



STORTINGET

Innst. 71 S

(2019–2020)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:156 S (2018–2019)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Emilie Enger Mehl, Geir Inge Lien, Ole André Myhrvold, Liv Signe Navarsete, Åslaug Sem-Jacobsen og Sandra Borch om å stoppe sentralisering av domstolene

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen utsette behandling av Domstolkommisjonens delrapport om struktur inntil kommisjonens fullstendige utredning foreligger i 2020.
2. Stortinget ber regjeringen legge til grunn et prinsipp om lokal frivillighet for beslutninger om sammenslåing eller felles ledelse av domstoler.
3. Stortinget ber regjeringen sørge for at avgjørelser om sammenslåing og felles ledelse av alminnelige domstoler og jordskifteretter stoppes frem til Domstolkommisjonens fullstendige utredning foreligger i 2020.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jan Bøhler, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida

Melvær, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati og Solveig Horne, fra Senterpartiet, Jenny Klinge og Emilie Enger Mehl, og fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, viser til Dokument 8:156 S (2018–2019) fra stortingsrepresentantene Emilie Enger Mehl, Geir Inge Lien, Ole André Myhrvold, Liv Signe Navarsete, Åslaug Sem-Jacobsen og Sandra Borch om å stoppe sentralisering av domstolene. Det vises også til vedlagte brev fra justis- og innvandringsministeren av 8. oktober 2019.

Komiteen understreker at de norske domstolene fungerer godt og har generelt svært høy tillit hos befolkningen. Dommerne fremstår som uavhengige og nøytrale, og generelt behandler domstolene saker raskt og med høy kvalitet. Dette har stor betydning for rettsikkerhet, forutsigbarhet og samfunnsmessig stabilitet, og bidrar bl.a. til at Norge er attraktivt for handel og investeringer.

Komiteen viser til at Domstolkommisjonens mandat peker på at:

«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, blant annet på grunn av økende internasjonal påvirkning på norsk rett og samfunnet generelt. Dette stiller store krav til dommernes kompetanse og kapasitet. Også befolkningen og demografien har endret seg, blant annet gjennom innvandring og at en større andel av befolkningen bor i sentrale strøk. Kommunikasjon og arbeidsmåter endres i takt med digitaliseringen av samfunnet.»

Komiteen viser til at Domstolkommisjonen la frem sin utredning 1. oktober 2019. Komiteen registrerer at Domstolkommisjonen i sin konklusjon er en-

stemmig i at tingrettene står overfor store utfordringer og at det er behov for strukturendringer.

Komiteen viser til at Domstolkommisjonens forslag til strukturendringer innebærer å redusere antall tingretter fra 60 til 22 tingretter med 30 bemannede rettssteder, med mulighet for at enkelte tingretter disponerer lokaler på opptil ytterligere 6 rettssteder. Videre foreslår kommisjonen å redusere jordskifterettene fra 34 til 13 jordskifterettskretser med til sammen 20 bemannede rettssteder, som alle er samlokalisert med en tingrett eller tingrettsavdeling. Utvalget foreslår at lagmannsrettsstrukturen forblir uendret.

Komiteen registrerer at Domstolkommisjonens forslag møter kritikk. Det pekes bl.a. på at dersom forslaget realiseres, vil det kunne svekke distriktene ved at kompetansearbeidsplasser forsvinner og at reiseavstanden til rettsstedene for en del av befolkningen vil bli lengre.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at regjeringen, da bestående av Høyre og Fremskrittspartiet, satte ned et utvalg i 2017 som skulle utrede domstolenes organisering og levere en utredning innen 11. august 2020. Utvalget presenterte en fremskyndet delrapport om struktur for tingretter og jordskiftedomstoler allerede 1. oktober 2019.

Flertallet viser til at mandatet til utvalget legger opp til en bred gjennomgang av domstolene i første og andre instans på et prinsipielt nivå. Utvalget skal vurdere hvilke oppgaver, både av dømmende og forvaltningsmessig art, som bør utføres av de alminnelige domstolene og jordskifterettene. Det fremgår videre at utvalget kan anbefale tilføring eller utflytting av oppgaver. Det skal også vurderes hvordan domstolene kan utføre sine oppgaver på måter som gir økt effektivitet, kvalitet og tilgjengelighet for publikum, herunder muligheter for digitalisering, mer fleksibel saksbehandling, mer aktiv saksstyring, større frihet ved valg av verneting og adgang til saksbehandling i ankeinstans. Utvalget skal også utrede domstolens og dommernes uavhengighet.

Flertallet viser til at den dømmende makt i første og andre instans i dag består av 63 tingretter, 34 jordskifteretter og 6 lagmannsretter. Det fremgår av mandatet til utvalget at:

«Utvalget skal foreslå overordnede kriterier for rettskretsinndeling og lokalisering på første- og anneninstansnivå. Kriteriene må ta sikte på en bærekraftig domstolstruktur, som også gir grunnlag for fleksibilitet ved at senere strukturendringer kan baseres på de samme kriteriene.

På grunnlag av utvalgets forslag til overordnede kriterier, anbefalinger om domstolenes oppgaver og oppgaveløsning og analyse av samfunnsmessig lønnsomhet skal det skisseres alternativer til en konkret domstol-

struktur for de alminnelige domstolene på første- og anneninstansnivå og for jordskifterettene.»

Flertallet viser til at regjeringen i juni 2018 bestemte at spørsmålet om domstolstruktur skulle løstes ut i en egen utredning, som skulle fremskyndes til 1. oktober 2019. Dette inkluderte spørsmål om hvor mange tingretter det skal være, felles ledelse av dem, grenser mellom tingrettene og strukturen til lagmannsrettene med videre.

Flertallet vil peke på at Domstoladministrasjonen har foretatt en rekke administrative avgjørelser om endringer i domstolenes struktur, samtidig som Domstolkommisjonen har arbeidet med å utrede domstolenes fremtid. Blant annet ble Halden tingrett i 2018 underlagt Fredrikstad tingrett med felles ledelse, til store lokale protester. Fosen tingrett ble også i 2018 lagt under Sør-Trøndelag tingrett, til tross for at de ansatte ved Fosen tingrett uttrykte seg negativt til en sammenslåing.

Flertallet viser til at det i mai 2019 ble besluttet av Domstoladministrasjonen at Sunnhordland tingrett skal underlegges Haugalandet tingrett med felles ledelse, til tross for et sterkt lokalt ønske og initiativ om en sammenslåing med Hardanger tingrett. Dette kommer som en konsekvens av at nåværende sorenskriver skal gå av med pensjon, og at Domstoladministrasjonen ikke vil gjøre ny ansettelse av sorenskriver ved Sunnhordland tingrett. Avgjørelsen har vakt sterke reaksjoner i Sunnhordland og Hardanger. I et brev til justis- og innvandringsministeren, signert representanter for Hardanger tingrett, Sunnhordland tingrett, Hardangerrådet, Samarbeidsrådet for Sunnhordland, advokatene i Hardangerregionen og advokatene på Stord, bes justis- og innvandringsministeren om å gripe inn og hindre effektivisering av Domstoladministrasjonens vedtak. «Denne framgangsmåten viser total mangel på respekt for den politiske prosessen som bør ligge bak ei slik inngripende endring i regionane», heter det i brevet.

Flertallet vil understreke at domstolenes ressurser har vært svært knappe over lang tid. Sorenskriveren i Romsdal tingrett uttalte til Nationen 14. mai 2019 at:

«Vi har et bestemt inntrykk av at regjeringen og Domstoladministrasjonen har redusert budsjettene for domstolene for å legge grunnlaget for en strukturendring. Når domstolene har meget stramme budsjetter, er det større vilje til sammenslåing av domstoler.»

Sorenskriveren hevdet videre at det foregår en parallell strukturprosess og at:

«Kommisjonens arbeid blir da egentlig en prosess som bygger på forutsetninger som allerede er forårsaket av Domstoladministrasjonen.»

Flertallet mener det er svært uheldig at det til stadighet gjennomføres strukturendringer og legges førin-

ger fra regjeringens og Domstoladministrasjonens side som forskutterer Domstolkommisjonens arbeid.

Flertallet viser til at direktøren i Domstoladministrasjonen under et seminar om fremtidig domstolstruktur på Stortinget i mai 2019 uttrykte undring over

«hvorfør politikerne ikke er mer interessert i de viktige temaene, som for eksempel sikkerhet, digitalisering, ressurstilgangen og domstolenes uavhengighet»,

og la til at

«det er mange viktige spørsmål som ikke får den oppmerksomhet de fortjener, fordi struktur engasjerer politikerne på en helt annen måte». (Rett24.no, 9. mai 2019)

Flertallet deler direktørens syn på at disse temaene er av helt sentral betydning når domstolenes fremtid skal vurderes. Flertallet mener det gir liten mening å vurdere struktur før man på et prinsipielt nivå har gjort en bred vurdering av domstolene, slik Domstolkommisjonens mandat legger opp til. Videre mener flertallet at det er av avgjørende betydning å vurdere hvilke oppgaver domstolene er ment å løse, og hvordan de kan løses på best mulig måte, for å kunne vurdere hva som er en hensiktsmessig struktur.

Flertallet viser til at det fremgår av mandatet at utredningsinstruksen skal ligge til grunn for alle utvalgets forslag. Den understreker blant annet at alle statlige beslutninger skal være velbegrunnede og gjennomtenkte. Videre fremgår det av mandatet at utredningene skal ligge til grunn for alle utvalgets vurderinger. Domstolkommisjonens mandat understreker at forslag til en konkret domstolstruktur skal gjøres på bakgrunn av blant annet anbefaling om domstolenes oppgaver og oppgaveløsning. En utredning om struktur før alle spørsmål er avklart, vil, etter flertallets syn, være uheldig og i strid med mandatet fra regjeringen.

Flertallet viser til at Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet for 2016, jf. Prop. 1 S (2015–2016), avviste en rekke forslag om sentralisering av domstolene, hovedsakelig begrunnet i at forslagene var for dårlig utredet. Domstoladministrasjonen hadde i forkant sendt ut en orientering om arbeidet med strukturrendring for norske domstoler, hvor det ble foreslått å slå sammen 35 norske tingretter til 12 og 4 jordskiftedomstoler til 2.

Flertallet mener det er underlig at regjeringen nå mener at man kan gjøre store strukturrendringer i de alminnelige domstolene og jordskifterettene uten å vente på en ferdigstillelse av alle pågående utredninger om domstolene, som er ment å legge grunnlaget for en vurdering av hensiktsmessig struktur. Flertallet merker seg også at regjeringen har bestilt fremleggelse av Domstolkommisjonens strukturrapport få uker etter kommune- og fylkestingsvalget i 2019. Det vises til at forsla-

gene fra Domstoladministrasjonen om nedleggelse i 2015, som førte til store protester, ble lagt frem to dager etter kommune- og fylkestingsvalget samme år.

Flertallet understreker at uavhengige domstoler er en forutsetning for en velfungerende rettsstat. I henhold til Grunnloven § 95 og Den europeiske menneskerettskonvensjon art. 6 nr. 1 påhviler det statlige styresmakter et ansvar for å sikre at domstolene og dommerne er uavhengige og upartiske. Flertallet vil videre påpeke at finansiering av domstolene henger sammen med dette, og at tilstrekkelig ressurstilgang er en forutsetning for å verne om domstolenes uavhengighet. Det vises blant annet til årsmeldingene for Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) 2017 og 2018, som påpekte at kravet til uavhengige domstoler kan legge føringer for finansieringen av domstolene. Advokatforeningens årstale i november 2018 handlet om at økonomien til den tredje statsmakt er strupt. Landsmøtet i Juristforbundet vedtok 2. november 2018 en resolusjon med tittelen «Borgernes rettssikkerhet og domstolenes uavhengighet må trygges gjennom et bedret domstolbudsjett».

Flertallet viser til at avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen har rammet domstolene hardt og ført til store nedskjæringer i dømmende årsverk. Bare for 2019 utgjorde kuttene 16,6 mill. kroner, som i all hovedsak fører til kutt i dommerstillinger, blant annet ved at stillinger ikke lyses ut ved naturlig avgang. Flertallet mener det er uheldig at økonomi og budsjettmessige føringer blir brukt som et pressmiddel for å tvinge frem nedleggelse av domstoler, som truer folks rettssikkerhet og lik tilgang til domstolene i hele landet. Det vises for eksempel til at mindre domstoler ikke digitaliseres og nektes oppgradering av lokaler, og at det deretter brukes som argument for nedleggelse at disse har sakkett akterut i samfunnsutviklingen.

Flertallet er av den oppfatning at beslutninger om fremtidig struktur i domstolene ikke kan holdes utenfor politisk diskusjon på bakgrunn av et argument om domstolenes uavhengighet, da dette kravet retter seg mot den dømmende virksomhet og ikke omfatter beslutninger om organisering og lokalisering av domstolene.

Flertallet vil understreke at domstolene er bærebjelken i rettsstaten. Fremtidig lokalisering og struktur for domstolene er et spørsmål av høy samfunnsmessig viktighet som bør være gjenstand for grundig utredning. Det vises til at beslutninger om nedleggelse eller omstrukturering vil ha store ringvirkninger, for eksempel ved å utarme godt etablerte juristmiljøer over hele landet og innbyggernes tilgang til å få rett. Flertallet påpeker at domstolene lever av tillit, og tillit skapes av nærhet. Alle innbyggere må ha likeverdig tilgang til rettsvesenet. Flertallet mener det er prinsipielt uheldig at Domstolkommisjonens arbeid utfordres av paral-

lelle prosesser om nedleggelse og sammenslåinger, samt budsjettmessige og administrative føringer som bereder grunnen for fremtidige strukturendringer før utvalget har lagt frem en fullstendig utredning.

På denne bakgrunn fremmer flertallet følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utsette behandling av Domstolkommisjonens delrapport om struktur inntil kommisjonens fullstendige utredning foreligger i 2020.»

«Stortinget ber regjeringen sørge for at avgjørelser om sammenslåing og felles ledelse av alminnelige domstoler og jordskifteretter stoppes frem til Domstolkommisjonens fullstendige utredning foreligger i 2020.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet konstaterer at det politisk uavhengige ekspertutvalget i Domstolkommisjonen la frem et forslag til endringer i tingrettsstrukturen i oktober 2019. Allerede før utvalget fikk levert sin rapport, har Senterpartiet skrinlagt hele arbeidet, blant annet ved å fremme dette forslaget i mai 2019 – over fem måneder før utvalget skulle levere rapporten. Det samme gjør nå Arbeiderpartiet, helt uten å ta hensyn til hva domstolene og fagfolk måtte ha av innspill til hvordan vi skal få et best mulig tilbud til brukere av norske domstoler.

Disse medlemmer viser til at det lenge har vært en debatt om tingrettsstrukturen i Norge. Mange som arbeider i domstolene, har selv pekt på at fagmiljøene er små og at domstolene er sårbare. Ofte sitter helt nyutdannede dommerfullmektiger og avgjør svært alvorlige saker om barnefordeling, erstatning og straff uten å ha mye erfaring. Domstolene tar de viktigste avgjørelsene som får store konsekvenser for folks liv. Den gjennomsnittlige nordmannen er i domstolen hvert 60. år. Da går behovet for rask saksbehandlingstid av høyeste kvalitet foran behovet for kort kjørevei. Med dagens struktur er sakene svært skjevfordelte mellom tingrettene. Dette betyr, ifølge Domstolkommisjonens rapport, at rettsalene i de små domstolene står tomme 80 pst. av tiden samtidig som saksbehandlingstiden ved de største domstolene er så lang at kriminelle gis strafferabatt som kompensasjon for dette. Hadde domstolene vært noe større og jevnere fordelt i landet, hadde saksbehandlingstiden gått ned. Dette skjedde da Larvik, Nordre Vestfold, Sandefjord og Tønsberg slo seg sammen til Vestfold tingrett. Saksbehandlingstiden gikk ned, og publikum får nå en bedre og mer effektiv behandling av sakene de tar til domstolen.

Disse medlemmer vil fremheve at vi har noen elementære verdier i det norske samfunnet. En av disse er at vi står for å være en rettsstat der innbyggernes rettslige disposisjoner med det offentlige eller overfor hver-

andre skal håndteres på en rettferdig måte, på et høyt faglig nivå og innenfor forsvarlige frister. Å gjøre endringer i domstolstrukturen er et bevist behov vi har for å imøtekomme de strenge krav vi stiller til rettsikkerhet. Domstolene skal følgelig ikke brukes som elementer i en debatt om sentralisering.

Disse medlemmer er innstilt på å ta Domstolkommisjonens arbeid til grundig og seriøs behandling i motsetning til Arbeiderpartiet og Senterpartiet. Disse medlemmer finner det oppsiktsvekkende at et så omfattende arbeid utført av våre fremste eksperter på området, ble avfeid så raskt. Disse medlemmer mener at når politikere nedsetter ekspertutvalg for å utrede viktige spørsmål i samfunnet, bør leveransen være gjensidig for en mer seriøs behandling enn hva vi har sett fra de to nevnte partier. En dommers jobb er å lese all relevant dokumentasjon i en sak, så lytte til begge parter og deretter tenke seg om nøye. Først da kommer det en konklusjon. Disse medlemmer mener Arbeiderpartiet og Senterpartiet kunne latt seg inspirere av denne arbeidsmetoden.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener at domstolene må styrkes. Finansieringen av domstolene er rammet av Høyre-regjeringens flate ostehøvelkutt gjennom ABE-reformen. Flere steder varsles det nå om nedbemanning i domstolene. Disse medlemmer mener vi nå er inne i en tid der straffesakskjeden er under stort press. Særlig går dette ut over vanlige folk som står i stadig lengre køer for å få sin sak behandlet i domstolene. Dette truer folks rettsikkerhet og svekker offervernet ved at vanlige folks liv blir satt på vent, mens de som har utøvd den kriminelle handlingen, får strafferebatt.

Disse medlemmer mener landet er tjent med å ha en desentralisert domstolstruktur. Disse medlemmer er kritiske til at Domstolkommisjonen som er satt ned, først leverte sitt forslag til ny struktur for så å levere kvalitetsdelen av innstillingen våren 2021. Disse medlemmer mener dette burde vært gjort samtidig og presentert i én innstilling.

Disse medlemmer vil ikke godta stortilt sentralisering av våre domstoler. Disse medlemmer mener det er viktig at forslag om store endringer i domstolens struktur skal voteres over på Stortinget. Disse medlemmer mener det er viktig å videreføre praksisen med at spørsmål om nedleggelse, sammenslåinger og lokalisering av domstoler legges frem for Stortinget. Disse medlemmer mener dagens desentraliserte domstolstruktur er god, og ser ingen gode argumenter som skulle tilsi at den må endres. Unntakene er allerede igangsatte sammenslåingsprosesser hvor det er enighet lokalt.

Disse medlemmer ønsker en desentralisert domstolstruktur hvor fokuset er folks rettssikkerhet, kvalitet i domstolene, videre digitalisering og likhet for loven. Med bakgrunn i dette vil disse medlemmer støtte forslagsstiller sine forslag i punkt 1 og 3, og fremmer i tillegg følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til rette for at dagens domstolsstruktur opprettholdes, med unntak av sammenslåinger som er forankret i en lokal enighet.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, stiller seg uforstående til komiteens medlemmer fra regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet sine merknader hvor det påstås at Senterpartiet og Arbeiderpartiet ikke ønsker en grundig og seriøs behandling av hvordan domstolstrukturen i landet skal være. Flertallet viser til forslagene i Dokument 8:156 S (2018–2019) fra representanter fra Senterpartiet, som går ut på nettopp det å gi behandlingen av domstolstrukturen en ordentlig og grundig behandling, der hele rapporten fra Domstolkommissjonen skal behandles samlet og strukturendringer ikke skal hastes gjennom uten demokratisk debatt. Flertallet kan ikke tolke det på annen måte enn at komiteens medlemmer fra Høyre og Fremskrittspartiet mener det er useriøst å være politisk uenig med deres standpunkt.

Flertallet vil understreke at også Høyre og Fremskrittspartiet med fordel kunne latt seg inspirere av dommernes arbeidsmetode. Flertallet vil vise til kontradiksjonsprinsippet og betydningen av at alle partene i en sak skal høres. I denne forbindelse vil flertallet gjenta sin kritikk av regjeringens manglende evne til å sørge for representasjon fra nedleggingstruede domstoler i Domstolkommissjonen.

Flertallet vil i denne sammenheng vise til en klok uttalelse fra statsministeren fra Høyre i svar til Dokument nr. 15:40 (2019–2020) 14. oktober 2019:

«Både bosted og arbeidsmiljø påvirker perspektiver og kunnskapstilfang, dette gjelder også for fagekspertene. Regjeringen må derfor bli flinkere til å hente faglig ekspertise fra miljøer utenfor hovedstadsregionen.»

Flertallet er enige med regjeringspartiene i at det sitter dyktige fagfolk i kommisjonen med bred faglig kompetanse. Etter flertallets syn er det imidlertid problematisk at kommisjonen har hatt for skjev representasjon, og det har manglet representanter fra små og mellomstore domstoler som kunne gitt uttrykk for andre vurderinger og synspunkt enn de som har kommet frem i kommisjonens rapport. Det hadde etter flertallets syn styrket kommisjonens rapport heller enn å svekke den, dersom flere synspunkt hadde blitt synliggjort og vurdert.

Flertallet vil minne om at de små tingrettene og jordskifterettene sendte 39 forslag til Domstoladministrasjonen til medlemmer til Domstolkommissjonen, og at ingen av forslagene ble tatt til følge ved sammensetningen av kommisjonen. Det skorter ikke på dyktige folk i domstolene som kunne synliggjort flere sider av saken.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet vil peke på at Senterpartiet understrekte betydningen av hvordan utvalget var sammensatt allerede før regjeringen satte ned utvalget. Det vises til merknadene i Innst. 6 S (2016–2017):

«Medlemen i komiteen frå Senterpartiet meiner det er oppsiktsvekkjande at regjeringa i sitt framlegg til statsbudsjett legg opp til ein omkamp om domstolstrukturen. Ordlyden i framlegget tyder på at det er struktur som er det prioriterte formålet for å setje ned eit domstolsutval. Denne medlemen meiner at det verken er naudsynt eller formålstenleg å leggje ned dei små og mellomstore domstolane. Folk må oppleve nærleik til den dømande verksemda, og domstolane må vere tilgjengelege for dei som treng å oppsøkje dei. Denne medlemen merker seg at rekrutteringsproblem er brukt som eit berande argument for strukturendringar. Denne medlemen meiner at den største årsaka til eventuelle rekrutteringsproblem ofte vil vere at det gong på gong blir spreidd tvil om framtida til ein domstol.

Dersom det likevel blir sett ned eit utval som skal sjå på domstolstrukturen, så meiner denne medlemen at utvalet må ha brei samansetning og ønskjer at det blir lagt vekt på geografi, service og tilgjengelegheit for publikum.»

Disse medlemmer vil også stille spørsmål ved om ikke komiteens medlemmer fra regjeringspartiene kaster stein i glasshus med sin kritikk av at Senterpartiet hadde meninger om domstolstrukturen før Domstolkommissjonen la frem sin rapport i oktober 2019.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, vil vise til at representanter fra regjeringspartiene gjentatte ganger har uttalt seg til fordel for nedleggelse og sammenslåing av domstoler, og at disse uttalelsene har kommet i god tid før kommisjonen la frem sin rapport. I Stortingets spørretime 16. januar 2019 uttalte tidligere justisminister fra Fremskrittspartiet, Tor Mikkel Wara, om domstolene:

«(...) Og så har vi en stor strukturreform som ligger foran oss. Den inneholder to ting: Det ene er struktur, det andre er å se på straffeprosessen (...) Vi er nødt til å spesialisere domstolene for å bli bedre, vi må samle dem så de blir sterkere (...).»

Flertallet viser videre til følgende sitat fra Høyres justispolitiske talsperson, som er hentet fra Rett24 5. mars 2019:

«Men selv om 2020 kanskje er blitt til 2021, sier Frølich at han har store forventninger til de økonomiske gevinstene i den delutredningen Domstolkommisjonen skal avgi til høsten. – Det vil komme nedleggelser. Det er det ikke tvil om, sier Frølich.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge til grunn et prinsipp om lokal frivillighet for beslutninger om sammenslåing eller felles ledelse av domstoler.»

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen legge til rette for at dagens domstolstruktur opprettholdes, med unntak av sammenslåinger som er forankret i en lokal enighet.

Forslag fra Senterpartiet:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge til grunn et prinsipp om lokal frivillighet for beslutninger om sammenslåing eller felles ledelse av domstoler.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen utsette behandling av Domstolkommisjonens delrapport om struktur inn- til kommisjonens fullstendige utredning foreligger i 2020.

II

Stortinget ber regjeringen sørge for at avgjørelser om sammenslåing og felles ledelse av alminnelige domstoler og jordskifteretter stoppes frem til Domstolkommisjonens fullstendige utredning foreligger i 2020.

Oslo, i justiskomiteen, den 10. desember 2019

Lene Vågslid

leder

Peter Frølich

ordfører

Vedlegg



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og innvandringsministeren

Stortinget
Postboks 1700 Sentrum
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
19/4524 - KLI

Dato
08.10.2019

**Dokument 8:156 S (2018–2019) Representantforslag om å stoppe
sentralisering av domstolene**

1. BAKGRUNN

Jeg viser til justiskomiteens brev 18. september 2019, der det bes om Justis- og beredskapsdepartementets uttalelse til representantforslag 156 S (2018–2019) fra stortingsrepresentantene Emilie Enger Mehl, Geir Inge Lien, Ole André Myhrvold, Liv Signe Navarsete, Åslaug Sem-Jacobsen og Sandra Borch.

Forslagene lyder:

1. Stortinget ber regjeringen utsette behandling av Domstolkommisjonens delrapport om struktur inntil kommisjonens fullstendige utredning foreligger i 2020.
2. Stortinget ber regjeringen legge til grunn et prinsipp om lokal frivillighet for beslutninger om sammenslåing eller felles ledelse av domstoler.
3. Stortinget ber regjeringen sørge for at avgjørelser om sammenslåing og felles ledelse av alminnelige domstoler og jordskifteretter stoppes frem til Domstolkommisjonens fullstendige utredning foreligger i 2020.

Representantforslaget er fremmet på bakgrunn av at Domstolkommisjonens utredning om domstolstruktur er fremskyndet og at det parallelt med kommisjonens arbeid gjøres organisatoriske endringer.

2. DEPARTEMENTETS UTTALELSE

2.1 Innledning

Jeg vil innledningsvis peke på at det i dag er 60 tingretter, inkludert Oslo byfogdembete. Jeg gjør oppmerksom på at organisering av jordskifterettene er hjemlet i jordskifteloven, som Landbruks- og matdepartementet har fagansvar for, selv om Domstoladministrasjonen er den administrative overbygningen for både tingrettene og jordskifterettene.

I det følgende vil jeg uttale meg om de konkrete forslagene og bakgrunnen for dem.

2.2 Forholdet mellom delutredningene

Domstolkommisjonen avga sin første delutredning 1. oktober 2019 (delutredning I). I samsvar med mandatet har kommisjonen der foreslått kriterier som tar sikte på en bærekraftig domstolstruktur, som også gir grunnlag for fleksibilitet ved at senere endringer kan baseres på de samme kriteriene. Kommisjonen har lagt til grunn at domstolenes kjerneoppgaver skal videreføres, og at det ikke er aktuelt å foreslå å ta ut eller tilføre større saksområder i delutredning II. I denne forbindelse finner jeg grunn til å understreke at kommisjonen har arbeidet parallelt med delutredningene, og at strukturforslaget tar høyde for endringer i domstolenes oppgaver. I utgangspunktet ser jeg derfor det ikke som nødvendig å utsette behandlingen av delutredningen til kommisjonens sluttutredning foreligger i 2020. Jeg kommer tilbake til den videre behandlingen av delutredningen i pkt. 2.5 nedenfor.

2.3 Frivillig sammenslåing og felles ledelse

Departementet foreslår i Prop. 1 S (2019–2020) å slå sammen Fredrikstad tingrett, Sarpsborg tingrett, Halden tingrett og Moss tingrett. Det foreslås også å slå sammen Nedre Romerike tingrett og Øvre Romerike tingrett. Begge prosessene er basert på lokalt initiativ og intensjonsavtaler om sammenslåing mellom domstollederne, og begge forslagene har vært på høring. Som det fremgår av Prop. 1 S (2018–2019) vil departementet og Domstoladministrasjonen fortsette med å følge opp lokale prosesser om endringer i domstolstrukturen, i tråd med Stortingets vedtak ved behandlingen av Innst. 6 S (2015–2016) om at det ikke er motforestillinger til sammenslåinger dersom det er lokal enighet. Jeg mener at dette er i samsvar med forslagsstillernes punkt 2, foruten det som gjelder etablering av felles ledelse, som jeg umiddelbart kommer tilbake til.

Ordningen med felles dommer- og domstollederstillinger ble introdusert som en prøveordning våren 2015, og har senere blitt gjort permanent i enkelte domstoler.

Domstoladministrasjonens styre skal etter domstoloven § 33 første ledd sørge for at den sentrale administrasjonen av domstolene skjer på en forsvarlig og hensiktsmessig måte. Hovedformålet med ordningen med felles ledelse er å øke fleksibiliteten, bedre ressursutnyttelsen og redusere sårbarheten i domstolene. Domstoladministrasjonen

fastsetter antall faste dommerstillinger for den enkelte domstol, og kan opprette felles faste dommerstillinger for flere domstoler, jf. domstoloven § 33 c. Det ligger til styret for Domstoladministrasjonen å vedta og etablere felles ledelse av domstoler.

Domstoladministrasjonens styre kan i «særlige tilfeller» fastsette at to eller flere domstoler skal ha felles ledelse, jf. forskrift 28. september 2015 nr. 1202 om felles faste dommerstillinger § 3. Styret har vedtatt at administrasjonen skal vurdere bruk av felles dommerstillinger og felles ledelse der det er mulig. Justisdepartementet har vurdert om beslutningene om felles ledelse reelt sett er enkeltvedtak, slik at de kan omgjøres av departementet, men har kommet til at de er administrative beslutninger som ikke utløser klagerett. Kongen i statsråd kan likevel treffe vedtak om

Domstoladministrasjonens virksomhet og administrasjonen av domstolene, jf. domstoloven § 33 tredje ledd, men denne instruksjonsretten forutsettes brukt kun i unntakstilfelle og medfører ingen alminnelig rett for regjeringen til å overprøve Domstoladministrasjonens beslutninger, jf. Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) side 77. Etableringen av felles ledelse er etter dette Domstoladministrasjonens anliggende.

Felles ledelse rokker ikke ved domstolstrukturen. Halden tingrett er ikke underlagt Fredrikstad tingrett og Fosen tingrett er ikke lagt under Sør-Trøndelag tingrett, slik det fremstilles i bakgrunnen for representantforslaget. Domstolene som omfattes av ordningen består som selvstendige enheter, og etablering av felles ledelse er ikke til hinder for framtidige endringer. Jeg finner også grunn til å påpeke at Domstolkommisjonen uansett er uavhengig i sitt utredningsoppdrag.

2.4 Domstolenes budsjettsituasjon

Departementet ba i tildelingsbrevet for 2019 Domstoladministrasjonen om en vurdering av hvordan ABE-reformen er fulgt opp samt en redegjørelse for potensialet for videre effektivisering. Analysen skulle ta hensyn til domstolenes helhetlige driftssituasjon og økninger i driftsbudsjettet.

Konsulentselskapet Metier OEC har på oppdrag fra Domstoladministrasjonen analysert ABE-reformens effekter på driftssituasjonen i domstolene. Av rapporten fremgår det at nivået på de totale bevilgningene fra Stortinget til domstolene er tilnærmet uendret fra 2014 til 2019, korrigert for pris- og lønnskompensasjon. Dette skyldes at bevilgningene har økt gjennom innvilgede satsningsforslag innen IKT, bemanning og lokaler, samtidig som bevilgningene har blitt redusert gjennom de årlige ABE-kuttene. Metier OEC peker på strukturendringer som ett av tre hovedområder med størst potensiale for framtidig effektivisering. De andre områdene er digitalisering, herunder oppgradering av teknisk utstyr og endring av arbeidsprosesser, og bedre ressursutnyttelse.

Stortinget har siden 2017 bevilget 105 millioner kroner til prosjektet Digitale domstoler. Regjeringen foreslår i Prop. 1 S (2019–2020) å videreføre satsingen med ytterligere 36 millioner kroner i 2020. Det er naturlig at alle domstolene inkluderes i prosjektet på sikt. Utvidelse av prosjektet og oppgradering av lokaler må vurderes i de ordinære budsjettprosessene.

Departementet jobber også med andre tiltak for å bedre ressursutnyttelsen i domstolene, herunder endringer i straffeprosessloven og tvisteloven.

Riksrevisjonen legger frem sin undersøkelse om saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene 22. oktober 2019.

2.5 Behandling av utredningen

Departementet skal nå gå grundig gjennom strukturutredningen, før vi tar stilling til hvordan utredningen bør følges opp. Jeg er opptatt av at vi skal ha en åpen og demokratisk prosess, der eventuelle forslag til endringer vil bli forelagt for Stortinget.

Med hilsen



Jøran Kalnmyr

