



STORTINGET

# Representantforslag 54 S

(2019–2020)

fra stortingsrepresentantene Emilie Enger Mehl og Ole André Myhrvold

Dokument 8:54 S (2019–2020)

**Representantforslag fra stortingsrepresentantene Emilie Enger Mehl og Ole André Myhrvold om at prosessen med sammenslåing av domstoler i Østfold stilles i bero og settes i sammenheng med Domstolkommisjonens arbeid**

Til Stortinget

## Bakgrunn

12. februar 2019 inngikk domstolslederne og de tillitsvalgte i Parat en intensjonsavtale om sammenslåing av Fredrikstad tingrett, Halden tingrett, Moss tingrett og Sarpsborg tingrett.

I 2016 vedtok styret i Domstoladministrasjonen at felles ledelse skulle vurderes ved enhver ledig domstollederstilling. I stedet for å lyse ut sorenskriverembetet konstitueres én som allerede innehar funksjonen ved en annen domstol. I praksis er det nærmest automatikk i at felles ledelse blir besluttet i de tilfellene der en sorenskriver avgår fra sin stilling ved pensjon eller på annen måte. Dette skjedde blant annet ved Halden tingrett i 2018, da Domstoladministrasjonen besluttet felles ledelse mellom Halden og Fredrikstad. Sorenskriveren for Fredrikstad tingrett ble ansatt som sorenskriver også for Halden tingrett, til tross for stor motstand fra de ansatte i Halden og lokalsamfunnet. Sorenskriveren ved Fredrikstad tingrett er en lenge uttalt tilhenger av sammenslåinger av tingrettene i Østfold.

Også i 2015 vurderte Domstoladministrasjonen at en sammenslåing av tingrettene i Østfold var aktuelt. Dette ble den gang skrinlagt etter stort politisk press gjennom flertallsmerknader i Innst. 6 S (2015–2016).

Flertallet, Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, skrev blant annet:

«Flertallet har likevel ingen intensjon om å gjennomføre flere sammenslåinger nå, og peker blant annet på at det kommer en påtalereform som vil kunne få betydning for domstolstrukturen. Flertallet peker videre på at hensyn til rettssikkerhet, fagmiljø og rekruttering er vesentlige faktorer som kan påvirke fremtidens tingrettsstruktur. Dersom man lokalt ønsker endringer i strukturen, må det gjennomføres en prosess der det er gode diskusjoner og prosesser lokalt knyttet til sammenslåinger.»

Forslagsstillerne kan ikke se at slike gode diskusjoner og prosesser har funnet sted i Østfold.

Beslutningen om felles ledelse ved tingrettene i Halden og Fredrikstad føyer seg inn i et mønster hvor Domstoladministrasjonen ikke håndterer beslutninger om felles ledelse ut fra vilkåret «særlige tilfeller» og et prinsipp om at hjemmelen skal være en unntaksregel (presisert av daværende statsråd Anders Anundsen i stortingsdebatt i forbindelse med Innst. 159 S (2015–2016) og gjentatt av samme statsråd i svar på det skriftlige spørsmålet i Dokument nr. 15:277 (2016–2017)).

Domstoladministrasjonens praksis synes nå heller å være basert på et pensjons- og tilfældighetsprinsipp. Når det til enhver tid er de domstolene med sorenskriverer som avgår fra sin stilling, som får felles ledelse, blir det også svært tilfeldig hvilke domstoler som legges under felles ledelse. I Østfold illustreres dette med at det ikke ble vurdert hvorvidt Halden skulle underlegges Sarpsborg eller Fredrikstad. Sett i et geografisk perspektiv kan det synes som om innføringen av felles ledelse mellom Fredrikstad og Halden var en «knipetangsmanøver» mot Sarpsborg tingrett.

Forslagsstillerne kan ikke se at innføringen av felles ledelse mellom Halden og Fredrikstad tingretter var gjenstand for en konkret vurdering.

Storingsrepresentantene Jenny Klinge, Anne Tingelstad Wøien og Janne Sjelmo Nordås fremmet 9. april 2015 et representantforslag om å endre domstolloven slik at alle tingretter skal ha en domstolleder som kun har ansvar for én embetskrets, jf. Dokument 8:89 S (2014–2015). Forslaget ble behandlet i Stortinget 14. mars 2016 på grunnlag av justiskomiteens innstilling, jf. Innst. 159 S (2015–2016). Forslaget fikk ikke flertall. Forslagsstillerne vil imidlertid vise til komiteens merknad i Innst. 159 S (2015–2016):

«Komiteen vil vise til at justis- og beredskapsministeren i svarbrev til komiteen av 5. oktober 2015 skriver at på bakgrunn av høringsvarene som er kommet på forslaget til forskriftsendring fra DA, har forskriften blitt justert. Statsråden skriver at kun i 'særlige tilfeller' vil det være aktuelt med felles domstolleder. Videre merker komiteen seg at statsråden skriver at praktiseringen av en slik forskrift langt på vei vil være i tråd med departementets innspill i høringsrunden, hvor departementet la til grunn at en slik hjemmel må benyttes med varsomhet etter en konkret vurdering i det enkelte tilfelle.»

I debatten presiserte daværende statsråd Anders Anundsen at hjemmelen for å beslutte felles ledelse var en unntaksregel, og uttalte følgende på vegne av regjeringen fra Høyre og Fremskrittspartiet:

«Jeg er i all hovedsak enig i argumentasjonen, som er veldig lik fra både flertallet og mindretallet, i denne saken. Det er gode argumenter for å opprettholde hovedregelen med én sorenskriver per tingrett. Og selv om en på en måte ikke lander på den samme konklusjonen, er argumentene for at man skal benytte dette virkemidlet med varsomhet, veldig like.»

Og videre:

«Det er naturligvis også – i den grad denne unntaksbestemmelsen benyttes, for det er det vil være – viktig å ha nødvendig lokal forankring.»

Statsråden gjentok senere presiseringen om at hjemmelen for å etablere felles ledelse er en unntaksregel, blant annet i svar på det skriftlige spørsmålet i Dokument nr. 15:277 (2016–2017):

«Det er imidlertid viktig å understreke at forskriften åpner for unntak fra hovedregelen og at det skal foreligge særlige tilfeller dersom det besluttes at det skal være felles ledelse.»

Forslagsstillerne mener at tidligere justisminister beskriver en høy terskel for å innføre felles ledelse. Domstoladministrasjonen har i praksis lagt til grunn en langt lavere terskel, slik som mellom Halden og Fredrikstad i 2018. At Domstoladministrasjonen over tid har ønsket en sammenslåing av tingrettene i Østfold, er he-

vet over tvil. Så sent som i 2015 forsøkte Domstoladministrasjonen å få til en sammenslåing av tingrettene i Østfold, men på grunn av lokal motstand både blant sorenskrivere, politikere, advokater og lokalsamfunn for øvrig strandet dette.

At prosessen nå har ført fram til en avtale om sammenslåing av de fire tingrettene Halden, Fredrikstad, Sarpsborg og Moss, er derfor ikke overraskende. Imidlertid registrerer forlagsstillerne at dette har vakt sterkere motstand enn Domstoladministrasjonen og sorenskriverne har villet vedgå. Flere dommere, advokater og andre tilknyttet domstolene har vært meget skeptisk til prosessen. Ikke nødvendigvis til sammenslåingen som sådan, men til prosessen fordi den er frikoblet fra den parallelle prosessen som gjennomføres av Domstolkommissjonen. På denne måten blir ikke strukturen for tingretter i Østfold gjenstand for en helhetlig vurdering, og man fratas også muligheten for en bred offentlig debatt om forslagene.

Forslagsstillerne mener at den beskrevne bruk av innføring av felles ledelse er et virkemiddel Domstoladministrasjonen har benyttet i Østfold for å tvinge fram såkalte frivillige sammenslåinger, som i praksis forskutterer strukturendringer og sentralisering. Dette var ikke intensjonen bak forskriften, som åpner for å innføre felles ledelse i særlige tilfeller.

Forslagsstillerne viser til svar fra justis- og innvandringsminister Jøran Kallmyr på skriftlig spørsmål i Dokument nr. 15:39 (2019–2020), datert 10. oktober 2019:

«Etter domstolloven § 22 ligger myndigheten til å vedta endringer i rettskretser til Kongen i statsråd. Det har likevel vært praksis å forelegge endringer i domstolstrukturen for Stortinget, selv om regjeringen formelt har kompetanse til å treffe beslutninger om dette selv, jf. Ot.prp. nr. 44 (2000–2001) side 82. Regjeringen vil i tråd med praksis legge frem eventuelle forslag til endringer i domstolstrukturen for Stortinget. Regjeringen har foreløpig ikke tatt stilling til hvordan forslagene i NOU 2019:17 skal følges opp.»

Det vises til Ot.prp. nr. 44 (2000–2001), punkt 7.12.1 Fastleggelse av overordnede prinsipper for organiseringen av domstolene:

«I dag er det Stortinget som bestemmer hva slags domstoler landet skal ha, etter forslag fra regjeringen. Stortinget fastsetter domstolenes organisering med hensyn til antall instanser og domstolenes ansvarsområder. Praksis er også at spørsmål om nedleggelse, sammenslåinger og lokalisering av domstoler forelegges Stortinget av regjeringen, selv om regjeringen formelt har kompetanse til å treffe beslutninger om dette selv.

Omorganiseringen av den sentrale domstoladministrasjonen som foreslås i denne proposisjonen vil ikke gjøre endringer på dette. Stortingets medvirkning i disse overordnede beslutningene om domstolenes organisering representerer en viktig demokratisk innflytelse på domstoladministrasjonen i fremtiden.»

Det vises til forrige strukturreform i domstolene, hvor antallet ble redusert fra 92 til 65. Domstolstrukturen ble utredet av et utvalg som la frem sin innstilling i NOU 1999:22 Domstolene i første instans. Forut for dette var det i Innst. S. nr. 122 (1996–1997) om regulering av embetsdistrikter bl.a. uttalt:

«Stortinget ber Regjeringen framlegge en stortingsmelding om domstolstrukturen for herreds- og byrettene, og forutsetter at det ikke iverksettes noen embetsreguleringer som ikke har bred støtte fra de berørte parter før meldingen har vært behandlet i Stortinget.»

Spørsmålet ble forelagt for Stortinget i St.meld. nr. 23 (2000–2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden.

Det kan etter forslagsstillernes vurdering virke som om sammenslåingen av tingretter i Østfold er presset gjennom av Domstoladministrasjonen. Forslagsstillerne anfører at endringen av domstolstrukturen i Østfold ikke må skje uten en grundig og bred utredning som ser sammenhengen i eksisterende domstolstruktur i, men

også områdene utenfor, Østfold. Bare slik kan man sikre en godt forankret prosess som gir et resultat som vil stå seg over tid. Domstolstrukturen i Østfold må etter forslagsstillernes mening gis en bredere politisk behandling og settes i sammenheng med resten av Domstolkommisjonens arbeid.

## Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

Stortinget ber regjeringen sørge for at sammenslåingen av tingrettene i Halden, Fredrikstad, Sarpsborg og Moss stilles i bero. En eventuell endring i domstolstrukturen i Østfold må sees i sammenheng med Domstolkommisjonens øvrige arbeid og konklusjoner og være basert på de prinsipper som Stortinget legger til grunn for fremtidig organisering av domstolene.

30. januar 2020

**Emilie Enger Mehl**

**Ole André Myhrvold**

