

ENDRINGER I DOMSTOLSTRUKTUR

Felles høringssvar fra Advokatforeningen i Romsdal og på Nordmøre

Vi viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev og høringsnotat av 26.01.2022, med referanse 22/371.

Advokatforeningen i Romsdal (Molde) og Advokatforeningen på Nordmøre (Kristiansund og Surnadal) er organisert i egne lokallag.

Nedenfor er vårt felles høringssvar.

1. INNLEDNING OG OPPSUMMERING

Vi støtter departementets forslag om å gjeninnføre tidligere struktur for domstolene.

Våre grunner for å støtte forslaget er i hovedsak:

- Domstolsreformen som ble gjennomført i 2021 vil svekke jurist- og advokatmiljøene i distriktene. I praksis vil dette også medføre en svekkelse av rettsikkerheten for store deler av Norges befolkning, særlig de svakeste. Næringslivet i distriktene vil også rammes.
- Manglende stedlig ledelse ved de tidligere selvstendige domstolene vil kunne ha negative konsekvenser for effektivitet og arbeidsmiljø. Slike effekter har ikke blitt vurdert.
- Vi ser allerede negative konsekvenser av reformen, ved at hovedkontoret prioriteres på bekostning av rettsstedene

Samtidig er vi enig i at det kan være behov for enkelte tiltak for å styrke små domstoler, og legge til rette for et enda bedre samarbeid mellom tingrettene.

Endelig mener vi at det er viktig å sikre at domstolstrukturen kun kan endres av Stortinget. Domstoladministrasjonen bør ikke kunne endre denne, heller ikke gradvis innenfor en slik løsning som vi har i dag.

2. HVORFOR DE LOKALE ADVOKATMILJØENES OPPFATNING BØR VEKTLLEGGES

Ved vurdering av hvordan tjenestetilbud skal organiseres må nødvendigvis brukernes mening stå sentralt.

De som er parter i sakene domstolene behandler har vanligvis bare én eller noen få saker i løpet av livet. Dermed finnes heller ingen sammenslutning for brukerne av domstolene.

Nærmest til å fremme brukernes interesser er derfor advokatene, som bistår de ulike partene når de bruker domstolene. Her viser vi for øvrig til Strategisk plan 2025 for domstolene, der «Brukerorientering» er av de alle viktigste prioriteringsområdene.

Om en skal sikre at domstolstrukturen har reell lokal forankring, må derfor de lokale advokatmiljøenes oppfatning veie tungt.

3. DAGENS STRUKTUR BLE VEDTATT UTEN NØDVENDIG FAGLIG FORANKRING

Selv om dagens struktur er betydelig annerledes enn det Domstolkommisjonen foreslo, ble argumentasjonen fra denne brukt som grunnlag for innføring av dagens struktur.

Vi mener at Domstolkommisjonens arbeid hadde flere svakheter, og at konklusjonene dels bygget på antakelser og feilslutninger. Dagens struktur ble således vedtatt uten nødvendig faglig forankring.

Det er også viktig å merke seg at blant Domstolkommisjonens medlemmer var det kun én person som i dag er hjemmehørende ved et rettssted som i dag ikke har domstolleder.

Nedenfor følger bemerkninger fra vår side, knyttet til noen av de viktigste momentene Domstolkommisjonen bygget sitt forslag på.

3.1 Antakelsen om kvalitetsforskjeller og ønsket om større fagmiljøer

Med henvisning til Domstolkommisjonens utredning, NOU 2019:17, har det blitt etablert en tese om at større tingretter avsier dommer med bedre kvalitet enn små tingretter. Leser man rapportens s. 45, kan man se at dette baserer seg på en undersøkelse utført av to vitenskapelige ansatte økonomer ved UiO. Undersøkelsen var kvantitativ, og sammenlignet straffutmåling i meddomsrettssaker, med fokus på mulige forskjeller i ankefrekvens for dommere i likeartede saker. Dommere i større tingretter ble ifølge undersøkelsen observert å dømme likere i sammenlignbare saker, enn dommere i mindre tingretter.

Vi mener at det å sammenligne konkret straffutmåling kvantitativt på denne måten, gir et altfor tynt grunnlag til å kunne trekke en konklusjon om mulige systematiske kvalitetsforskjeller.

Hvilke dommere som oftest kom til riktig resultat, sier ikke undersøkelsen noe om. Den sier heller ikke noe om ulikhetene som det tross alt alltid vil være mellom «sammenlignbare saker». Betydningen av mulige ulikheter blant meddommere ble heller ikke vurdert.

Etter vår oppfatning foreligger det derfor ingen vitenskapelig basert dekning for å hevde at dommere ved mindre domstoler oftere «dømmer feil» enn dommere ved større domstoler.

Og om det skulle være slik, vil det måtte forskes på hva dette faktisk skyldes. For å kunne finne ut om det er antallet kolleger i seg selv som er årsaken, må det kunne fastslås at ingen andre faktorer spiller inn. F. eks må det kunne påvises at det ikke skyldes vanskeliggjort rekruttering, som typisk vil følge av dårlig ressurstilgang over tid og usikkerhet om domstolens framtid.

Domstolkommisjonens svar på problemet om mulige kvalitetsforskjeller de mente å ha identifisert, var å skape større fagmiljøer. På generelt grunnlag er vi enige i at det kan være et gode at fagmiljøene er av en viss størrelse. Men betydningen av å ha flere fagpersoner rundt seg må antas å variere etter hva slags virksomhet det er tale om. Innenfor forskning og innovasjon er det liten tvil om at fagmiljø av en viss størrelse er positivt. Dømmende virksomhet i underrettene skal imidlertid verken være innovativ eller nyskapende.

Dømmende virksomhet er særegen. I første instans er en dommer i all hovedsak alene om de juridiske vurderingene. Og når dommeren skal søke støtte for sine vurderinger, er systemet innrettet slik at en skal se hen til avgjørelser i sammenlignbare saker fra *overordnede* domstoler, samt eventuelle lovforarbeider og juridisk teori på feltet. Å søke fram slike rettskilder er akkurat like lett for en dommer i distriktet som en dommer i storbyen. Det å diskutere saken med dommerkolleger er ikke noe som kan tre i stedet for en slik undersøkelse av rettskilder.

Domstolstrukturen som ble valgt med bakgrunn i Domstolkommisjonens forslag, og som vi har i dag, har uansett ikke endret på størrelsen av de fysiske fagmiljøene innenfor domstolene. Ved at tingrettene som ble nedlagt består som rettssteder, enn så lenge med samme bemanning, er de fysiske fagmiljøene de samme som før. F. eks. er fagmiljøene i Molde og Kristiansund ikke blitt større ved at ledelsen nå sitter i Ålesund.

Vi er kjent med at DA de siste årene forut for reformen nedprioriterte kompetansetiltak i domstolene. Etter strukturendringen ser vi at det er bevilget mye penger til sosiale og kompetanefremmende tiltak.

Vi vil også bemerke at oppbygging av fagmiljøer og gjennomføring av kompetansetiltak fint kan gå på tvers av domstolene, slik det har vært gjort tidligere.

3.2 Domstolkommisjonens ønske om økt effektivitet ved domstolene

Et annet moment Domstolkommisjonen la vekt på var at effektiviteten i domstolene var for dårlig. Lav effektivitet i domstolene ble også påpekt av Riksrevisjonen, etter deres undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene i 2019-2020.

Riksrevisjonens rapport viser imidlertid et lite ensartet bilde av de daværende domstolenes effektivitet. Selv om flere av de minste tingrettene viste seg å ha stort effektiviseringspotensial, viste undersøkelsen også at flere relativt små tingretter var effektive. Samtidig hadde noen store domstoler dårlig effektivitet. For eksempel viste undersøkelsen at de fire domstolene i Møre og Romsdal var effektive. Dette samsvarer også med våre egne erfaringer med disse domstolene.

Domstolkommisjonens forslag til bedre effektivitet var å redusere antallet tingretter og jordskifteretter dramatisk. Forslaget tok altså ikke hensyn til at manglende effektivitet må antas å ha ulike årsaker. Forslaget ble likevel langt på vei fulgt opp, ved sammenslåing av tingretter og rettskretser, mens nedlagte domstoler ble omgjort til rettssteder ble slått sammen.

Vi er enig i at ujevnt sakstilfang og små rettskretser tidvis kan føre til kapasitetsproblemer ved én domstol og overkapasitet ved en annen. Slike utfordringer kan likevel løses uten at domstoler slås sammen, typisk ved å legge til rette for samarbeid mellom domstolene.

Vår oppfatning er at fjernledelse gir et dårligere grunnlag for effektivitet i domstolene. Herunder kan nevnes at domstolleder må bruke tid til reising. Samtidig vil domstolleders kjennskap til de lokale forhold ved de fjernledelede rettsstedene gjerne være dårligere enn det burte. Vi frykter også at fravær av stedlig ledelse kan gå ut over medarbeidernes motivasjon.

3.3 Digitalisering og rettslokaler mv. – ønske om å spare kostnader ved sammenslåing

Et annet forhold Domstolkommisjonen la vekt på var behovet for digitalisering og oppgradering av rettssaler, og at dette vil være lettere med færre domstoler.

Det er naturligvis slik at det koster mer å drive mange domstoler enn få. Men dette kan ikke sees isolert fra øvrige samfunnsøkonomiske konsekvenser. Et forhold som har vært lite fremme i den offentlige debatt er at Domstolkommisjonen selv la til grunn at forslaget ville innebære økte reisekostnader og tap i verdiskapning som følge av økt reisetid (NOU 2019:17 s. 191-195). De privatøkonomiske kostnadene som knytter seg til juridisk bistand i sivile saker ble ikke vurdert (s. 191).

Hva som er det økonomisk mest gunstige kan likevel ikke være avgjørende ved valg av domstolstruktur. Rettssystemet er en av bærebjelkene i vårt samfunn, og dets funksjon og tilstedeværelse over hele landet er klart viktigere enn muligheten for enkelte innsparinger.

Dagens struktur vil dessuten ikke gi slike besparelser som Domstolkommisjonen la til grunn. Så lenge de tidligere domstolene skal bestå som rettssteder, vil det måtte være rettslokaler og utstyr der, på samme måte som om det var en egen domstol.

Økt avlønning av ledelsen av sammenslått domstol, mer tungvinte interne prosesser og økte reisekostnader vil også redusere netto besparelse.

Dersom kostnadsbildet skal tillegges betydning mener vi at det også må undersøkes hvilke merkostnader dagens løsning har medført, slik at en får frem hva netto sparte ressurser i tilfelle er.

3.4 Oppsummering om Domstolkommisjonens arbeid som grunnlag for dagens struktur

Det er på det rene at dagens domstolstruktur ble valgt med bakgrunn i Domstolkommisjonens arbeid. Forslaget fra Domstolkommisjonen om drastisk reduksjon av antallet tingretter og jordskifteretter var i stor grad basert på antakelser og i liten grad vitenskapelig dokumenterte fakta.

Dagens domstolstruktur bygger derfor på et arbeid som ikke har den kvalitet som må kreves om det skal danne grunnlag for reform av en viktig del av rettssystemet. I tillegg kommer at dagens domstolstruktur innebærer en annen løsning, som ikke er utredet i det hele tatt.

4. HVORFOR ER DET RIKTIG Å GJENOPPRETTE DOMSTOLSTRUKTUREN SLIK DEN VAR FØR REFORMEN?

4.1 Selvstendige domstoler og stedlig ledelse er viktig

Med dagens domstolstruktur er sorenskriverne – domstollederne – ved de nedlagte domstolene borte. Domstolenes tilstedeværelse er ikke lenger like synlig i distriktene, og rettsstedene mangler egen stedlig ledelse.

Det foreligger ingen utredning om hvilke konsekvenser dette kan få for disse arbeidsmiljøene og fagmiljøene. Domstolkommisjonen viste kun til enkelte begrensede erfaringer med felles ledelse av domstoler.

I vårt fylke har sammenslåingen av domstoler ført til at vi nå har felles ledelse for fire ulike rettssteder. Til sammenligning har Oslo tingrett kun ett rettssted. Det sier seg selv at utfordringene ved å lede flere underavdelinger et godt stykke unna hovedsetet byr på utfordringer.

Det å fjerne stedlig ledelse ved et stort antall kompetansearbeidsplasser innenfor domstolene krever etter vårt syn en langt grundigere vurdering av mulige konsekvenser. Vi mener det er grunn til å frykte at dette kan ha negative konsekvenser for arbeidsmiljøet flere steder. Det kan også være grunn til å frykte at effektiviteten vil gå ned, altså noe som vil være stikk i strid med intensjonen bak strukturendringen.

Endelig er det etter vår oppfatning rimelig å anta at rekrutteringen av dommere og andre ansatte til rettsstedene vil bli vanskeligere, siden domstolleder har tilhold et annet sted. Det er dermed en fare for at rekrutteringen til de mindre rettsstedene vil kunne få et «B-preg».

Rekrutteringen til domstolene er generelt blitt bekymringsfull etter strukturendringen. Vi synes å se en markant nedgang i antall søkere til domstolene etter strukturendringen. Et eksempel i så måte er den nylige rekrutteringen til Sør-Rogaland tingrett, der embetet i Egersund måtte lyses ut på nytt. Videre viste siste rekrutteringsrunde i Trøndelag at antall søkere der har gått markert ned i forhold til tidligere rekrutteringer.

I de nye domstolene må det påregnes mye mer reisevirksomhet mellom rettsstedene, og dette vil virke negativt inn på rekrutteringen. Det er mange søkere i normal rekrutteringsalder for dommere som har familiesituasjoner som gjør reisevirksomhet i hverdagen krevende. Det vises til tidligere undersøkelser som er gjort i forbindelse med utfordringer med å rekruttere til lagmannsrettene (med unntak av Borgarting, som ikke er en «reisedomstol»). Det kom her frem at utstrakt reisevirksomhet var en faktor som gjorde domstolen mindre attraktiv som arbeidsplass.

4.2. Svekkelse av det juridiske miljøet tilknyttet nedlagte domstoler må unngås

I debatten har tilhengere av domstolsreformen bagatellisert betydningen av lokale tingretter og reiseavstand med at folk flest sjelden har behov for domstolenes tjenester. Vi mener slike oppfatninger skyldes manglende forståelse for den sentrale betydning en lokal tingrett har for rettshjelpen som ytes av jurist- og advokatmiljøene i distriktene.

Domstolkommisjonens arbeid og vurderinger var i det alt vesentlige fokusert mot dommeren og domstolen. Domstolkommisjonen viet svært liten plass til vurdering av effektene en reduksjon av domstoler ville ha for tilgangen til juridisk bistand. En nøyde seg stort sett med å vise til at erfaringene fra to tidligere sammenslåinger var at *«det lokale tjenestetilbudet ikke nødvendigvis endres selv om domstolene flytter»*. Samtidig ble det i kommisjonens vurderinger av samfunnsøkonomisk betydning forutsatt at det skulle oppnevnes advokater med kort reiseavstand til det nye rettsstedet, noe som i praksis selvsagt vil innebære færre oppdrag til advokater i nærheten av det gamle rettsstedet (NOU 2019:17 s. 194).

Det må anses på det rene at advokatmiljøer tilknyttet lokale domstoler i distriktet ikke ville ha eksistert, i alle fall ikke i samme omfang og med samme kompetanse, om det ikke var for domstolen. Våre erfaringer, både ved egne beslutninger om å praktisere som advokat i distriktet, samt ved senere rekruttering av andre, er at nærhet til en egen domstol er svært viktig. Å vise til at den tidligere domstolen fortsatt er et rettssted, med de usikre framtidsutsikter dette innebærer, vil ikke ha den samme virkningen. Tvert imot er det grunn til å tro at miljøet på sikt vil bli betydelig svekket.

En forvitring av det juridiske miljøet tilknyttet de nedlagte domstolene vil svekke rettshjelpstilbudet til folk som bor i området. Mange vil i utgangspunktet vegre seg for å søke juridisk bistand, noe som forverres dersom en i tillegg må henvende seg til en advokat langt unna. Dette vil igjen særlig være vanskeligst for de med minst ressurser.

Vi mener at det er uforsvarlig å foreta en stor strukturendring i domstolene, uten å undersøke konsekvenser i et større perspektiv. Domstolene er tross alt kun en del av rettssystemet. Både advokatene og påtalemyndighetens jurister er en like viktig del, som tilretteleggere av grunnlaget domstolene skal fatte sine avgjørelser på. I tillegg blir en stor del av folks juridiske problemer løst uten at saken kommer for domstolene, med hjelp fra det juridiske miljøet tilknyttet domstolen. Dagens domstolstruktur innebærer betydelig risiko for at rettssikkerheten gradvis vil bli svekket for folk i distriktene, og da særlig de svakeste.

Jurist- og advokatmiljøet er viktig også for lokalt næringsliv og rekruttering til distriktene. Det er all grunn til å tro at nedleggingen av lokale domstoler – om de ikke gjenopprettes nå – på sikt vil kunne få negative ringvirkninger både for bosetting og verdiskapning.

4.3 Gjenoppretting vil ikke bety svekkelse av barns rettsikkerhet

Det fikk stor oppmerksomhet i media da barneombudet uttalte at reduksjonen av tingretter var til barnas beste. Dessverre var det få medier som ville trykke eller omtale tilsvaret fra leder av barnelovutvalget, da han påpekte manglende grunnlag for en slik slutning.

Dette er illustrerende for det vi opplever som en svært skjev mediedekning fra rikspressen, som bærer preg av en mistroisk og nedlatende holdning til det juridiske arbeidet som gjøres i distriktene. For å underbygge det uheldige med små domstoler blir det av kjente kommentatorer vist til at Norge har blitt felt i menneskerettighetsdomstolen EMD en rekke ganger i barnevernssaker. Dette vitner om manglende forståelse for hvordan rettssystemet fungerer. I EMD er det øverste domsmyndighet (Høyesterett) som overprøves, og dessuten hadde de fleste av disse sakene opprinnelse i våre største tingretter.

Etter vår erfaring er det største hinderet for rettssikkerhet for barn, særlig i foreldrekonflikter, ikke manglende juridisk kompetanse, men at det er for dyrt å føre slike saker for retten.

Dersom det ikke finnes stedlig domstol, eller at saken er sentralisert innad i domstolene, vil utgiftene øke. Økt reiseavstand både for advokat, parter og vitner fordyrer saken og vil gi et dårligere rettsvern for barn i mindre sentrale strøk. Grupper med mindre ressurser der tilgang til domstolen vil være ekstra viktig, vil bli lidende ved større domstoler med mer spesialisering.

4.4 Erfaringene med dagens struktur hittil

Som praktiserende advokater i Kristiansund og Molde mener vi allerede at vi kan se at de nedlagte domstolene i de to byene svekkes når de nå kun er rettssteder. Dette er vi kjent med er erfaringene også andre steder i landet.

Ved at bestemte typer oppgaver i hovedsak forutsettes utført ved én av domstolens avdelinger, innskrenkes fagkretsen ved de øvrige. En viss spesialisering for dommerne må også antas å føre til at de mindre rettsstedene på sikt får et snevrere fagmiljø. Disse forholdene vil lett føre til at rettsstedet blir en mindre attraktiv arbeidsplass. Hovedrettsstedet vil etter hvert ha flest oppgaver og størst fagkrets, mens reduksjonen på de mindre rettsstedene vil føre til dårligere rekrutteringsmuligheter der. På litt lengre sikt vil svekkelse være uunngåelig, og full nedlegging vil framstå som fornuftig.

Vi opplever dessuten at dagens struktur innebærer mer reising. Som eksempel kan nevnes at Møre og Romsdal tingrett har besluttet at det kun skal være fengsling i Molde og Kristiansund annenhver uke, der de hver sine uker tar fengsling for begge distriktene. Dette innebærer mer reising for forsvarere, politiet og den som fremstilles, med økte utgifter for samfunnet og en dårligere arbeidshverdag for de involverte som resultat. Dette er for øvrig også i strid med de politiske føringene ved strukturendringen, om at sakene skal løses der de hører hjemme. Det gjør oss svært bekymret at domstolen så kort tid etter strukturendringen, har begynt nedbyggingen av tjenestetilbudet ved de små rettsstedene.

Vår erfaring er ellers at enkelte saker tar lengre tid etter strukturendringen. Flere av våre medlemmer opplyser å ha opplevd at saker som tidligere ble håndtert raskt, ser ut til å bli liggende i systemet. Som eksempel kan nevnes utstedelse av skifteattest og begjæring om midlertid avgjørelse i barnesak. Vår erfaring er at domstolene tidligere hadde mer oversikt over hva som kom inn og lettere håndterte det som hastet.

Som advokater opplever vi det dessuten som tungvint at både telefonhenvendelser og post som skal til Molde og Kristiansund må gå gjennom Ålesund. Dette er både tid- og ressurskrevende for oss i en hektisk hverdag.

Med tanke på skadevirkninger på det juridiske miljøet har vi sett at konkursbo som tidligere ville blitt tildelt en bostyrer ved den lokale domstolen nå har blitt tildelt bostyrer ved hovedrettsstedet.

Alt i alt er derfor vår erfaring at de tidligere selvstendige domstolene etter kun kort tid som rettssteder viser en uheldig utvikling.

5. VED GJENOPPRETTING MÅ DET LEGGES TIL RETTE FOR BEDRE SAMARBEID MELLOM DOMSTOLENE

Vi er enig i departementets forslag om å legge bedre til rette for økt samarbeid mellom domstolene, når disse gjenopprettes.

Samtidig er det viktig at slikt samarbeid kan skje uten at dette kan skape usikkerhet om mulige uheldige konsekvenser for de samarbeidende domstolenes framtid. Vi mener at usikkerheten som DAs behandling av våre lokale domstoler har skapt gjennom lang tid i alle fall ikke har lagt til rette for et utstrakt samarbeid. Ro og forutsigbarhet for de selvstendige gjenopprettede domstolene er derfor viktig for å tilrettelegge for et godt og nært samarbeid mellom tingrettene.

6. DOMSTOLSADMINISTRASJONENS ROLLE BØR KLARGJØRES OG BEGRENSES

Vi har som aktører ved lokale tingretter opplevd at DA i en årrekke synes å ha hatt en klar politisk agenda om å redusere antall tingretter og etablere større enheter. F. eks har vi sett en rekke løftebrudd og trenering i forbindelse med etablering av nytt tinghus/rettslokaler i Molde, og en «struping» av ressurser sammenlignet med større enheter. Etter det vi har forstått har andre mindre tingretter i landet erfart tilsvarende behandling.

Etter vår oppfatning mener vi ellers at DA har inntatt en langt mer aktiv rolle i de politiske prosessene, ved å påvirke utfallet av reformen, enn det vi mener deres rolle skulle tilsi.

Vi mener at det er viktig at det blir fastholdt at det skal være Stortinget som skal bestemme domstolstrukturen i Norge, og at DAs rolle klargjøres og begrenses.

Molde, 23.02.2022

Kristiansund, 23.02.2022

Advokat (H) Erik Wold
For Advokatforeningen i Romsdal

Advokat Magnhild Pape Meringen
For Advokatforeningen på Nordmøre