



STORTINGET

Innst. 52 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:36 S (2019–2020)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Emilie Enger Mehl, Jenny Klinge, Marit Knutsdatter Strand og Liv Signe Navarsete om at domstolene skal ha stedlig ledelse og at endringer i domstolstrukturen skal avgjøres i Stortinget

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre domstolloven slik at
 - a. alle tingretter skal ha en sorenskriver som har ansvar for kun én embetskrets.
 - b. hvert faste rettssted skal ha sin egen rettskrets. Dette er ikke til hinder for at tingrettene kan disponere andre lokaler ved behov.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre domstolloven slik at rettssteder ikke kan legges ned uten politisk behandling i Stortinget, også i tilfeller der rettsstedet har felles rettskrets med et annet rettssted.
3. Stortinget ber regjeringen kodifisere praksisen med at lokalisering, sammenslåinger og nedleggelser av domstoler, herunder endringer i rettskretser, ikke skal skje uten at det er behandlet i Stortinget.»

Det vises til dokumentet for nærmere begrunnelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Martin Henriksen, lederen Lene Vågslid og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss, Peter Frølich og Frida Melvær, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen og Kjell-Børge Freiberg, fra Senterpartiet, Jan Böhler og Jenny Klinge, fra Sosialistisk Venstreparti, Petter Eide, og fra Venstre, Solveig Schytz, viser til Dokument 8:36 S (2019–2020), representantforslag fra stortingsrepresentanter fra Senterpartiet om at domstolene skal ha stedlig ledelse, og at endringer i domstolstrukturen skal avgjøres i Stortinget. Komiteen viser også til vedlagte brev fra justis- og innvandringsministeren av 10. januar 2020.

Komiteen registrerer at forslagsstillerne foreslår at alle tingretter skal ha en sorenskriver med ansvar for kun én embetskrets, og at hvert rettssted skal ha sin egen rettskrets. Komiteen registrerer videre at forslagsstillerne ønsker at eventuelle endringer i tingrettsstruktur og endringer i rettskretser skal være gjenstand for behandling i Stortinget og ikke kun i regjeringen.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at det foreliggende forslaget ble lagt frem for Stortinget før regjeringen fulgte opp Domstolkommisjonens rapport. Regjeringen sendte rapporten på høring 2. mars 2020 med et vedlagt forslag til endringer i rettskretsene. Regjeringen har ikke foreslått noen nedleggelser av tinghus. Det som derimot er foreslått, og som er helt i tråd med Domstolkommisjonens anbefalinger, er å endre rettskretsene slik at de omfatter et større geografisk område og omfatter flere tinghus.

Beriktiget

Disse medlemmer viser til at formålet med dette er å øke fleksibiliteten i saksgangen, slik at sakene lettere kan fordeles mellom tinghusene. I dag er det store forskjeller i kapasiteten hos tinghusene. Noen tinghus har kort saksbehandlingstid, mens andre tinghus har lang saksbehandlingstid på grunn av stor saksmengde. Større rettskretser bidrar til at sakene ikke må gå for ett bestemt tinghus, men kan flyttes over til det tinghuset som er lokalisert i nærheten. En bedre fordeling av sakene innenfor en større rettskrets vil gi raskere saksbehandling. Disse medlemmer vil peke på at Riksrevisjonens rapport viser at dagens struktur er et hinder for effektiv ressursutnyttelse. Forslaget om større rettskretser er en helt nødvendig oppfølging av dette. En konsekvens av større rettskretser er at det blir færre domstolledere (sorenskrivere) – én leder per ny rettskrets. Større rettskretser vil føre til større fagmiljø som vil bidra til økt kompetanse blant dommerne og bedre rekruttering, i tillegg til at det tillater en viss spesialisering av dommere.

Disse medlemmer viser til at dette er helt i tråd med dagens behov, som er kartlagt både i Domstolkommisjonens rapport og av Riksrevisjonen. Sakene som kommer til domstolene i dag blir mer og mer kompliserte, og fagkompetansen til dommerne blir viktigere. Denne kompetansehevingen vil komme tinghusene og brukerne til gode, da det legges opp til at dommerne vil kunne dømme ved alle tinghus innenfor rettskretsen. Disse medlemmer understreker at det er dommerne som må påregne å reise mellom tinghusene – ikke brukerne.

Disse medlemmer viser til at det er Domstoladministrasjonen som bestemmer hvorvidt domstolene skal ha felles ledelse. Dette må praktiseres i tråd med prinsippet i domstolloven om at tingrettene skal ha en forsvarlig og hensiktsmessig ledelse eller administrasjon. Disse medlemmer viser til at det ikke er holdepunkter for å trekke den konklusjon at Domstoladministrasjonen praktiserer reglene for vidt, slik forslagsstillerne antyder.

Disse medlemmer viser til slutt til at regjeringen i statsrådets brev til komiteen av 10. januar 2020 bekrefter at eventuelle endringer i domstolstrukturen vil bli forelagt Stortinget.

Disse medlemmer viser til at forslag til endringer i domstolstruktur nå er forelagt Stortinget i tråd med hva forslagsstillerne foreslår. I motsetning til kommisjonen foreslår ikke regjeringen å fastsette hovedseter for rettskretsene. Forslaget legger derfor ikke føringer for hvor domstollederen skal ha sitt daglige arbeidssted, og innebærer at rettsstedene i den nye strukturen vil være likestilte. Disse medlemmer viser til at departementet forutsetter at domstollederen har tilstedeværelse på alle rettsstedene i rettskretsen, og at aktivitet opprettholdes på alle rettsstedene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti mener domstolstrukturen i Norge skal være desentralisert og er imot regjeringens uttalte ambisjoner om å redusere antall rettskretser i Norge. Disse medlemmer vil heller se på muligheten som ligger i å tydeliggjøre domstolloven, for bedre samarbeid mellom domstoler og mer deling av kompetanse og se på hvordan vi på best mulig måte reduserer sårbarheter.

Disse medlemmer mener våre domstoler skal ledes av en sorenskriver, slik domstolloven § 19 første ledd slår fast. Disse medlemmer registrerer at unntaksmuligheten som er regulert i forskrift har blitt mer en hovedregel de siste årene, og viser til forslagsstillerens omtale av praksis. Disse medlemmer støtter forslagene fra representantene fra Senterpartiet.

Disse medlemmer vil vise til at det er Stortinget som skal vedta organisering av domstolene. Dersom Stortinget vedtar å slå sammen to tingretter og to rettskretser etter et lokalt ønske til én tingrett, så mener disse medlemmer at tingretten skal ledes av én sorenskriver selv om Stortinget skulle beslutte at tingretten har to rettssteder.

Disse medlemmer mener at om Stortinget beslutter at alle endringer i domstolstrukturen skal vedtas av Stortinget i egen sak, samt at Domstoladministrasjonen ikke kan avgjøre spørsmål om fast felles ledelse, vil mandatet og fullmaktene til DA være klarere enn i dag.

Disse medlemmer mener at det i midlertidige unntakstilfeller vil kunne være behov for felles ledelse i en overgangsperiode. Disse medlemmer viser til eksempler, som akutt sykdom eller ved avgang, hvor det kan være en overgangsperiode til det blir ansatt ny domstolleder.

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til høringsuttalelse fra sorenskrivere ved tingrettene på henholdsvis Øvre Romerike og Nedre Romerike knyttet til delt ledelse, hvor det fremkommer at deres erfaring med felles ledelse er at dette ikke er en fullgod løsning verken for de ansatte eller lederen. De ansatte opplever at sorenskriveren er mindre tilstede-værende enn før, noe som både er negativt i det daglige og for kulturen i domstolen. Sorenskriveren opplever at han verken får nok tid på det ene stedet eller på det andre. Dette forsterkes ytterligere der sorenskriveren skal være leder for flere rettssteder enn to.

Disse medlemmer har registrert at stadig flere tingretter og jordskifteretter får felles ledelse til tross for motstand fra domstolenes ansatte. Disse medlemmer viser til prosessene knyttet til sammenslåing og felles ledelse på Romerike og i Østfold, hvor det har fremkommet nye opplysninger etter at Stortinget stan-set disse planene før sommeren både knyttet til involve-

ring og forankring som viser at prosessene har vært sterkt kritikkverdige.

Disse medlemmer fremhever sorenskrivernes nøkkelrolle i å sikre en uavhengig domstol. En kraftig reduksjon i antall sorenskrivere vil føre til en konsentrasjon av makt innenfor domstolen som man aldri tidligere har sett i Norge. Dette er et fundamentalt brudd med en 400 år lang tradisjon med en desentralisert domstolstruktur, lokalkunnskap, kortere reiseavstand for parter, aktører og andre besøkende, service for lokalbefolkningen, effektivitet med mindre administrasjon og samfunnsøkonomien totalt sett.

Disse medlemmer har merket seg rapporten «Felles ledelse i tingretter og jordskifteretter. Status og erfaringer 2020» publisert av Trøndelag Forskning og Utvikling, hvor det fremkommer at de ansatte er tydelige på at det ikke har blitt bedre oppfølging av de ansattes behov for faglig ledelse under felles ledelse, at domstollederne reiser mye mer under felles ledelse, at svært få oppgir at de har bedre kontakt med sin leder, og at de fleste ansatte er tydelige på at dialogen med domstollederen ikke er blitt bedre som følge av felles ledelse.

Disse medlemmer merker seg at domstollederne i ovennevnte rapport mener at det er blitt bedre oppfølging av de enkelte ansattes behov for personalledelse, men at de ansatte i stor grad er uenige i denne påstanden.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fremmer følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre domstolloven slik at
 - a. alle tingretter skal ha en sorenskriver som har ansvar for kun én embetskrets.
 - b. hvert faste rettssted skal ha sin egen rettskrets. Dette er ikke til hinder for at tingrettene kan

disponere andre lokaler ved behov.

2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre domstolloven slik at rettssteder ikke kan legges ned uten politisk behandling i Stortinget, også i tilfeller der rettsstedet har felles rettskrets med et annet rettssted.
3. Stortinget ber regjeringen kodifisere praksisen med at lokalisering, sammenslåinger og nedleggelser av domstoler, herunder endringer i rettskretser, ikke skal skje uten at det er behandlet i Stortinget.»

Komiteens tilråding

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

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

vedtak:

1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre domstolloven slik at
 - a. alle tingretter skal ha en sorenskriver som har ansvar for kun én embetskrets.
 - b. hvert faste rettssted skal ha sin egen rettskrets. Dette er ikke til hinder for at tingrettene kan disponere andre lokaler ved behov.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre domstolloven slik at rettssteder ikke kan legges ned uten politisk behandling i Stortinget, også i tilfeller der rettsstedet har felles rettskrets med et annet rettssted.
3. Stortinget ber regjeringen kodifisere praksisen med at lokalisering, sammenslåinger og nedleggelser av domstoler, herunder endringer i rettskretser, ikke skal skje uten at det er behandlet i Stortinget.

Oslo, i justiskomiteen, den 3. november 2020

Lene Vågslid

leder

Peter Frølich

ordfører

VEDLEGG



DET KONGELIGE JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT

Justis- og innvandringsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
20/139 - ABR

Dato
10.01.2020

Dokument 8:36 S (2019–2020) Representantforslag om at domstolene skal ha stedlig ledelse og at endringer i domstolstrukturen skal avgjøres i Stortinget

1. BAKGRUNN

Jeg viser til brev 7. januar 2020, der det bes om departementets uttalelse til representantforslag 36 S (2019–2020) innen 16. januar 2020, som lyder:

1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre domstolloven slik at
 - a. alle tingretter skal ha en sorenskriver som har ansvar for kun én embetskrets.
 - b. hvert faste rettssted skal ha sin egen rettskrets. Dette er ikke til hinder for at tingrettene kan disponere andre lokaler ved behov.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å endre domstolloven slik at rettssteder ikke kan legges ned uten politisk behandling i Stortinget, også i tilfeller der rettsstedet har felles rettskrets med et annet rettssted.
3. Stortinget ber regjeringen kodifisere praksisen med at lokalisering, sammenslåinger og nedleggelser av domstoler, herunder endringer i rettskretser, ikke skal skje uten at det er behandlet i Stortinget.

2. DEPARTEMENTETS UTTALELSE

2.1 Innledning

Jeg vil begynne med å fremheve at regjeringen i 2017 satte ned et utvalg for å vurdere domstolenes organisering (Domstolkommisjonen). Kommisjonen avga 1. oktober 2019

en delutredning om domstolstruktur, NOU 2019: 17 Domstolstruktur. Jeg trekker frem dette fordi utvalgets anbefalinger er relevante for vurderingen av representantforslaget, og fordi kommisjonen skal se på flere av temaene i representantforslaget i sin andre og siste delutredning, som skal avgis sensommeren 2020. Kommisjonen har vært virksom i mer enn to år, og har arbeidet parallelt med delutredningene. Jeg vil også understreke at regjeringen ikke har tatt stilling til hvordan utredningene skal følges opp.

Det overordnede synet og det grunnleggende utgangspunktet mitt er at vi bør ta til oss kommisjonens beskrivelse av utfordringene domstolene står overfor, og at vi bør lytte til og vurdere utvalgets anbefalinger og begrunnelser. Riksrevisjonen peker på flere av de samme utfordringene i sin undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene, Dokument 3:3 (2019–2020) – utfordringer vi er nødt til å ta på alvor, som store variasjoner i effektivitet mellom domstolene og manglende fleksibilitet. Det er særlig i lys av dette jeg i det følgende uttaler meg om forslagene.

2.2 Domstolledelse

Jeg uttaler meg først om forslaget som går ut på å endre domstolloven slik at alle tingretter skal ha en sorenskriver som har ansvar for kun én rettskrets. Dette forslaget er ikke ulikt representantforslag 89 S (2014–2015), jf. Innst. 159 L (2015–2016), som ikke fikk flertall i Stortinget. Jeg støtter ikke dette forslaget.

Domstoladministrasjonens styre skal sørge for at den sentrale administrasjonen av domstolene skjer på en forsvarlig og hensiktsmessig måte etter domstolloven § 33. Domstoladministrasjonen fastsetter antall faste dommerstillinger for den enkelte domstol, og den kan opprette felles faste dommerstillinger for flere domstoler etter domstolloven § 33 c. Domstoladministrasjonens styre kan i «særlige tilfeller» fastsette at to eller flere domstoler skal ha felles ledelse i medhold av forskrift 28. september 2015 nr. 1202 om felles faste dommerstillinger § 3. Hovedformålet med ordningen er å øke fleksibiliteten, bedre ressursutnyttelsen og redusere sårbarheten i domstolene. Formålet sammenfaller med Domstolkommisjonens og Riksrevisjonens anbefalinger om å øke fleksibiliteten i ressursbruken mellom domstolene.

Det er etter dette Domstoladministrasjonen, i lys av plikten til å sørge for en forsvarlig og hensiktsmessig administrasjon av domstolene, som vedtar og etablerer felles ledelse av domstoler. Jeg har tillit til at ordningen praktiseres i samsvar med forutsetningene og den til enhver tid rådende situasjonen i domstolene. Det er ingen holdepunkter for å trekke den slutningen at det ikke gjøres en konkret vurdering i det enkelte tilfellet, eller at hjemmelen ikke fungerer som en unntaksregel.

2.3 Rettssteder og rettskretser

Jeg støtter heller ikke forslaget om å endre domstolloven slik at hvert faste rettssted skal ha sin egen rettskrets. En organisering som foreslått i representantforslaget kan

bygge opp under den strukturelle ineffektiviteten som både Domstolkommisjonen og Riksrevisjonen peker på sine utredninger, i alle fall om ikke antallet rettskretser reduseres. Det er for så vidt riktig at en ordning der hver tingrett har sin egen sorenskriver ikke står i veien for et godt samarbeid på tvers av domstoler, men det er viktig å være klar over at det er grenser for hvor langt samarbeidet kan strekkes. Rettskretsene styrer fordelingen av saker mellom domstoler, og sakene kan i alminnelighet ikke omfordes mellom dem. Forslaget strider mot anbefalingene om å øke fleksibiliteten i ressursbruken mellom domstolene.

2.4 Kompetanse til å vedta endringer

Jeg ønsker så å uttale meg om forslaget om å endre domstolloven slik at rettssteder ikke kan legges ned uten politisk behandling i Stortinget, også der rettsstedet har felles rettskrets med et annet rettssted. Domstolkommisjonen varslet i den første delutredningen at den skal vurdere hvor kompetansen til å vedta endringer av rettskretser og lokalisering av tingretter bør ligge i den andre delutredningen, se utredningen punkt 3.1 side 21. Dette henger tett sammen med spørsmålene som gjelder domstolenes uavhengighet, som utgjør en helt sentral del av kommisjonens oppdrag. Regjeringen har altså allerede bestilt en utredning av disse spørsmålene. Norges institusjon for menneskerettigheter leverte i februar 2019 en rapport til kommisjonen om menneskerettslige rammer for domstolenes uavhengighet, som vil være relevant for utredningen av spørsmålene. Det vil verken være hensiktsmessig eller forsvarlig å utrede eller fremme et forslag om en slik endring før vi har mottatt og vurdert kommisjonens anbefalinger.

Det siste forslaget går ut på å kodifisere praksisen med at lokalisering, sammenslåing og nedleggelser av domstoler, herunder endringer i rettskretser, ikke skal skje uten at det er behandlet i Stortinget. Kommisjonen skal i den andre delutredningen se på om det bør gjøres endringer i dagens system for styring av domstolene, herunder hvilket forhold det bør være mellom Stortinget og regjeringen på den ene siden, og domstolene som statsmakt og Domstoladministrasjonen på den andre. I en situasjon der disse grunnleggende spørsmålene er under utredning, vil det verken være forsvarlig eller hensiktsmessig å lovfeste praksisen.

Jeg har tidligere uttalt, og står fast ved, at eventuelle endringer i domstolstrukturen vil bli forelagt for Stortinget.

Med hilsen



Jøran Kallmyr

