk, flere årsverk enn beregnet bemanningsbehov og en høyere andel dommerfullmektiger. Små tingretter kan også være særlig sårbare for store fluktuasjoner i saksinngangen.

Riksrevisjonen påpekte også at det var store forskjeller mellom domstolene når det gjaldt i hvilken grad de gjennomførte rettsmekling. Små tingretter gjennomførte rettsmekling i mindre grad enn større tingretter. En vesentlig årsak til dette er at en dommer som har vært rettsmekler i saken bare kan delta i den videre behandlingen hvis partene ber om det, og dommeren selv finner det ubetenkelig, jf. tvisteloven § 8-7 andre ledd. Riksrevisjonen vurderte det som uheldig at publikum ikke hadde lik tilgang til dette tilbudet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen avholdt kontrollhøring om Riksrevisjonens undersøkelse 14. januar 2020. I Innst. 166 S (2019–2020) påpekte komiteen blant annet at domstolene totalt sett ikke fordeler sine ressurser optimalt, og at det var grunn til å se på hvordan fleksibiliteten kunne økes gjennom enkelte strukturendringer som større rettskretser. Komiteen var delt i ulike flertall i synet på om strukturendringer var nødvendig for å redusere saksbehandlingstiden. Et flertall viste særlig til rapportens funn om at det ikke er noen dokumentert sammenheng mellom den enkelte domstols størrelse og saksbehandlingstid og effektivitet.

2.3.3 Vedtakelsen av ny domstolstruktur

I Prop. 11 L (2020–2021), fremmet 9. oktober 2020, anbefalte departementet å utvide tingrettenes og jordskifterettenes rettskretser, basert på Domstolkommisjonens anbefaling til rettskretsinndeling, men å beholde samtlige rettssteder. På bakgrunn av innspill i høringsrunden foreslo departementet 23 rettskretser for tingrettene og 19 rettskretser for jordskifterettene. Departementet foreslo også en hovedregel om lokal behandling av sakene, for å sikre brukernes nærhet til domstolen. Formålet med å utvide rettskretsene var, i henhold til Prop. 11 L (2020–2021), å legge til rette for mer fleksibel og effektiv ressursutnyttelse, i tråd med Riksrevisjonens anbefalinger, og å skape større fagmiljøer med mulighet for moderat spesialisering og økt bruk av rettsmekling.

Proposisjonen ble behandlet av Stortinget i desember 2020. Det var flertall i Stortinget for departementets forslag, med enkelte mindre justeringer, jf. Innst. 134 L (2020–2021). Stortinget vedtok i tillegg å sikre minimumsbemanning ved rettsstedene samt å lovfeste praksisen med å forelegge endringer i strukturen for Stortinget. Dette gjaldt både endringer i rettskretsene og rettsstedene.

Stortingets behandling av saken ble fulgt opp i forskrift 22. januar 2021 nr. 163 om inndelingen av rettskretser og lagdømmer og forskrift 11. desember 2020 nr. 2714 om inndeling i jordskiftesokn og tilordning til lagmannsrettene. De nye rettskretsene trådte i kraft våren 2021. Alle rettssteder er opprettholdt og lokalisert på de samme stedene som før reformen.

Saker i tingrettene og jordskifterettene skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor sakene geografisk hører hjemme, jf. forskrift 19. mars 2021 nr.

762 om fordelingen av sakene i domstolene § 2 første ledd. Når det er hensiktsmessig, kan saker behandles på andre rettssteder i rettskretsen, jf. andre ledd.

3 Departementets vurderinger og forslag

3.1 Gjeninnføring av tidligere domstolstruktur

Departementet foreslår at strukturen for domstolene før domstolreformen 2021 i utgangspunktet skal gjeninnføres.

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.

Stedlig 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 statsmaktene. Stedlig ledelse ved hvert rettssted har også klare fordeler ved at det er enklere å lede en tingrett som ikke er spredt på mange rettssteder. Dagens rettskretser består av opp mot fire rettssteder. Det er vesentlig mer krevende å lede flere rettssteder, lokalisert flere forskjellige steder, enn ett rettssted. Når sorenskriveren kan konsentrere seg om ett rettssted, vil forholdene også ligge bedre til rette for at han eller hun kan delta mer aktivt i den dømmende virksomheten og ha et større fagansvar.

Flere har uttrykt frykt for at strukturreformen fra 2021 over tid vil føre til en nedbygging av virksomheten ved mindre rettssteder. Dette vil igjen på sikt kunne gå utover tilliten til domstolene. Det er også uttrykt bekymring for at nedleggelser eller sammenslåing av tingretter vil kunne ha uheldige virkninger for lokalsamfunn. Siden begynnelsen av 2000-tallet har utviklingen gått i retning av færre og større kollegiale domstoler. Domstolkommisjonens flertall foreslo en tingrettsstruktur med 22 rettskretser og 30 bemannede rettssteder, noe som ville ha betydd en vesentlig reduksjon i antall rettssteder sammenholdt med datidens struktur.

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 saksinngang og bemanning.

Det følger av Hurdalsplattformen at regjeringen vil legge til rette for at domstoler kan samarbeide bedre og utrede hvordan mindre domstoler kan styrkes for å gjøre dem mindre sårbare. Disse spørsmålene er en viktig del av høringen, se nedenfor under punkt 3.2.3. Enhver domstolstruktur bør ha gode løsninger på utfordringer knyttet til sårbarhet, fleksibilitet og effektivitet.

Departementet presiserer at domstolloven §§ 22 og 25 første ledd krever at endringer i rettskretsene og de faste rettsstedene skal forelegges for Stortinget. I forbindelse med innføringen av dagens struktur, fattet også Stortinget vedtak om opprettholdelse av antall årsverk ved mindre rettssteder. Vedtaket innebærer at for rettssteder som på tidspunktet for endring i domstolstrukturen har fire faste dommerårsverk eller mindre, skal antall årsverk knyttet til kjernevirksomheten opprettholdes. Endringer i bemanning ved de minste rettsstedene og endringer i rettskretsene og rettsstedene kan derfor ikke gjennomføres uten at det er forelagt Stortinget.

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

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. Departementet legger ikke opp til noen ytterligere høring eller prosess knyttet til kartlegging av domstolleders, kommunenes og de tillitsvalgtes syn. Det er derfor viktig at alle som ønsker å komme med sitt syn på strukturspørsmålet, både domstolledere, kommuner, tillitsvalgte og andre, inngir høringssvar. Departementet vil på bakgrunn av høringssvarene gjøre en konkret, helhetlig vurdering av om det foreligger reell lokal forankring om å beholde dagens struktur i hver enkelt rettskrets.

3.2.2 Endringer i adgangen til felles ledelse

Felles ledelse betegner ordningen der en domstolleder leder mer enn én domstol. Den felles lederen har full lederkompetanse og fullt lederansvar i domstolene som inngår i ordningen, både når det gjelder faglig ledelse og personalledelse.

Ordningen med felles ledelse har hjemmel i domstolloven § 33 c andre ledd andre punktum, jf. forskrift om felles faste dommerstillinger 28. september 2015 nr. 1202 fastsatt av Domstoladministrasjonen. Etter domstolloven § 33 c andre ledd andre punktum kan det opprettes faste dommerstillinger felles for flere domstoler. Av forskriften § 3 første ledd andre punktum følger at Domstoladministrasjonen i «særlige tilfeller» kan fastsette at to eller flere domstoler skal ha felles domstolleder. Hovedformålet er ifølge forskriften § 2 første ledd å «øke domstolenes fleksibilitet, bedre ressursutnyttelsen og redusere domstolenes sårbarhet innenfor den til enhver tid gjeldende domstolsstruktur».

I dagens struktur, med større rettskretser bestående av flere rettssteder, har ikke adgangen etter forskriften til å fastsette at to eller flere domstoler skal ha felles domstolleder noen reell betydning. Det er i dag én domstolleder i hver rettskrets.

Dersom det vedtas å gjeninnføre den tidligere domstolstrukturen, vil imidlertid spørsmålet om felles ledelse igjen være aktuelt. Departementet legger til grunn at etablering av felles ledelse på rettssteder der det ikke er enighet om å beholde dagens struktur, vil være i strid med det uttalte politiske målet om å gjeninnføre domstolstrukturen før domstolreformen av 2021 og sikre selvstendige domstoler med stedlig ledelse. Ett alternativ kunne derfor være å oppheve ordningen med felles ledelse. For noen rettssteder som ønsker å gjeninnføre tidligere struktur, kan det imidlertid være et lokalt ønske om og behov for felles ledelse. Det kan derfor være aktuelt å beholde ordningen med felles ledelse, men gjøre adgangen snevrere enn den er i dag.

På denne bakgrunn foreslår departementet en endring i domstolloven § 33 c andre ledd, slik at det bare unntaksvis skal være adgang til å bestemme at to eller flere domstoler skal ha felles domstolleder. Endringen kan for eksempel gjøres slik (endringer i kursiv):

«Domstoladministrasjonen fastsetter antall faste dommerstillinger for den enkelte domstol. I tillegg kan det opprettes faste dommerstillinger felles for flere domstoler. *Det kan bare unntaksvis, og når særlige grunner taler for det, bestemmes at to eller flere domstoler skal ha felles domstolleder.* Domstoladministrasjonen gir nærmere bestemmelser om organiseringen av disse dommernes tjenester. For Høyesterett fastsetter Kongen antall dommerstillinger.»

Dette forslaget krever også endring av forskrift om felles faste dommerstillinger.

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.

Allerede i tilleggsproposisjonen til statsbudsjettet for 2022, Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) har regjeringen foreslått et viktig tiltak for å redusere sårbarheten til 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. Dette tiltaket har imidlertid ikke bare en effektivitetsgevinst, men også en kvalitetsgevinst. En økning av andelen embetsdommere vil redusere behovet for at dommerfullmektiger behandler saker som bør behandles av embetsdommere, som for eksempel barnesaker, jf. punkt 4.1.

I tilleggsproposisjonen har regjeringen også foreslått en bevilgning til å fortsette digitaliseringsarbeidet, blant annet for å videreutvikle automatisering og digitalisering av den elektroniske informasjonsutvekslingen mellom aktørene i

straffesakskjeden (ESAS). 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.

Det er imidlertid ønskelig å få på plass flere tiltak for å sikre økt fleksibilitet, effektivitet og kompetansedeling mellom domstolene.

Domstolloven åpner for overføring av saker (§ 38), tilkalling av dommere fra andre tingretter (§ 19), konstitusjon ved sideordnede domstoler (§ 55 e) og opprettelse av faste dommerstillinger felles for flere domstoler (§ 33 c). Et alternativ er å foreslå endringer for å legge til rette for bedre utnyttelse av mulighetene som allerede ligger i domstolloven, for eksempel ved å gjøre reglene mer fleksible. For eksempel kan et forslag være å endre domstolloven § 38 slik at det ikke er et vilkår om at partenes og domstolens syn må innhentes for å kunne beslutte overføring av en sak til en annen domstol.

Departementet vil se på hvordan handlingsrommet i tekniske løsninger som LOVISA kan utnyttes for å legge til rette for effektiv saksdeling i tilfeller der dommere avlaster hverandre på tvers av domstolene.

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

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.

Vi ber 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.

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

3.3 Andre mulige endringer

Det var stor debatt om strukturspørsmålet før Stortinget i desember 2020 ga sin tilslutning til dagens domstolstruktur. Dette ble gjort som en del av budsjettbehandlingen i Stortinget. Den løsning man til slutt endte opp med, var en mellomvariant mellom den tidligere domstolstrukturen og den løsningen Domstolkommisjonen anbefalte. 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.

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.

4.1 Barnesakene

Regjeringen vil sikre at barns interesser og rettssikkerhet ivaretas i arbeidet med domstolstruktur. Domstolene behandler hvert år en rekke saker etter barneloven og barnevernloven. I tillegg behandler domstolene mange straffesaker der barn under 18 år er involvert, enten som fornærmet, vitne eller tiltalt.

Barnsakene utgjør en stor andel av de sivile sakene i tingrettene uavhengig av størrelse. Embetsdommere som behandler disse sakene har derfor mengdetrening. Det har vært en utfordring at andelen barnesaker som blir behandlet av dommerfullmektiger har vært særlig høy i små tingretter med få dømmende årsverk. Regjeringens forslag om å øke bevilgningene til domstolene for å ansette flere embetsdommere ved mindre rettssteder, vil redusere behovet for å bruke dommerfullmektiger i disse sakene.

Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i den senere tid avsagt flere avgjørelser der det er konstatert at norske myndigheter har brutt menneskerettighetene. Dette understreker viktigheten av å sikre god barnefaglig kompetanse i domstolene, uavhengig av størrelsen på den enkelte domstol.

Som det fremgår av Hurdalsplattformen, vil regjeringen legge til rette for at domstoler kan samarbeide bedre og utrede hvordan mindre domstoler kan styrkes for å gjøre dem mindre sårbare. Departementet viser til punkt 3.2.3 foran. Forslagene som er nevnt der, antas å kunne ha en positiv effekt også for barnesakene. Kompetansehevingstiltak som kurs og lignende vil også kunne ha positiv effekt.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til ytterligere tiltak for å ivareta barns rettssikkerhet.

4.2 Den samiske dimensjonen

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppen kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv, jf. Grunnloven § 108. Grunnlovsbestemmelsen må ses i sammenheng med Norges folkerettslige forpliktelser, jf. FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, ILO-konvensjon nr. 169 og FN-dokumenter som FNs urfolkserklæring og FNs rasediskrimineringskonvensjon. Saker med samiske interesser må behandles av dommere og domstoler som oppfyller samme krav til kvalitet som i andre saker. Det stiller krav til kunnskap om same- og urfolksrett i domstolene og kjennskap til de samiske språk, samisk kultur og de samiske samfunn.

Ved behandlingen av domstolreformen i Stortinget ble det på kort tid, og uten konsultasjoner med Sametinget, vedtatt sammenslåing av Indre Finnmark tingrett og Øst-Finnmark tingrett. I tillegg ble det avgjort at Porsanger kommune skal høre

innunder Vestre Finnmark tingrett, med rettssteder i Alta og Hammerfest. Porsanger hadde tilhørt Indre Finnmark tingrett siden opprettelsen av domstolen i 2004. Etter endringen har flere fryktet manglende forståelse for samisk kultur i den nye domstolen. Et mulig tiltak for å ivareta den samiske dimensjonen i dagens struktur, kan være justering av rettskretsen for Indre- og Østre Finnmark tingrett slik at Porsanger kommune tilhører denne rettskretsen.

Tidligere Indre Finnmark tingrett hadde en særskilt kompetanse knyttet til samisk kultur og språk. Departementet legger til grunn at denne kompetansen vil være ivaretatt dersom det er ønske om å gå tilbake til tidligere struktur i denne rettskretsen. For å videreutvikle og styrke denne domstolens kompetanse ytterligere, kan det være et alternativ å styrke befolkningsgrunnlaget ved å utvide domstolens rettskrets. Det kan også være aktuelt å tilføre domstolen flere oppgaver knyttet til utviklingen av samisk som rettsspråk og kunnskapsbygging innen samisk språk, kultur- og rettsforståelse i domstolene. Andre aktuelle tiltak for å styrke den samiske dimensjonen i domstolene er å forsterke mulighetene i domstolloven som knytter seg til overføring av saker og dommere på bakgrunn av samiske hensyn.

En gjeninnføring av tidligere domstolstruktur skal ikke føre til at noen mister rettigheter til utvidet bruk av samisk i rettsvesenet, som de har med dagens struktur.

I NOU 2016: 18 Hjertespråket, punkt 14.8, viste utvalget til at domstolene etter deres syn er for restriktive med å beslutte overføring av saker hvor begrunnelsen er knyttet til bruken av samiske språk og hensynet til samisk kultur. Utvalget mente at domstolloven § 38 bør endres slik at den domstol som en sak er brakt inn for, etter søknad fra en part eller av eget tiltak, kan beslutte at saken skal overføres til en annen domstol av samme orden, når særlige grunner, herunder hensynet til samisk språkbruk, gjør det påkrevd eller hensiktsmessig.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på forslagene nevnt foran, samt innspill til andre tiltak for ivaretagelse av den samiske dimensjonen.

4.3 Jordskifterettene

For jordskifterettene gjør mange av de samme hensyn og utfordringer seg gjeldende som for tingrettene. Mange jordskifteretter har lav saksinngang, men sakene kan til gjengjeld være svært omfattende. I tillegg er mange av partene selvprosederende og kan ha større behov for veiledning fra retten. Ved gjennomføring av domstolreformen ble det innført større rettskretser for jordskifterettene, slik som for tingrettene.

Rekruttering til jordskifterettene har vært krevende i mange år, særlig til dommerstillinger, hvor søkertilfanget har vært lavt over tid i jordskiftedomstoler av ulik størrelse. I saksframlegg til styret i Domstoladministrasjonen 5. november 2021 (sak 21/78) er det redegjort nærmere for utfordringene. Det fremgår at rekrutteringssituasjonen særlig er vanskelig for jordskifterettene i Hålogaland. Domstoladministrasjonen jobber med tiltak for å bedre rekrutteringen til jordskifterettene. Aktuelle tiltak kan være lønn, flere utdanningsstillinger og

etablering av et utdanningstilbud i Nord-Norge.

Departementet legger til grunn at tiltakene foreslått under punkt 3.2.3 også vil kunne ha effekt for jordskifterettene, slik som bedre samarbeid på tvers av rettskretser og bedre tilrettelegging for overføring av saker. Departementet vil også peke på de andre mulige endringene nevnt i punkt 3.3.

Departementet ber om høringsinstansenes innspill til ytterligere tiltak for å ivareta de særlige utfordringene til jordskifterettene.

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Domstoladministrasjonen har i en rapport til styret 21. september 2021 (sak 21/73) estimert at utgifter ved gjeninnføring av strukturen fra før domstolreformen 2021, vil være på om lag 75 millioner kroner, med permanente årlige ekstraavgifter på 35 millioner kroner. Estimaten er usikre og må vurderes nærmere. Utgiftene vil blant annet avhenge av hvilke endringer som skal gjøres i den enkelte rettskrets og om det gjøres endringer i adgangen til felles ledelse. Utgiftene vil også avhenge av hvor mange domstollederstillinger som vil bli utlyst. Dette er et juridisk komplisert spørsmål som må vurderes nærmere.