

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Vår dato: 29.03.2022
Deres dato: 26.01.2022
Vår referanse: [Vår ref]
Deres referanse: Snr. 22/371

Høringssvar – endringer i domstolstruktur

Innledning

Det vises til Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 26. januar 2022. Frist for å sende høringssvar er 26. april 2022.

NHO er den største interesseorganisasjonen for bedrifter i Norge. NHO har over 30.000 medlemsbedrifter med over 590.000 årsverk. Flertallet av medlemmene er små og mellomstore bedrifter. De spenner fra små familieeide bedrifter til multinasjonale selskaper i de fleste bransjer, og er spredt over hele Norge. Samlet bidrar medlemsbedriftene med om lag 40 % av den økonomiske verdiskapningen i Norge.

NHOs advokattjenester er NHOs "advokatkontor" og leverer prosedyrebistand i arbeidsrettslige saker til medlemsbedriftene. Avdelingen prosederer årlig opp mot 300 rettsaker innen alle deler av arbeidsretten, særlig praktisk er oppsigelsesprosesser, virksomhetsoverdragelser, avskjed og permittering. NHO-fellesskapet bistår også medlemsbedriftene innen forretningsjuridiske felt, først og fremst knyttet til politisk påvirkningsarbeid, men også ved direkte rådgivning, for eksempel innen offentlige anskaffelser. NHO har tett kontakt med de største medlemsbedriftene i juridiske miljøer, blant annet gjennom juridisk hovedutvalg.

Overordnet

Domstolene har mange oppgaver og er sentrale innen en rekke områder, med stor variasjon i saksfelt. For næringslivet er det særdeles viktig at domstolene organiseres slik at de løser også sivile tvister effektivt, med høy faglig kvalitet og på en måte som samtidig ivaretar rettssikkerheten. Videre må domstolene ha en struktur som sikrer en hensiktsmessig ressursutnyttelse av offentlige bevilgninger. Domstolstrukturen må settes i stand til å møte kjente utviklingstrekk i samfunnet som eksempelvis større faglig kompleksitet, stadig økende krav til effektiv tvisteløsning, demografiske endringer og teknologisk utvikling. Næringslivet trenger et fortsatt sterkt domstolsapparat som er rustet til å møte stadig nye utfordringer.

Dersom næringslivet opplever at domstolsystemet ikke imøtekommer deres behov, vil man lete etter alternative tvisteløsningssystemer. Opprettholdes ikke domstolene som det foretrukne tvisteløsningsorgan, kan dette gi negative effekter for muligheten til å bygge kompetanse og som konsekvens til nettopp å opprettholde domstolene som en effektiv tvisteløser.

I høring til NOU 2019:17 støttet NHO Domstolkommisjonens forslag om reduksjon i antall tingretter. Subsidiært støttet NHO Justis- og beredskapsdepartementets forslag hvor antallet rettskretser ble redusert tilsvarende, men der alle rettsstedene ble opprettholdt, slik domstolsreformen senere ble vedtatt av Stortinget med virkning fra 1. mai 2021.

Domstolsreformen ble utredet grundig i forkant og var etter NHOs syn basert på godt funderte og helt nødvendige behov for endringer i domstolstrukturen, blant annet knyttet til behov for økt kvalitet og rettssikkerhet, samt en mer effektiv ressursutnyttelse. Reformen har etter NHOs syn vært et helt nødvendig grep som det må legges til grunn at har forbedret rettstilbudet for folk og næringsliv, da spesielt ved at domstolene har fått sterkere fagmiljøer, er blitt mer fleksible, samt at ressursene kan utnyttes bedre enn før, også på tvers av rettskretsene i den enkelte domstol.

En reversering i tråd med departementets forslag vil i praksis innebære at det blir slått strek over nødvendige reformer som hadde bred tilslutning politisk og ikke minst blant tunge faginstanser og andre relevante aktører. Høringsnotatet som er på knappe tretten sider fremstår som svært tynt begrunnet sammenlignet med de grundige vurderingene som lå til grunn for at domstolsreformen ble gjennomført. NHO ser med stor bekymring på de konsekvenser en reversering kan og vil innebære. Det synes å være bred politisk enighet om at domstolenes arbeid og funksjon må styrkes i enda større grad, noe også høringsnotatet gir uttrykk for. En reversering vil etter NHOs syn føre til at dette arbeidet blir satt flere skritt tilbake.

NHO støtter ikke forslaget om reversering. Nedenfor knyttes det noen kommentarer til de ulike delene av høringsnotatet.

Til punkt 3.1 om gjeninnføring av tidligere domstolstruktur

I punkt 3.1 redegjøres det for ulike hensyn som departementet mener taler for en reversering av domstolsreformen. Innledningsvis fremholder departementet at det er viktig å sikre tilgjengelige tjenester og en nærhet til brukerne som gir domstolene bedre lokal forankring og forståelse for lokale forhold. NHO er ikke uenig i at dette er relevante hensyn. Departementets vektlegging av behovet for lokal forankring er likevel etter NHOs syn lite treffende når situasjonen er at samtlige rettssteder er beholdt. Videreføringen av det enkelte rettssted innen de enkelte sammenslåtte domstoler bidrar nettopp til at tjenestene fortsatt er tilgjengelige i nærheten av brukerne. Dette er også hensyn som etter NHOs syn er grundig vurdert og hensyntatt ved gjennomføringen av domstolsreformen.

Videre legger departementet til grunn at det er flere fordeler knyttet til lokale domstoler med stedlig ledelse ved hvert enkelt rettssted. NHO deler her ikke departementets syn om at det er mer krevende å lede flere rettssteder eller at dette gir mindre rom for den enkelte soren skriver til å delta i den dømmende virksomheten. Tvert imot legger NHO til grunn at færre ledere og flere dommere i mange tilfeller kan gi mer fleksibilitet til den enkelte domstol. Dette gjelder særlig det som tidligere utgjorde de minste domstolene. Dersom det ved det enkelte domstoler likevel er behov for flere ledelsesressurser, kan dette etter NHOs syn løses gjennom adgangen til å opprette felles ledelse, jf. domstoloven § 33 c andre ledd andre punktum.

Etter NHOs vurdering er de hensyn som ligger til grunn for reformen langt mer tungtveiende enn de hensyn som departementet nå trekker frem i sitt høringsnotat. Reformen har sikret større domstoler og dermed sterkere fagmiljøer. Dette gir igjen rom for at domstolenes ressurser kan fordeles og utnyttes bedre, ikke minst gjennom utnyttelse av ressurser på tvers av de nå sammenslåtte domstolene. NHO legger også til grunn at større rettskretser bidrar til en jevnere fordeling av saker mellom tingrettene og dermed en likere og mer forutsigbar saksbehandlingstid.

NHOs advokattjenester erfarer i praksis at reformen har bidratt til økt effektivitet og mer fleksibilitet. Som eksempel kan det vises til at flere domstoler nå velger å flytte enkeltsaker mellom ulike rettssteder, basert på kapasitet og i noen tilfeller partenes behov. I praksis kan dette bidra til at saksbehandlingstiden går ned. I stillingsvernssaker har dette stor betydning ettersom arbeidstaker står i stilling frem til rettskraftig avgjørelse, jf. arbeidsmiljøloven § 15-11. Dette er en prioritert sakstype der "*...retten skal påskynde saken mest mulig og om nødvendig beramme saken utenom tur.*", jf. arbeidsmiljøloven § 17-1 (4). Behovet for kortere saksbehandlingstid og mer effektive domstoler kommer blant annet til uttrykk i Riksrevisjonens undersøkelse som lå forut for domstolsreformen, jf. Dokument 3:3 (2019-2020).

Behovet for kjennskap til lokale forhold, som departementet legger spesielt vekt på i høringsnotatet, kan etter NHOs syn ikke veie tyngre enn behovet for styrkede faglige miljøer og større fleksibilitet. Det er også vanskelig å se at dette kan veie tungt enn så lenge rettsstedene opprettholdes. Domstolsreformen har fungert i knappe ni måneder før departementet fremmet forslag om reversering i høringsnotatet. Selv om NHO og et flertall av andre instanser er imot en reversering, bør en reversering avvendes i alle fall frem til reformen er skikkelig utprøvd over tid og det foreligger et grundigere beslutningsgrunnlag enn i dag. En reversering bringer i stor grad domstolene tilbake der de var, med mange av de utfordringene som nettopp begrunnet gjennomføringen av reformen.

Til punkt 3.2 – særlige spørsmål ved gjeninnføring av tidligere domstolstruktur

I punkt 3.2.1 til høringsnotatet fremgår det at departementets forslag er basert på Hurdalsplattformens utgangspunkt om gjeninnføring av tidligere domstolstruktur. På denne bakgrunn forutsetter departementet at en avgjørelse om å beholde dagens struktur må ha "*...bred støtte hos domstolleder, kommuner og tillitsvalgte i rettskretsen...*". Samtidig legger departementet "*...ikke opp til noen ytterligere høring eller prosess knyttet til kartlegging av domstolleders, kommunenes eller tillitsvalgtes syn...*", utover at disse inviteres til å innlevere et høringssvar. Departementet synes med dette å forutsette at de berørte vil benytte anledningen til å innlevere formelle høringssvar, samt at manglende høringssvar eller inngitt høringssvar som ikke gir bred støtte for videreføring skal medføre en tilslutning til reversering.

NHO er som utgangspunkt positiv til at relevante aktører i domstoler og kommuner inviteres til å redegjøre for sitt syn som en del av beslutningsgrunnlaget. NHO stiller seg tvilende til om prosessen departementet legger opp til i tilstrekkelig grad legger opp til en forsvarlig utredning av behovene og synspunktene innad i den enkelte domstol. En ordning med at taushet innebærer reversering fremstår som spesielt betenkelig. En forsvarlig utredning av spørsmålet må i det minste være basert på en mer aktiv involvering av relevante lokale aktører enn det departementet

legger opp til. NHO finner også grunn til å understreke at den endelige avgjørelsen må være basert på et bredest mulig grunnlag, der lokale synspunkter og behov vil utgjøre ett av flere elementer i et endelig beslutningsgrunnlag. Det vises igjen til den grundige prosessen som lå til grunn for gjennomføringen av domstolsreformen.

I punkt 3.2.2 til høringsnotatet foreslår departementet å endre domstoloven § 33 c andre ledd, slik at det bare unntaksvis skal være adgang til å bestemme at to eller flere domstoler skal ha felles domstolleder. Departementet begrunner forslaget med at det vil være i strid med det politiske målet om gjeninnføring av domstolstrukturen om dagens adgang til felles ledelse videreføres. Forslaget innebærer at departementet i betydelig grad vil innsnevre muligheten til å ha felles ledelse slik det har vært adgang til også før reformen. Dersom departementets forslag om reversering blir vedtatt kan imidlertid ikke NHO se at det er grunnlag eller behov for å begrense adgangen til felles ledelse der eksempelvis domstolens behov eller andre lokale forhold skulle tilsa det.

I høringsnotatet punkt 3.2.3 redegjør departementet for ulike virkemidler som skal bedre samarbeidet mellom domstoler og redusere sårbarheten til de mindre domstolene. For å styrke de mindre domstolene er det i tilleggsproposisjon til statsbudsjettet for 2022 foreslått større bevilgninger for å øke antallet embetsdommere. Bevilgning av midler til flere dommerressurser er etter NHOs syn et viktig tiltak for å styrke kvaliteten og effektiviteten i domstolene. NHO er også positiv til at det er foreslått bevilgning for å fortsette digitaliseringsarbeidet. Digitaliseringsløft i domstolene bidrar til økt kvalitet og effektivitet, samt at domstolenes stilling som relevant konfliktløser opprettholdes. Økt digitalisering og ansettelse av flere embetsdommere er tiltak som bør gjennomføres helt uavhengig av om domstolsreformen blir vedtatt reversert.

Videre viser departementet til at det er ønskelig å få på plass flere tiltak for å sikre økt fleksibilitet, effektivitet og kompetansedeling mellom domstolene. Et mulig tiltak som foreslås er å endre vilkårene i domstoloven § 38 slik at partene og domstolens syn ikke må innhentes for å kunne beslutte overføring av saker mellom domstolene. Grunnvilkåret for slik overføring er imidlertid at *"særlige grunner gjør det påkrevd eller hensiktsmessig"*. Vilråene for overføring er med andre ord snevre fordi det dreier seg om nødløsninger som nødvendigvis baserer seg på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Etter NHOs syn er målet å redusere behovet for slike løsninger, noe domstolsreformen langt på vei har ivaretatt. Det er etter NHOs syn ikke fremtidsrettet å basere domstolenes struktur på denne typen virkemidler. Domstolsreformen har medført større og mer robuste domstoler. Dette ivaretar langt på vei de utfordringer som ble løftet frem som grunnlag for gjennomføring av domstolsreformen, blant annet knyttet til fleksibilitet og skjev arbeidsbelastning i de mindre domstolene.

Et annet alternativ kan ifølge departementet være å etablere en ordning med felles saksinntak for flere rettskretser. NHO mener at en slik ordning fremstår som lite hensiktsmessig holdt opp mot fordelene ved å beholde dagens struktur. NHO er enig med departementet i at en ordning med felles saksinntak skaper utfordringer knyttet til den enkelte domstolleders selvstendighet og styring av ressurser, samt behovet for nærhet til domstolen og behov for lokalkunnskap i visse saker.

Som departementet fremhever oppstår det også spørsmål om hvem som skal administrere en slik ordning og høringsinstansene er på denne bakgrunn bedt om å gi innspill. Etter NHOs syn er det krevende å se for seg at saksfordelingen skal skje på en annen måte enn i dag. Dersom saksfordelingen skal administreres av et annet organ enn domstolene selv, kan dette utfordre prinsippet om domstolenes uavhengighet, jf. blant annet Grunnloven § 95 første ledd. I en tenkt situasjon med reversering vil det trolig også by på utfordringer om denne oppgaven skal ivaretas i fellesskap av to eller flere domstoler. Det er da lett å se for seg at det vil oppstå uenighet om ressurser og kapasitet innenfor den enkelte domstol. Dette vil igjen reise spørsmål om hvor sakene skal avvikles med fare for at saksavviklingen forlenges og gjøres mindre effektiv.

NHO er av den klare oppfatning at samfunnet og domstolene er best tjent med at dagens domstolstruktur beholdes, samtidig som det bevilges ytterligere midler for å styrke kompetansen og gjøre domstolene mer effektive, blant annet gjennom digitalisering og ansettelse av flere embetsdommere. Det antakelig viktigste tiltaket for å unngå utfordringene som er løftet frem, inkludert for de mindre og mest sårbare domstolene som departementet har bedt om høringsinstansenes innspill på, er at det ikke besluttet reversering av domstolsreformen.

Departementet estimerer at en reversering vil medføre kostnader med om lag kr. 75 millioner pluss 35 millioner i årlige permanente ekstraavgifter, jf. høringsnotatet punkt 5. Dette utgjør betydelige midler. Etter NHOs syn legger forslaget opp til en uhensiktsmessig bruk av offentlige midler der rene lokalpolitiske interesser fortrenger mer vektige hensyn som lå til grunn for gjennomføringen av domstolsreformen.

Vennlig hilsen
Næringslivets Hovedorganisasjon
NHOs advokattjenester

Margrethe Meder
avdelingsdirektør