Høringsuttalelse fra lagdommer i Gulating lagmannsrett Per Jordal og lagdommer i Gulating lagmannsrett Torstein Frantzen

Ulike fagmiljøer har reist til dels sterkt kritikk mot regjeringens forslag om å gå tilbake til domstolstrukturen vi hadde frem til 1. mai 2021. Det gjelder blant annet Dommerforeningen, Domstoladministrasjonen, de nyutnevnte sorenskriverne, førstelagmenn, Høyesterett og Barneombudet. Hovedstadsavisene og flere av de største regionavisene har også, under henvisning til kritikken advart mot å reversere. Kritikken mot reversering går langs ulike linjer, men det sentrale for reverseringsmotstandere synes å være at dagens struktur gir mer effektive tingretter og større rettssikkerhet. Lengst i kritikken går direktøren Domstoladministrasjonen (DA), Sven Marius Urke, som omtaler justisministerens uttalelser om domstolstruktur og effektivisering som absurde (VG 5. april 2022). Det har blitt en svært ensidig debatt, der motstemmer i liten grad er kommet til orde i de ledende mediene.

Før Domstolkommisjonen ble nedsatt argumenterte både Dommerforeningen og DA for at tingrettene burde ha en størrelse på minimum rundt 10 dømmende årsverk. Noe belegg for hvorfor det burde være slik, fantes ikke den gang. Det ser ut for at Domstolkommisjonen, uten representasjon fra de minste tingrettene, har lett nokså ensidig etter bekreftelse på tesen om at vi trenger større tingretter.

Effektivitet

Domstolkommisjonen har undersøkt tingrettens effektivitet. Underveis i Domstolkommisjonens arbeid iverksatte også Riksrevisjonen en undersøkelse av domstolenes effektivitet. DA var premissleverandør for både Domstolkommisjonens og Riksrevisjonens arbeid. DA har i ettertid i all hovedsak trukket frem ett funn fra Riksrevisjonens rapport – at store tingretter er mer effektive enn små tingretter. Riksrevisjonens undersøkelse konkluderte med at tingretter med over 20 årsverk var de mest effektive, og at tingretter med opptil fem årsverk var mindre effektive enn tingretter med over 20 årsverk, blant disse Oslo tingrett med over 200 årsverk og Bergen tingrett. Det er overraskende at ingen, heller ikke DA, har trukket frem at Riksrevisjonens tall også viste at tingretter med 5-10 årsverk var mer effektive enn tingretter med 10-20 årsverk. Flere av dagens 23 tingretter har under 20 årsverk og halvparten har opptil 32 årsverk. Hvor effektive tingretter med 20-30 årsverk er, gir ikke Riksrevisjonens undersøkelse svar på. Vi vet dermed ikke om det er noen (signifikant) forskjell i effektivitet mellom tingretter med 5-10 årsverk og 20-30 årsverk.

Den samme undersøkelsen gir heller ikke svar på hvor effektivt det er med en tingrett med to til fire rettssteder med lange avstander mellom rettsstedene, slik det nå er for alle tingrettene bortsett fra Oslo tingrett. I tingrettene er ledergruppene nå spredt på flere avdelingskontor, og dommere og ledere alternerer mellom de ulike rettsstedene. Det er ikke utredet hvor effektiv en slik modell er. Reisetiden er også arbeidstid, og den medfører kostnader.

Ifølge DA fungerer imidlertid alt langt bedre etter strukturendringene. DA har uttalt at det var 8 % effektiviseringstap med den strukturen som var frem til 1. mai 2021, og at den nye strukturen gir mulighet til å eliminere tapet. Både DA og flere av de nye sorenskriverne rapporterte høsten 2021 om at tingrettene allerede var langt mer effektive enn før 1. mai 2021. Dette er gjentatt i politiske debatter og i mange aviser.

I styrepapirene til styremøtet i DA 28. februar 2022 fremgår det imidlertid at antallet avviklede saker var nær uendret fra 2020 til 2021. I lys av dette er det vanskelig å se at det kan ha skjedd en markant effektivisering etter 1. mai 2021. I styrepapirene til det samme styremøtet fremgår det at det er kommet inn færre sivile saker i 2021. Dette kan forklare hvorfor saksbehandlingstiden er gått ned, selv om tingrettene ikke har behandlet flere saker. En mulig forklaring på den påståtte effektiviseringen kunne være hvis antallet ansatte var vesentlig redusert etter 1. mai 2021. Men det er like mange ansatte som før, så heller ikke det kan underbygge at tingrettene er blitt mer effektive. Det er urovekkende at DA ikke har funnet grunn til å kommentere disse tallene i sin egen høringsuttalelse. Digitaliseringen av domstolene har også blitt presentert som et vesentlig effektiviseringstiltak, uten at det er angitt et prosenttall i effektiviseringspotensial. Heller ikke det tiltaket har ført til flere avviklede saker.

På bakgrunn av dette ser vi ikke at det er absurd å mene at strukturendringene ikke har gitt slik effektivisering som DA hevder. Det er bemerkelsesverdig at det foreløpig heller ikke er forklart hvordan gevinsten av effektivisering på 8 %, i tillegg til effekten av digitalisering, skal tas ut. Det er ikke sagt at antall ansatte skal reduseres, eller at dette på andre måter skal gi utslag på tingrettenes budsjett. Hvis ikke gevinsten skal tas ut, er det vanskelig å se hva som er poenget med å effektivisere. Dette leder igjen til at det er vanskelig å se at en eventuell reversering kan ha stor betydning når det gjelder effektivitet eller kostnader.

Under den tidligere strukturen gjennomførte DA en undersøkelse av dommeres faktiske arbeidstid. Den viste at dommere arbeider i gjennomsnitt 46 time pr. uke, altså langt over vanlig arbeidstid. Det er mulig tallene er for høye, men det skulle i alle fall være god dekning for å hevde at dommere ikke arbeider mindre enn normalarbeidstid i gjennomsnitt. Det er vanskelig å forene resultatet fra arbeidstidsundersøkelsen med at det samtidig gjennomsnittlig skal være mulig å få dommere til å arbeide 8 % mer. Det er også overraskende at dommerforeningen ikke har påpekt dette.

Mye tyder på at potensialet for effektivisering gjennom strukturendringer er kraftig overdrevet. Side 75 i Riksrevisjonens undersøkelse viser et fargekart over Norge med hvilke tingretter som var mest og minst effektive ut fra de parameterne DA benytter. Kartet viser at seks av de 62 tingrettene var rødlistet og hadde over 50 % effektiviseringspotensial. Disse tingrettene hadde korte saksbehandlingstider, men ut fra ressursfordelingsmodellen hadde de for mange årsverk. De seks tingrettene hadde til sammen 15 dommerårsverk. Alle dekker svært store geografiske områder og de har høyt innslag av dommerfullmektiger, noe som delvis kan forklare resultatet. Det er over 500 dommerårsverk i norske tingretter. Utover disse seks tingrettene gir ikke kartet noe entydig bilde mht. hvor effektive henholdsvis små og store tingretter er. Den aller mest effektive tingretten, som er gjort til målestokk for de øvrige tingrettene, var en av de minste - Halden tingrett.

Det er vanskelig å se at for eksempel Bergen tingrett med over 40 dommerårsverk, skal bli særlig mer effektiv fordi den er slått sammen med Hardanger tingrett med to dommerårsverk, eller at Stavanger tingrett skal bli langt mer effektiv av å bli slått sammen med Dalane tingrett med to dommerårsverk. Det er i det hele tatt vanskelig å se begrunnelsen for at svært mange av landets mindre tingretter er lagt ned under henvisning til manglende effektivitet, når det er dokumentert at de var svært effektive.

Kvalitet og rettssikkerhet

DA har anført at strukturendringene er en kvalitetsreform. Det har etter hvert blitt et mantra i den offentlige debatten at større tingretter gir bedre kvalitet og høyere rettssikkerhet. Dommer avsagt i små tingretter påstås å være mer vilkårlige enn dommer fra store tingretter. «Dokumentasjonen» for dette finner vi i en undersøkelse som Domstolkommisjonen bestilte. To økonomer kom til at dommere i større tingretter dømte likere i sammenlignbare straffesaker. Undersøkelsen gjaldt kun straffutmålingen og kun for utvalgte meddomsrettssaker. I meddommersaker deltar en fagdommer og to meddommere. Slik sett tjener undersøkelsen vel å så mye til å belyse meddommeres straffutmåling, uten at det er problematisert. En hovedinnvending mot undesøkelsen er at det ikke er mulig å sammenligne straffutmåling kvantitativt, for så å bruke det til å si noe om kvalitet i den enkelte avgjørelsen. Undersøkelsen sier ikke noe om hvilke dommere som oftest kom til riktig resultat. Vi vet heller ikke om forskjellene har sammenheng med størrelsen på tingrettene. Straffutmåling dreier seg ikke om å treffe nærmest mulig gjennomsnittet for tilsvarende forbrytelser. Straffutmåling beror på en konkret vurdering av den enkelte saken. I straffeloven er det angitt en rekke momenter som skal vurderes i straffeskjerpende og formildende retning i hver enkelt sak. Det er derfor ikke mulig å si noe om hvorvidt større eller mindre spenn i straffutmålingen er uttrykk for høyere eller lavere kvalitet på fagdommeren eller den tingretten fagdommeren arbeider i.

Det er også grunn til å fremheve at selv om vi tenker oss at straffutmålingen i disse sakene sier noe om kvaliteten i henholdsvis små og store tingretter, er det ikke uten videre slik at dette også sier noe kvaliteten av bevisbedømmelsen i straffesaker, eller om saksbehandlingen eller lovanvendelsen. Og, det er heller ikke slik at undersøkelsen sier noe om kvaliteten av rettsavgjørelsene i sivile saker.

Selv om vi tenker oss at resultatene sier noe generelt om at det er lav kvalitet og vilkårlig dømming i små tingretter, er det vanskelig å tenke seg at den nye strukturen kan få nevneverdig betydning for å rette opp dette. De samme dommerne sitter på de samme stedene, med de samme medarbeiderne rundt seg og dømmer i de samme sakene. At noen av dem har fått nye ledere kan neppe ha betydning. Den enkelte dommer avgjør egne saker. Sakene avgjøres ikke i et kollokvium. Undersøkelsen gir ikke noe klart svar på hva som anses som små og store tingretter, og undersøkelsen gir heller ikke noe svar på hvilken størrelse som er den ideelle for å oppnå høyest mulig kvalitet. Hvis det er slik at dommere i små tingretter dømmer mer vilkårlig er det også grunn til spørre seg om dagens struktur er forsvarlig, Seks av de 23 tingrettene har fra tre til seks embetsdommere. Andre land ser ikke ut til å ha gjort tilsvarende funn. I Tyskland er det 638 førsteinstansdomstoler (Amtsgericht) og 23 av dem har kun en dommer.

Det er trukket frem at den nye strukturen gir større fagmiljø. Ettersom dommerne sitter på de samme stedene som før, mener vi det har helt begrenset betydning at de er organisert i en tingrett bestående av flere rettssteder. Rutiner og retningslinjer må i stor grad utvikles nasjonalt for å sikre likebehandling uavhengig av den enkelte tingretten. Når det gjelder kompetanseutvikling er det slik at DA organiserer årlige regionale dommerseminarer som er like for alle landets dommere. (Denne våren var en time av dette kompetansetiltaket viet presentasjon av DAs høringsuttalelse om reversering av domstolstrukturen.) Utover det årlige dommerseminaret arrangeres det regionale kompetansetiltak i regi av flere domstoler, og dommere har også mulighet for å søke om å delta på ulike kurs. Slik bør det fortsatt være, uavhengig av struktur. Flere av de nye sorenskriverne har fremhevet at de har laget interne faggrupper. Faggrupper kan imidlertid dannes like enkelt på tvers av tingretter.

Det er videre fremhevet at nåværende struktur gir rom for moderat faglig spesialisering, særlig innenfor barnesaker. Dette er mulig å gjennomføre i de aller største tingrettene, som Oslo tingrett, Hordaland tingrett og muligens noen få andre tingretter. For tingretter med opptil 15- 20 dommerårsverk, der dommerne sitter på ulike steder med stor avstand, er imidlertid en slik spesialisering lite realistisk. Dommerforeningen har tidligere advart mot egne barnedomstoler og blant annet vist til at den store mengden barnesaker gjør at dette er en sakstype dommere har stor erfaring med. Vi nevner også at det er et stort innslag av dommerfullmektiger i tingrettene, og Domstolkommisjonen forutsatte i sitt strukturforslag at dommerfullmektiger ikke skal behandle barnesaker. Det betyr i praksis at selv om det lages egne faggrupper i tingrettene om for eksempel barnesaker, må likevel alle embetsdommerne, i alle fall på de mindre rettsstedene, fortsatt være innstilt på å behandle barnesaker. Det er også særlig fremhevet at den nye strukturen gir mulighet for spesialisering innenfor rettsmekling. Det kan være en god ide å spesialisere meklingstilbudet. Det lar seg imidlertid også gjennomføre om strukturvedtaket reverseres. Noen domstoler kan da utpekes som pilotdomstoler innenfor mekling, og saker kanaliseres dit for rettsmekling. Dette kan også være en måte å fordele arbeidsoppgaver mer fleksibelt mellom tingrettene. Det forutsetter imidlertid at DA ikke motarbeider en slik mulighet fra starten.

Barneombudet og DA sier at små tingretter kan være en fare for barns rettssikkerhet. Domstolkommisjonens forslag innebar at seks tingretter skulle ha fra en til seks embetsdommere, og at dommerfullmektiger ikke skulle behandle barnesaker. Både Barneombudet, DA og Dommerforeningen støttet dette forslaget i 2020. Regjeringen har gått inn for å styrke de minste rettsstedene slik at det kun er embetsdommere på de minste rettsstedene, altså minimum to embetsdommere i hver tingrett. Dette er godt innenfor det Barneombudet, DA og Dommerforeningen støttet i 2020.

Prosessen

Det er reist kritikk fra mange hold om at prosessen rundt reversering er prinsipielt uheldig. Det ble først signalisert at berørte kommuner ville få en form for vetorett om reverseringsspørsmålet. Dette kunne etter sigende gi uheldige bindinger mellom domstolene og kommunene. Nå har regjeringen gått bort fra dette, slik at debatten om dette ikke lenger er aktuell. Vi nevner likevel at da en rekke tingretter ble nedlagt frem til 2021, viste DA til «lokal enighet» som begrunnelse for nedlegging. Del av denne lokale enigheten var også

berørte kommuner og de aktuelle tingrettene. De samme prinsipielle spørsmålene gjorde seg altså gjeldende rundt tidligere strukturendringer, men uten at dette vekket kritiske røster.

Vi nevner også at vedtaket som nå skal treffes, treffes i Stortinget. Dette var ikke tilfelle med de tidligere nedleggelsene. Det er dermed vanskelig å se at det vedtaket som skal treffes vil være svakere demokratisk forankret enn det som gjelder for de tidligere nedleggelsesvedtakene. Forslaget vil dessuten bli lagt frem av en mindretallsregjering.

Det har også vært kritisert at reverseringsforslaget ikke har vært utredet. Det er vanskelig å se at det kreves en utredning, for eksempel i form av en NOU, for å gå tilbake til en struktur vi hadde for under et år siden. Poenget med å utrede er å få kjennskap til argumenter for og mot et vedtak, og følgene av et vedtak. Her er det enkelt. Ved å reversere blir det for de tingrettene som skal reversere slik det var frem til 1. mai 2021. Det som ikke var utredet var de mange nedleggelsene som skjedde fremt til 2021 initiert av DA. Det som heller ikke var utredet er det strukturvedtaket som ble iverksatt 1. mai 2021. Det er en struktur som ingen hadde tenkt seg, og der erfaringer høstes fortløpende. En rekke spørsmål er uavklarte. Hva gjelder for saksfordeling mellom dommere på de ulike rettsstedene? Hvilke saker skal fordeles til «spesialiserte» dommere innenfor barnerett eller andre saksfelt? Skal sakene fordeles til en spesialisert dommer innenfor den kretsen som gjelder for rettsstedet, eller til en spesialisert dommer på et annet rettssted. Hvordan skal det avgjøres hvilke spesialområder den enkelte tingretten skal ha, og hvordan skal det avgjøres hvem som skal spesialiseres til hva? Det blir vanskelig å etablere transparente regler for saksfordeling, med så mange faktorer involvert. Hvilke regler skal gjelde hvis en dommer vil skifte arbeidssted innenfor samme tingrett? Hvordan skal reisetid kompenseres? Hvilke regler skal gjelde for flytting av saker fra ett rettssted til et annet? Skal partene i sivile saker kompenseres for at saken flyttes?

Kan reversering sikre eksistensen til små rettssteder?

Mange har fremhevet at arbeidsplassene på små rettssteder er sikret gjennom den gjeldende strukturen. Det er mulig, i alle fall på kort sikt. Men det er grunn til å peke på at DA i lang tid har ment at små rettssteder er for dyre å drifte. Det ble blant annet fremhevet at vi har alt for mange rettssaler i landet, og at de står tomme store deler av tiden. Nå er det nok slik i alle land at rettssaler er tomme størsteparten av tiden. Vi har fortsatt de samme rettssalene og det er grunn til å tro at DA fortsatt har tro på de argumentene som ble kastet opp for å begrunne at små tingretter er lite effektivt, og at de også gjelder når tingrettene er blitt rettssteder. Sorenskrivere som i 2019 forsvarte sin egen nedleggingstruede tingrett, er ikke lenger domstolledere. De gjenværende distriktsdommerne er underlagt en sorenskriver som sitter i byen. De nye sorenskriverne er for reformen og uttaler seg på vegne av de nedlagte tingrettene. Slik har vi også mistet distriktsstemmer og meningsmangfold.

Spørsmål om tingrettsstruktur vil etter hvert ikke lenger ha medienes interesse. Da vil det ikke bli enkelt å få oppmerksomhet om sentralisering av oppgaver til tingrettenes hovedkontorer, eller om flytting av saker til hovedkontorene. Vi mener derfor at en desentralisert tingrettsstruktur sikres klart best ved å beholde lokale selvstendige tingretter.