



DOMSTOL- ADMINISTRASJONEN

Domstoladministrasjonens høringssvar til Justisdepartementets forslag om endringer i domstolstruktur

23. mars 2022

Innhold

INNHold	2
1. INNLEDNING	3
2. PROSESSEN	6
3. HVORFOR VAR DET BEHOV FOR DOMSTOLSREFORMEN 2021?	7
3.1 SAKSBEHANDLINGSTID OG RESSURSEFFektivITET	7
3.2 KVALITET OG FAGMILJØER	10
3.3 HØRINGSINSTANSENS SYN PÅ DOMSTOLSREFORMEN 2021	13
4. HVA ER OPPNÅDD MED DOMSTOLSREFORMEN 2021?	14
4.1 BEDRE RESSURSUTNYTTELSE OG STERKERE FAGMILJØER	14
4.1.1 Økt fleksibilitet - domstolene flytter bemanning, ikke saker	14
4.1.2 Mange, raske og synlige effekter for fagmiljøene	15
4.1.3 Effekten for medarbeiderne	16
4.1.4 Effekten for brukerne – sett fra domstolledernes ståsted	16
4.1.5 Redusert sårbarhet	17
4.2 HMS OG ARBEIDSMILJØARBEID	17
4.3 INFORMASJONSSIKKERHET OG PERSONVERN	18
4.4 KORTERE SAKSBEHANDLINGSTID	19
5. LEDELSE	21
5.1 OM BEHOVET FOR LEDELSE I DOMSTOLENE	21
5.2 UTVIKLINGEN AV LEDELSE I DOMSTOLENE	22
5.3 MULIG VIDERE UTVIKLING AV LEDELSESSTRUKTUREN I DOMSTOLENE	25
5.4 MULIG LOVREGULERING AV DESENTRALISERT LEDELSE	25
6. HVORDAN SIKRE OG OPPRETTHOLDE VIRKSOMHETEN VED MINDRE RETTSSTEDER	27
6.1 DOMSTOLSTRUKTUREN INN I LOVEN	27
6.2 TILTAK FOR Å HINDRE EN GRADVIS SVEKKING AV DE SMÅ RETTSSTEDENE	28
7. PRINSIPIELLE SPØRSMÅL	30
7.1 BARNESAKER	30
7.2 SAMISK DIMENSJON	33
7.3 JORDSKIFTERETTENE	37
8. BEMERKNINGER TIL DEPARTEMENTETS FORSLAG OM ØKT SAMHANDLING SOM ALTERNATIV TIL DOMSTOLSREFORMEN 2021	40
8.1 REGLENE OM OVERFØRING AV SAKER OG PERSONALRESSURSER	40
8.2 FELLES SAKSINNTAK OG SYSTEMSTØTTE FOR ØKT SAMHANDLING	41
8.3 SAMHANDLING GJENNOM FELLES LEDELSE	42
9. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	43
9.1 INNLEDENDE BEMERKNINGER	43
9.2 KOSTNADER VED DOMSTOLSREFORMEN 2021	44
9.3 BEHOVET FOR TEKNOLOGISKE ENDRINGER VED EN NY STRUKTURREFORM	44
9.4 BEMANNINGSBEHOV VED NY STRUKTURREFORM	48
9.4.1 Arbeids- og embetsrettslige forhold	48
9.4.2 Rekruttering og nytnevnelser	51
9.5 VURDERING AV SAMLEDE KOSTNADER VED GJENNOMFØRING AV EN NY STRUKTURREFORM	52
10. VEDLEGG – Domstolsreformen 2021 så langt – Effekter og organisering	

1. Innledning

Formålet med domstolsreformen av 2021 var å bedre befolkningens rettssikkerhet. Dette skulle i hovedsak oppnås gjennom kortere saksbehandlingstid og sterkere fagmiljø i domstolene.

Allerede nå er det klart at reformen virker etter sin hensikt. Gjennom bedre ressursutnyttelse har saksbehandlingstiden i domstolene gått ned, og i de nye og større rettskretsene er en rekke aktiviteter på gang for å utvikle fagmiljøene både for dommerne og andre medarbeidere i domstolene.

Domstoladministrasjonen mener at 2021-reformen er en grunnleggende forutsetning for å kunne tilby befolkningen den beste konfliktløsningen med en kvalitet som er tilpasset deres behov og forventninger.

En reversering av 2021-reformen vil føre til en svekkelse av befolkningens rettssikkerhet sammenlignet med dagens struktur, og vil forsinke og vanskeliggjøre moderniseringen av Norges domstoler, særlig innenfor den digitale utviklingen.

2021-reformen innebærer ikke en sentralisering av aktiviteten eller arbeidsplassene i domstolene. Alle rettsstedene er opprettholdt slik at nærheten til domstolene for befolkningen i dag er den samme som før reformen. De gamle domstolene samarbeider nå i de nye rettskretsene under en felles leder, og virksomheten på hvert enkelt sted består.

Domstollederne i alle tingretter og jordskifteretter som er omfattet av domstolsreformen har svart på en spørreundersøkelse som ble gjennomført i februar 2022. Hensikten var å kartlegge effekten av formålet med reformen; 1) Bedre ressursutnyttelse og 2) Sterkere fagmiljøer. Undersøkelsen har også kartlagt organisering og plassering av ulike lederfunksjoner i den enkelte domstol. Domstolene ble bedt om å rapportere om resultatene fra innføring av ny struktur i mai 2021 til februar 2022.

Resultatene fra denne undersøkelsen er oppsummert i vedlegget «Domstolsreformen 2021 så langt – Effekter og organisering,» vedlegg 1. Undersøkelsen viser at man har oppnådd effekter av reformen allerede nå.

Det er uvanlig at en stor reform gir så gode og målbare resultater såpass raskt. En nye ledelses- og organisasjonsstruktur har vært helt avgjørende for å oppnå disse resultatene. Større domstoler, økt fleksibilitet og en styrket ledelse gir mulighet til å disponere og spille på flere ressurser, både med hensyn til kapasitet og kompetanse.

Muligheten for en betydelig styrking av fagmiljøene er helt sentralt for reformen. Både tingrettene og jordskifterettene opplyser at de har forsterket innsats på kompetanseutvikling og erfaringsutveksling i arbeidshverdagen. Mange har opprettet nye fag-/ressursgrupper. Det arrangeres flere felles fagseminarer og -samlinger, dommermøter mv enn tidligere. De fleste tingretter har innført, eller er i ferd med å innføre spesialisering på ulike saksområder. Større fagmiljøer har gitt tilgang på spesialisert kompetanse, blant annet innenfor rettsmekling, og mer ensartet praksis.

Tingrettene har fått tilbakemeldinger fra brukere som ser det som positivt at de møter flere dommere på rettsstedet. For eksempel er det viktig at personer som av ulike årsaker møter i retten gjentatte ganger kan få sine saker behandlet av ulike dommere, at særlig barn kan få en mer tilpasset behandling og at dommere og saksbehandlere kan støtte seg på et større fagmiljø.

2021-reformen er ikke et første skritt mot en fremtidig sentralisering og nedleggelse av de små rettsstedene. Tvert imot er den en garanti for at domstolene kan opprettholde den desentraliserte strukturen man i dag har selv om saksmengden inn til domstolene skulle fortsette å falle samlet sett. Dette er mulig fordi Stortinget ved sin behandling av reformen satte som vilkår at bemanningen skulle opprettholdes på alle rettssteder hvor det er fire eller færre dommere. Det innebærer at mindre rettssteder har en særlig beskyttelse som følge av reformen. En slik garanti kan bare forsvares dersom de som arbeider på et rettssted med for liten sakinngang i forhold til bemanningen kan påta seg arbeid fra de øvrige rettsstedene i rettskretsen.

Svært mange både i og utenfor domstolene synes å mene at dagens domstolstruktur er bedre enn den man hadde før reformen. Den nye strukturen gir befolkningen økt rettssikkerhet og samfunnets ressurser blir bedre utnyttet. Likevel er mange bekymret for fremtiden, og for at deres domstol på sikt vil bli lagt ned. Det er også en bekymring for at ressurser skal bli flyttet fra de små rettsstedene i en rettskrets til et større, og at de mest interessante oppgavene skal bli sentralisert. Disse bekymringene er forståelige og må etter Domstoladministrasjonens oppfatning møtes med håndfaste tiltak som kan virke tillitsskapende.

Domstoladministrasjonen foreslår derfor i dette høringssvaret en rekke tiltak som skal være med på å trygge både våre medarbeidere, kommunene, advokater og andre som har kontakt med domstolene. For det første foreslås det at den nåværende domstolstrukturen for tingrettene og jordskifterettene – inkludert alle rettsstedene – tas inn i domstoloven slik at den bare kan endres av Stortinget etter ordinær lovbehandling. Videre foreslås det å lovfeste at domstolleder og nestleder som hovedregel ikke skal ha fast kontorsted på samme rettssted. Dette vil sikre en desentralisert ledelsesstruktur i de nye rettskretsene. Dessuten mener Domstoladministrasjonen at prinsippet om at saker skal gå på det rettsstedet den geografisk hører hjemme også bør lovfestes. Det samme gjelder prinsippet om en likeverdig ressursfordeling mellom rettsstedene i en rettskrets. Også stillingsgrantien for de mindre rettsstedene – som i dag er nedfelt i forarbeidene til reformen – bør lovfestes.

I forbindelse med domstolsreformen 2021 har Domstoladministrasjonen satt i gang en storstilt investeringsplan som tar sikte på å etablere nye og bedre domstollokaler på en rekke mindre rettssteder. Her vil det bli inngått leiekontrakter for 15-20 år som ytterligere understreker den langsiktige strategien for sterke og moderne domstoler i hele landet.

En reversering av domstolsreformen vil legge beslag på store ressurser i domstolene og Domstoladministrasjonen. Det vil stille det meste av utviklingsarbeid innenfor IT-området i bero i en lang periode. På bakgrunn av regnskapstall fra gjennomføringen av domstolsreformen 2021 har Domstoladministrasjonen laget et anslag over de totale kostnadene ved gjennomføring av en ny strukturreform.

(i mill. kr)

	Domstolsreformen fra 2021	Reversering av reformen	Totalt
Investeringer	55	65	120
Varige lønnskostnader	25	50	75
Sum	80	115	195

En full reversering av domstolsreformen vil medføre at 83 førsteinstansdomstoler må gjenopprettes. Det er beregnet at dette vil koste om lag **65 millioner kroner** i investeringer og **50 millioner kroner** i varige lønnsutgifter, i all hovedsak knyttet til opprettelsen av nye domstollederstillinger. Dette vil komme i tillegg til 25 millioner kroner i økte lønnsutgifter forbundet med den allerede gjennomførte domstolsreformen. Et av hovedmålene med reformen er bedre ressursutnyttelse. En reversering vil begrense denne muligheten. Det vil da ikke være mulig å realisere det potensialet som Riksrevisjonen påviste i sin undersøkelse av effektiviteten i domstolene i 2019. Riksrevisjonen fremholdt «at det samlet sett i 2018 var et effektiviseringspotensial i tingrettene for å behandle 8 prosent flere saker, gitt ressursene som hver enkelt tingrett har tilgjengelig». Det ble blant annet vist til at «små tingretter kan være særlig sårbare for store fluktuasjoner i saksinngangen».

2. Prosessen

En hel eller delvis reversering av domstolsreformen 2021 vil medføre store negative konsekvenser for domstolene, og bør derfor bare gjennomføres dersom det foreligger tungtveiende faglige eller andre relevante hensyn som tilsier at en reversering vil gi økt rettssikkerhet for befolkningen, bedre fagmiljø og en bedre ressursutnyttelse.

Det forventes at kravene i utredningsinstruksen oppfylles, men foreløpig er spørsmålet om reversering av domstolsreformen 2021 ikke underlagt en slik grundighet. Blant annet er domstolenes erfaringer med reformen ikke innhentet under arbeidet med høringsnotatet og presentert for høringsinstansene. Det er heller ikke foretatt en grundig vurdering av hvilke konsekvenser en ny strukturreform vil ha for domstolene og domstolenes brukere. Det er derfor grunn til bekymring for at mange høringsinstanser utenfor domstolene bygger sine høringssvar på et mangelfullt faktisk grunnlag.

Hurdalsplattformen og departementets høringsnotat gir føringer om krav til konsensus mellom domstolleder, tilsatte i domstolen og kommunene i rettskretsen for å opprettholde dagens struktur. Domstoladministrasjonen mener at det statsrettslige spørsmålet om hvilken domstolstruktur som gir best rettssikkerhet for befolkningen, ikke bør gjøres om til et lokalpolitisk spørsmål som avgjøres ved avstemninger i landets kommunestyre og lokale fagforeninger.

Spørsmålet om strukturreformen av 2021 skal reverseres må avgjøres av Stortinget etter en helhetlig vurdering av faglige og andre relevante hensyn. Når denne vurderingen foretas bør det bare tas hensyn til uttalelser og avstemninger fra kommunestyre, domstolledere, fagforeninger og andre som bygger på en reell og etterprøvbart argumentasjon for hvorfor dagens domstolstruktur bør reverseres/endres.

3. Hvorfor var det behov for domstolsreformen 2021?

Domstolene har høy tillit i samfunnet, og den generelle kvaliteten på domstolenes dømmende virksomhet oppfattes å være god.

Likevel er det de senere årene avdekket at domstolene også har utfordringer som må tas på alvor. Flere av disse utfordringene har en direkte sammenheng med at domstolene fram til 2021 hadde en uhensiktsmessig organisasjonsstruktur. Dette underbygges av flere grundige utredninger som er foretatt den senere tid, blant annet Riksrevisjonens rapport fra 2019, Domstolkommisjonens strukturutredning, NOU 2019: 17 og Særdomstolsutvalgets NOU 2017: 8.

Domstoladministrasjonen vil i det følgende foreta en kortfattet gjennomgang av disse utredningene.

3.1 Saksbehandlingstid og ressurseffektivitet

Det er et viktig prinsipp at konflikter som kommer for domstolene skal løses så raskt og effektivt som mulig. Lang saksbehandlingstid kan føre til at bevisførselen blir svekket, og at kostnadene og belastningen for den som står i konflikten blir større. Retten til å få avgjort en sak innen rimelig tid er derfor et grunnleggende rettssikkerhetskrav som inngår i retten til en rettferdig rettergang, jf. Grunnloven § 95 og Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) art. 6.

Riksrevisjonens kritikk og Stortingets behandling

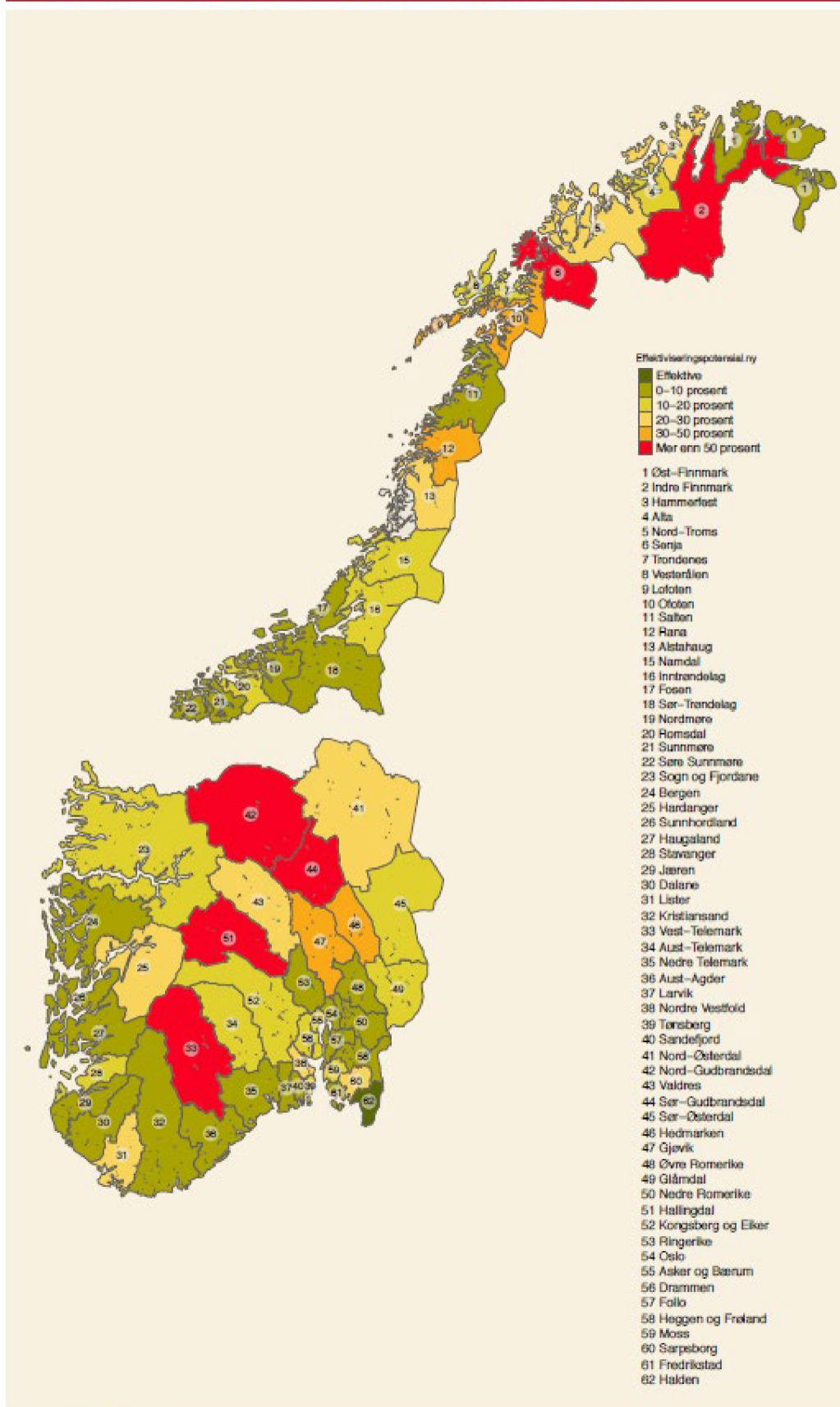
Riksrevisjonen undersøkte i perioden 2017-2019 saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene i Dokument 3:3 (2019-2020) som ble overlevert til Stortinget 22. oktober 2019. Målet med undersøkelsen var å vurdere om tingrettenes og lagmannsrettenes saksbehandling var effektiv og i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

Riksrevisjonens undersøkelser påviste at flere domstoler ikke nådde målene som Stortinget hadde fastsatt for saksbehandlingstid i straffesaker og tvistesaker. Det ble også funnet omfattende brudd på frister som er fastsatt i straffeprosessloven og tvisteloven. Blant de alvorligste funnene var at varetektsfengslede og personer under 18 år i halvparten av tilfellene måtte vente lenger enn fristen for å få sin straffesak behandlet i tingretten i 2018.

Riksrevisjonens analyse viste samtidig at tingrettene i 2018 kunne behandlet åtte prosent flere saker dersom de samlede ressursene tilført domstolene hadde vært utnyttet på en bedre måte. Videre ble det avdekket at potensialet for effektivisering av ressursutnyttelsen var størst i de mindre tingrettene.

Riksrevisjonen undersøkte gjennomsnittlig effektiviseringspotensial til den enkelte tingrett i perioden 2014-2018. Effektiviseringspotensialet til de ulike tingrettene fremgår av kartet utarbeidet av Riksrevisjonen som er inntatt nedenfor.

Figur 20 Gjennomsnittlig effektiviseringspotensial i tingrettene i 2014–2018



Kilde: Riksrevisjonen

Riksrevisjonen tok i sin rapport i bruk det høyeste nivå for kritikk «svært alvorlig», blant annet med utgangspunkt i at:

«Riksrevisjonen vurderer det som svært alvorlig at ikke flere domstoler når Stortingets mål for saksbehandlingstid i straffesaker og mener dette kan få konsekvenser for rettssikkerheten til de involverte og tilliten til rettsvesenet.»

Riksrevisjonen anbefalte på bakgrunn av påviste forbedringsområder ulike tiltak og oppfølgingspunkter. Blant disse var en anbefaling om at:

«Justis- og beredskapsdepartementet og Domstoladministrasjonen vurderer ytterligere tiltak for å øke fleksibiliteten i ressursbruken mellom domstolene, også for å kunne håndtere variasjoner i saksinngangen.»

Rapporten fra Riksrevisjonen ble behandlet i Stortinget i 2020. Stortinget sluttet seg enstemmig til kontroll- og konstitusjonskomiteen, som i Innst. 166 S (2019-2020) understreket at:

«Riksrevisjonen bruker det høyeste nivået for kritikk i sin rapport, noe som er svært uvanlig. [...] Komiteen understreker betydningen av at Stortingets frister i straffeprosessloven overholdes og at lovens virkemidler som skal bidra til framdrift i saksbehandlingen, tas i bruk.»

Domstolkommisjonens strukturutredning (NOU 2019: 17)

Domstolkommisjonen, som var bredt sammensatt både faglig og geografisk, pekte i strukturutredningen på at tingrettene hadde utfordringer blant annet knyttet til fleksibilitet, effektivitet og saksbehandlingstid. En av kommisjonens hovedkonklusjoner var at saksbehandlingstiden varierte og at det var et behov for bedre kapasitetsutnyttelse. I utredningen punkt 8.3.2 *Ulik saksbehandlingstid i tingrettene*, uttaler kommisjonen blant annet:

«For å sikre kvalitet og effektivitet i tingrettene er det avgjørende at variasjonene i saksbehandlingstid jevnes ut, og at flere tingretter når Stortingets mål. Det er uheldig at saksbehandlingstiden kan være lang i en domstol samtidig som det kan være ledig kapasitet i en annen domstol.

Forskjellene i saksbehandlingstid kan på et overordnet nivå ikke forklares med forskjeller i domstolstørrelse. Både mindre og større tingretter har perioder med lengre saksbehandlingstid. Noen små tingretter har likevel hatt særlig lang saksbehandlingstid over lengre tid.

Dette kan ha sammenheng med at små domstoler generelt er mer sårbare for sykefravær, feriefravær, permisjoner mv. Dette er noe domstolene selv fremhever i innspill til kommisjonen. Videre viser spørreundersøkelsene kommisjonen har gjennomført at 42 prosent av de ansatte i domstolene mener sykdom eller andre uforutsette hendelser som oftest betyr at berammede saker eller andre arbeidsoppgaver må utsettes. Et eksempel kan hentes fra Fosen tingretts årsrapport fra 2017, der det fremgår at sorenskriverens benbrudd førte til omberamning av flere saker, uforsvarlig lang saksbehandlingstid i en del tvistesaker og uforsvarlig lang tid fra hovedforhandling til dom i enkeltsaker. Det er uheldig overfor

brukerne at sykefravær hos én person får avgjørende betydning for domstolens samlede saksbehandlingstid. I små enheter kan det i enkelte tilfeller være vanskelig å unngå.»

Domstolkommisjonen viste videre til at også jordskifterettene hadde utfordringer, blant annet knyttet til strukturell ineffektivitet og saksbehandlingstid. I utredningens punkt 22.3 om *strukturell ineffektivitet* uttalte kommisjonen blant annet at:

«Svært mange av jordskifterettene mottar 40 eller færre saker hvert år. I 2018 gjaldt dette 24 av 34 jordskifteretter. Flere har et sakstilfang på under 20 saker i året. Selv med lav saksinngang er hver jordskifterett avhengig av en minimumsbemanning, lokaler og tilstrekkelig utstyr. I tillegg er det store variasjoner i antall saker både mellom jordskifteretter og fra år til år i hver enkelt jordskifterett. Til sammen medfører dette at det er vanskelig å bedre effektiviteten innenfor dagens struktur.»

Under punkt 22.4 om *endrede forventinger til jordskifterettene* viste kommisjonen blant annet til at:

«Det er også en klar forventning om raskere saksbehandling. I 2018 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden for avgjorte saker på 15 måneder. Den lange saksbehandlingstiden trekkes av brukerne fram som det største ankepunktet mot jordskifterettene i dag. Under halvparten av brukerne synes at jordskifterettens behandling er effektiv. For å bevare og styrke tilliten er det nødvendig å ta grep for å møte forventningen om avgjørelser innen rimelig tid.»

Både Domstolkommisjonen og Riksrevisjonen konkluderte med at fleksibiliteten i domstolene burde økes for å bedre ressursutnyttelsen og derved redusere saksbehandlingstidene.

Riksrevisjonens skarpe kritikk mot domstolene hadde særlig betydning for at domstolsreformen 2021 ble gjennomført. Reformen tok sikte på å øke fleksibiliteten i domstolene ved å legge til rette for bedre ressursutnyttelsen. Av punkt 4 fremgår at domstolsreformen virker i praksis. Ressursene utnyttes på tvers av rettsstedene innenfor hver rettskrets og dette påvirker saksbehandlingstidene på en positiv måte. Når Riksrevisjonen etter hvert følger opp om hensiktsmessige tiltak har blitt iverksatt, vil domstolene som følge av dette kunne unngå ytterligere kritikk.

3.2 Kvalitet og fagmiljøer

Rettsmekling

Når forutsetningene for utvikling av robuste fagmiljøer i den enkelte domstol var så vidt ulike i den tidligere strukturen, ble tilbudet til brukerne av domstolene rundt om i landet også varierende.

Riksrevisjonen hadde begrensede muligheter til å gå inn i denne typen problemstillinger i sin undersøkelse i 2019, men pekte likevel på at bruken av tvistelovens virkemidler, som blant annet rettsmekling, var ulik mellom domstolene. Undersøkelsen viste at mange av de mindre tingrettene brukte rettsmekling i liten grad.

Et tilbud om rettsmekling innebærer at partene får mulighet til en raskere, billigere og mer skånsom tvisteløsning, og i et likebehandlingsperspektiv var det problematisk at tilbudet om rettsmekling i stor grad varierte mellom de ulike tingrettene.

Rettsmekling er en behandlingsform som krever spesialkompetanse. Videre vil meklingsdommeren bli inhabil og som hovedregel ikke kunne fortsette behandlingen av saken dersom det ikke kommer

til forlik. Det gjorde det vanskelig å gjennomføre rettsmekling i små domstoler. Dommerne hadde i disse domstolene mindre muligheter for spesialisering, og de var for sårbare med hensyn til inhabilisering av dommeren som gjennomfører meklingen.

Riksrevisjonens undersøkelse omfattet kun tingretter og lagmannsretter, men den samme problemstillingen er relevant også for jordskifterettene. Gjennom lang tid har det vært økt oppmerksomhet rundt rettsmekling i jordskifterettene. Mange av jordskifterettene er imidlertid svært små, og det har derfor vært noe motstand til rettsmekling som følge av faren for at en dommer vil bli inhabil om meklingene ikke førte frem.

Kompetanseutvikling

For å opprettholde et høyt kompetansenivå i domstolene er det nødvendig å drive systematisk og kontinuerlig kompetanseutvikling. I dag tilbys dommere et kompetanseløp i form av introduksjonsprogram og videreutviklingsprogram. Programmene bygger på nasjonale tiltak, i tillegg til lokale tiltak i den enkelte domstol. Den viktigste læringsarenaen for dommere og saksbehandlere er nok likevel arbeidsplassen og den løpende samhandlingen med kollegaer. Med unntak av kompetansetiltak som tilbys sentralt, forutsetter den kontinuerlige kompetanseutviklingen i domstolene at man har fagmiljøer av en viss størrelse å spille på.

Domstolkommisjonen foretok i strukturutredningen NOU 2019:17 en gjennomgang og vurdering av kompetansearbeidet og kompetansebehovet i domstolene. Når det gjelder arbeidsplassen som læringsarena for dommere uttalte kommisjonen følgende:

«Læring på arbeidsplassen er likevel ansett som det kanskje aller viktigste elementet i kompetanseutviklingen for dommere. Gjennom behandling av enkeltsaker og diskusjoner med kollegaer opparbeider dommere seg både praktisk og teoretisk kompetanse. Den uformelle og ustrukturerte formen for kompetanseutvikling er følgelig av stor betydning. Mangelen på dommerkollegaer i de minste domstolene utgjør en utfordring i denne sammenheng. Det er lettere å skape varierte og inspirerende fagfellesskap i store domstoler, der man også kan ha ulike kompetanseprofiler som utfyller hverandre. Selv om dommerne ved mindre domstoler kan kontakte kollegaer i andre domstoler, må det antas at dette ikke gir de samme mulighetene til faglige utviklingsmiljø.»

Kravene til den dømmende virksomheten har utviklet seg over tid, og sakenes omfang og kompleksitet har på flere områder blitt større. Blant annet stiller internasjonal påvirkning på norsk rett nye og større krav til domstolene. Denne utviklingen aksentuerer behovet for sterke fagmiljøer innenfor hver rettskrets.

Spesialisering

Samfunnet generelt er i økende grad preget av spesialisering både i offentlig og privat sektor. Dette gjelder ikke minst blant advokatene, som er en sentral aktørgruppe i domstolene. For at domstolene skal være tilpasset samfunnets forventninger og behov, er det nødvendig å sette domstolene i stand til å kunne tilby spesialisert kompetanse på særskilte rettsområder. Mulighetene for å bygge opp sterke kompetansemiljøer innenfor den enkelte rettskrets har stor betydning for kvaliteten på domstolsbehandlingen.

Norske dommere er i utgangspunktet generalister som behandler alle typer saker. Dette vil også være tilfellet i årene fremover. Større domstoler har imidlertid i de senere årene forsøkt å tilpasse seg de økte kravene som stilles som følge av at sakene og rettskildebildet er blitt stadig mer omfattende og komplekst, ved å innføre moderat spesialisering på visse områder. En tilsvarende

tilpasning har ikke vært mulig i de mindre domstolene. Slike forskjeller blant domstolene er en utfordring i et rettsikkerhets- og likebehandlingsperspektiv. Før domstolsreformen var ikke de minste domstolene i stand til å tilby de samme spesialiserte tjenestene som de større domstolene. Etter reformen kan dette ivaretas på en bedre måte.

Domstolkommisjonen la i NOU 2019: 17 til grunn at rettskretsinnndelingen bør gjøre det mulig å gjennomføre moderat spesialisering innenfor særskilte rettsområder i alle førsteinstansdomstoler. Kommisjonen viste til at det er en forutsetning for å gjennomføre moderat spesialisering at fagmiljøene er av en viss størrelse. Før domstolsreformen 2021 var mer enn en tredjedel av førsteinstansdomstolene bemannet med tre eller færre dømmende årsverk, hvilket gjorde mulighetene for spesialisering små. Kommisjonen uttalte i punkt 14.3.3:

«Selv om det faglige nivået i domstoler som ikke har mulighet til å gjennomføre spesialisering, kan være svært høyt, er det både i et likebehandlings- og et tillitsperspektiv uheldig at ikke alle domstoler har mulighet til å utvikle faglig spisskompetanse innen særskilte rettsområder og tilby den samme kompetansen.»

At domstolene har utfordringer knyttet til spesielle rettsområder, er blant annet synliggjort gjennom den såkalte Nav-saken. Det regjeringsoppnevnte granskingsutvalget viste i NOU 2020: 9, til at domstolene i en rekke saker overså den EØS-rettslige problemstillingen som hadde avgjørende betydning for rettsanvendelsen i disse sakene. Selv om det ikke kan trekkes noen direkte sammenheng mellom domstolenes størrelse og svakhetene som her ble avdekket, viser Nav-saken at det er avgjørende for kvaliteten i den dømmende virksomheten at det gjøres et kontinuerlig kompetansearbeid i domstolene, og at man legger til rette for solide fagmiljøer med muligheter for å kunne trekke veksler på dommere som har en særlig spisskompetanse på komplekse og uoversiktlige fagfelt.

Barnesakene

Det er også grunn til å peke på at Norge i flere saker de siste årene er blitt dømt i Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) for brudd på EMK artikkel 8 om retten til familieliv i forbindelse med domstolenes behandling av barnevernssaker. Det ligger fortsatt mange barnevernssaker fra Norge til behandling i EMD. Domstoladministrasjonen kommer nærmere inn på de spesielle hensynene og behovet for spisset kompetanse når det gjelder behandlingen av barnesaker i domstolene under punkt 7.1.

Det er i ulike sammenhenger foretatt vurderinger av hva som kreves for å oppnå et tilstrekkelig robust fagmiljø for denne typen saker. Dette spørsmålet ble blant annet vurdert av Særdomstolsutvalget i utredningen om nye domstolsordninger for barnesaker og utlendingssaker (NOU 2017: 8).

Særdomstolsutvalget uttalte i punkt 18.2 at:

«[for] å kunne få et sterkt fagmiljø, bør de utvalgte tingrettene som et utgangspunkt ha minst fem dømmende årsverk til behandling av barnesaker. Siden tingretten også skal behandle andre sakstyper, må domstolen være en del større, anslagsvis ti dømmende årsverk».

Fram til domstolsreformen i 2021 var det bare 15 tingretter som hadde en slik størrelse.

Domstolkommisjonen la vurderingen ovenfor til grunn, og anbefalte en struktur der alle tingrettene:

«er av en slik størrelse at de er i stand til å behandle barnesakene ut fra de kriteriene Særdomstolsutvalget har stilt opp» (punkt 11.1.3.).

For at domstolene skal opprettholde tillit og være en relevant konfliktløser, må det altså legges godt til rette både for systematisk kompetanseutvikling på arbeidsplassen og økt spesialisering av både dommere og andre medarbeidere i domstolene. Den nye domstolstrukturen legger til rette for en slik utvikling og det fremgår av kapittel 4 at mye har skjedd allerede. Det er igangsatt et imponerende arbeid i flere rettskretser. Selv med dagens struktur vil det være noe varierende muligheter for spesialisering, men utfordringene er vesentlig redusert sammenliknet med den tidligere strukturen.

3.3 Høringsinstansenes syn på domstolsreformen 2021

Justis- og beredskapsdepartementet sendte Domstolkommisjonens NOU 2019: 17 Domstolstruktur, samt et forslag om endringer i rettskretsene og domstolloven ut på høring 2. mars 2020.

Blant sentrale faginstanser var det bred enighet om at det var behov for å foreta endringer på grunn av en uhensiktsmessig organisasjonsstruktur. I Prop. 11 L (2020-2021) oppsummerte Justis- og beredskapsdepartementet høringssvarene slik:

«Det overordnede inntrykket fra høringsrunden er at et flertall av de berørte aktørene i domstolene, herunder blant andre domstolene og dommerne selv, politidistriktene og statsadvokatembetene, støtter utvidelser av rettskretsene, mens et flertall av regionene og lokalsamfunnene, herunder kommunene, regionrådene og advokatmiljøene i distriktene, er imot endringer i domstolstrukturen.»

Samfunnsdebatten i den senere tid, har etter Domstoladministrasjonens oppfatning, vist at det fortsatt er bred enighet i fagmiljøene i og rundt domstolene om å opprettholde dagens rettskretsinndeling. Domstoladministrasjonen har også inntrykk av at flere som var motstandere av reformen under høringsrunden i 2020 har endret oppfatning etter at man har sett hvilke positive effekter reformen har gitt, samtidig som de negative effektene mange fryktet på bakgrunn av Domstolkommisjonens opprinnelige forslag ikke har materialisert seg.

4. Hva er oppnådd med domstolsreformen 2021?

Når departementet bringer spørsmålet om domstolenes organisering opp til ny vurdering, bør **erfaringene** med den nye strukturen tillegges avgjørende vekt for spørsmålet om reformen skal reverseres eller ikke.

Domstoladministrasjonen mener det vil være uheldig å reversere reformen dersom den faktisk har styrket befolkningens rettsikkerhet ved at ressursutnyttelsen og saksbehandlingstidene har blitt bedre og fagmiljøene i domstolene har blitt sterkere.

Statistikken for 2021 viser at saksbehandlingstiden i straffesaker faktisk går ned i over halvparten av tingrettene. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i straffesaker som behandles med meddommere er redusert fra 3,2 måneder i 2020 til 2,8 måneder i 2021. I 2021 bor nærmere to av tre innbyggere i en rettskrets som har en saksbehandlingstid innenfor Stortingets mål på tre måneder for straffesaker.

Domstollederne i alle tingretter og jordskifteretter som er omfattet av domstolsreformen har svart på en spørreundersøkelse som ble gjennomført i februar 2022. Hensikten var å kartlegge effekten av formålet med reformen; 1) Bedre ressursutnyttelse og 2) Sterkere fagmiljøer. Domstolene ble bedt om å rapportere om resultatene fra innføring av ny struktur i mai 2021 til februar 2022.

Resultatene fra denne undersøkelsen er oppsummert i vedlegget «Domstolsreformen 2021 så langt – Effekter og organisering,» vedlegg 1.

I punktene 4.1.1 – 4.1.4 nedenfor gjengis hovedtrekkene fra undersøkelsen, som påviser at reformen faktisk virker etter sin hensikt.

4.1 Bedre ressursutnyttelse og sterkere fagmiljøer

4.1.1. Økt fleksibilitet - domstolene flytter bemanning, ikke saker

Både tingrettene og jordskifterettene utnytter den bemanningsmessige fleksibiliteten som større domstoler har gitt. Det gjør at saker generelt kommer opp raskere og man unngår utsettelse av allerede berammede saker. I hovedsak er det medarbeidere som reiser og avgjør saker ved andre rettssteder, mens sakene i all hovedsak behandles der disse hører geografisk hjemme.

I tingrettene og jordskifterettene har dommere og dommerfullmektiger, samt ingeniører i jordskifterettene, behandlet saker for flere rettssteder i rettskretsen. I alle tingrettene har saksbehandlerne arbeidet med saker på tvers av rettsstedene, mens dette skjer i noe mindre grad i jordskifterettene.

Noen av tingrettene har behandlet et stort antall saker digitalt (for eksempel konkurssaker) på tvers av rettsstedene.

For å illustrere den konkrete effekten domstolsreformen allerede har hatt for domstolenes ressursutnyttelse, kan følgende eksempler trekkes fram fra tingrettenes tilbakemeldinger:

- En domstol med fire rettssteder oppgir at den benytter så å si hele dømmende bemanningen på alle rettsstedene.
- En av de større tingrettene oppgir at et halvt dommerfullmektigårsverk på et rettssted med god kapasitet har vært benyttet på andre rettssteder i domstolen.
- I en sak om administrativt tvungent psykisk helsevern ble det mulig med gjennomføring og domsavsigelse i løpet av kort tid, fordi en dommer fra et annet rettssted i rettskretsen kunne brukes.

- En hovedforhandling i barnelovssak unngikk utsettelse grunnet dommers sykdom, ved at dommer fra et annet rettssted overtok.
- På ett rettssted var det en saksbehandler som fikk et lengre sykefravær, samtidig som domstolen hadde høy saksinngang. Dette medførte en betydelig økning i antall ubehandlede saker. Saksbehandlere på et annet rettssted bidro til å jobbe ned restansen digitalt.
- Personer som av ulike årsaker møter gjentatte ganger i retten behøver ikke å møte samme dommer hver gang vedkommende kommer til retten.
- På det ene rettsstedet ble det gjennomført en stor straffesak med én måneds varighet, der alle rettssalene måtte brukes til denne saken. Da kunne domstolen bruke ledige rettssaler på et annet rettssted og utsettelse av saker ble unngått.
- En domstol opplyser at den har fått avvirket 44 store og små rettssaker som den ellers hadde måtte utsette, og domstolen har kunnet behandle dødsfall/skiftespørsmål raskere enn den ellers kunne klart.

Dette er bare et lite utvalg av de positive tilbakemeldingene som er mottatt om hvordan økt fleksibilitet som følge av større rettskretser faktisk medfører bedre rettssikkerhet for de som bruker domstolene som tvisteløser. Ettersom pandemien har redusert mulighetene for fysiske samlinger mellom medarbeidere på de ulike rettsstedene i en rettskrets, tror Domstoladministrasjonen at potensialet for ytterligere samarbeid på tvers av rettsstedene er betydelig fremover etter hvert som alle blir bedre kjent med hverandre.

4.1.2. Mange, raske og synlige effekter for fagmiljøene

I den overnevnte spørreundersøkelsen gjennomført i februar i år, ga de aller fleste domstolene tilbakemelding om mange, raske og synlige effekter for fagmiljøene. Ingen av domstolene ser noen negative effekter knyttet til dette punktet.

At fagmiljøene er blitt sterkere, illustreres av følgende *eksempler* fra tingrettenes tilbakemeldinger:

- Forsterket innsats på kompetanseutvikling og erfaringsutveksling i arbeidshverdagen.
- Mange har opprettet nye fag-/ressursgrupper, både for dommere og saksbehandlere. Det arrangeres flere felles fagseminarer/samlinger, domtermøter mv. enn tidligere. Det faglige arbeidet er styrket.
- Flere oppgir at det for dommere-/og dommerfullmektiger på de minste rettsstedene gir et kompetanseløft å delta i dømmende virksomhet på andre rettssteder.
- Mange domstoler har innført og er i ferd med å innføre spesialisering på ulike saksområder, blant annet har nesten halvparten av tingrettene innført eller er i ferd med å innføre spesialisering på rettsmekling.
- Man ser gradvis mer ensartet saksbehandling og administrativ praksis ved alle rettsstedene. Det er stor interesse for erfaringsdeling og etablering av felles beste praksis.
- Det er jevnere arbeidsbelastning på medarbeidere, samtidig som saksbehandlingstid og restanser er redusert.
- Det er raskere utvikling av nye og bedre rutiner, teknisk og faglig/juridisk.
- Barnelovsaker og barnevernssaker behandles nå bare helt unntaksvis av dommerfullmektiger i de nye tingrettene.

Blant jordskifterettenes tilbakemeldinger finner vi følgende eksempler på at fagmiljøene er blitt sterkere:

- Flere saker har blitt meklet.
- Det samarbeides mer på tvers av rettsstedene.
- Deling av erfaringer og rutiner gir bedre effektivitet og mer ensartet praksis

- Det er et bedre grunnlag for læring og kompetanseutvikling.
- Bedre veiledning av brukere som vurderer å bringe saken inn for jordskifteretten.

4.1.3. Effekten for medarbeiderne

Domstollederne ble i undersøkelsen spurt om hvordan medarbeiderne påvirkes av å gjennomføre rettsmøter/saker på andre rettssteder. Alle domstollederne melder om positive effekter av reformen for domstolen og medarbeiderne. Noen få tingretter sier at det har vært motstand fra dommere med hensyn til å reise til andre rettssteder for å ta saker der. Enkelte jordskifteretter peker på at reformen har gitt økt reisetid og kostnader.

Positive effekter for medarbeiderne som trekkes fram i tingrettenes tilbakemeldinger:

- Det er lett å se fordelene med strukturendringen med hensyn til bedre ressursutnyttelse.
- Ny struktur gir større fleksibilitet i arbeidshverdagen.
- Særlig for de mindre rettsstedene er det positivt å ha blitt del av et større fagmiljø.
- Mange medarbeidere setter pris på å få en bredere portefølje av oppgaver å jobbe med.

Positive effekter for medarbeiderne som trekkes fram i jordskifterettenes tilbakemeldinger:

- Utjevning av arbeidsbelastning mellom medarbeidere.
- Bedre kunnskap om hele rettskretsen.
- Bedre veiledning til brukerne.
- Større muligheter for erfaringsdeling og utveksling av beste praksis.
- Mer variasjon i arbeidshverdagen og saksporteføljen.
- Økte muligheter for spissing av team mot saker som krever særlig kompetanse.

4.1.4. Effekten for brukerne – sett fra domstolledernes ståsted

Effekten domstolsreformen 2021 har for domstolenes brukere bør i et rettsikkerhetsperspektiv stå helt sentralt i vurderingen av om domstolsreformen skal reverseres. Tilgangen til domstolene er som før og arbeidsplassene i distriktene er opprettholdt.

Domstolledernes tilbakemeldinger på spørreundersøkelsen fra februar 2022 viser at domstolene er satt bedre i stand til å ivareta brukernes rettsikkerhet etter omorganiseringen. Tilrettelegging for kvalitativt god behandling, likebehandling og behandling innen rimelig tid er grunnleggende momenter i sikringen av rettighetene til domstolenes brukere.

De fleste domstollederne peker i sine tilbakemeldinger på flere positive effekter for brukerne, mens noen få har ikke trukket fram konkrete effekter for brukerne. Ingen ser noen negative effekter. Hovedtrekkene i tilbakemeldingene er at domstolenes tilbud til brukerne er blitt mer ensartet, og at effekten av dette er mer likebehandling og raskere behandling.

Positive effekter for brukerne som trekkes fram av tingrettene er:

- Ved å være en del av en større domstol kan flere mindre rettssteder tilby rettsmekling. Tilbudet om rettsmekling er derfor styrket og har blitt mer profesjonelt.
- Mer ensartet praksis gir likebehandling og raskere behandling av saker.
- Bedre muligheter å gjennomføre samiskspråklige saker med samiskspråklige dommere.
- Man unngår i større grad avlysninger/utsettelse på grunn av kapasitet, sykdom og inhabilitet.

- Bedre erfarings- og kunnskapsdeling har betydning i enkeltsaker, blant annet på barnevernsområdet.
- Brukerne opplever det som positivt å møte flere dommere på rettsstedet.

Positive effekter for brukerne som trekkes fram av jordskifterettene er:

- Habilitetsproblemer unngås i større grad.
- Raskere og rimeligere saksavvikling.
- Større fleksibilitet i beramning av saker og gjennomføring av rettsmøter.
- Mer ensartet og forutsigbar behandling.
- Færre avlysninger på grunn av sykdom.
- Økt tilgang til og bedre veiledning av brukerne i forbindelse med krav om sak
- Større fagmiljøer gir dyktigere medarbeidere og dermed bedre løsning av sakene.

4.1.5. Redusert sårbarhet

I den tidligere domstolstrukturen hadde to av tre førsteinstansdomstoler fire eller færre dømmende årsverk. En premiss som ble lagt til grunn for reformen var at bemanningen på alle rettssteder med fire eller færre dømmende årsverk skulle opprettholdes. Dette betyr at eventuelle bemanningsreduksjoner i domstolene vil måtte gjennomføres på de større rettsstedene. Reformen sikrer på denne måten de minste rettsstedene bemanningsmessig. Samtidig kan eventuell ledig kapasitet på de mindre rettsstedene brukes på tvers av rettskretsen slik at de små rettsstedene ikke fremstår som ressursineffektive.

At den enkelte domstol har flere dommere å spille på, har stor betydning når saker skal berammes. Dette er særlig viktig når det gjelder hastesaker, men vil også ha stor betydning for den generelle saksavviklingen i domstolene. Flere medarbeidere i rettskretsen gjør det enklere å unngå utsettelse ved behov for tilpasninger på kort varsel.

Større rettskretser gir mindre sårbarhet ved svingninger i saksinngang, større saker, sykefravær, inhabilitet og ferieavvikling. Brukerne har fått et bedre rettstilbud der hvor de bor. Det er sjeldnere at saker blir avlyst eller utsatt. Brukere, inkludert næringsliv, får i større grad behandlet sine saker av medarbeidere med spisset kompetanse innenfor ulike sakstyper.

For å være en relevant konfliktløser må domstolene også være en attraktiv arbeidsplass som tiltrekker seg og beholder de beste ressursene. Det er ønskelig med et stort søkertilfang til domstolene, og Domstoladministrasjonen mener derfor at det er nødvendig å se på ulike tiltak som kan bidra til å øke søkerens interesse for domstolene. Det er viktig at de større fagmiljøene som man har fått ved domstolsreformen 2021 opprettholdes også av hensyn til god rekruttering til domstolene.

4.2 HMS og arbeidsmiljøarbeid

Domstolsreformen har medført endringer i verneorganisasjonen, og gir en klar styrking til HMS- og arbeidsmiljøarbeidet.

Det har skjedd en styrking i kraft av at flere arbeidsmiljøutvalg (AMU) er etablert i domstolene. Det er i dag sju tingretter som har krav om etablering av AMU (v/over 50 medarbeidere). Reformen ga samtidig 13 tingretter muligheten til å opprette eget AMU (mellom 20-49 medarbeidere) når en av partene ønsker det. Flere tingretter har valgt dette for å styrke arbeidsmiljøarbeidet. Antallet medarbeidere i jordskiftedomstolene er lavere, og det er en jordskifterett som har muligheten til å etablere et eget AMU.

Hovedarbeidsmiljøutvalget (HAMU) for Norges domstoler får med dette økt oversikt og kan påvirke vernearbeidet og hvilke arbeidsmiljø saker som det fokuseres på lokalt. Sentralt hovedverneombud (SHVO) på virksomhetsnivå og fast medlem i HAMU, får samtidig bedre oversikt over arbeidet ved at det er færre verneombud å samordne/koordinere enn tidligere. Dette skyldes at flere domstoler har eget lokalt hovedverneombud (LHVO) som koordinerer arbeidet blant verneombudene på rettsstedene. En slik løsning gir økt faglig styrke i vernearbeidet innen rettskretsen, samt redusert sårbarheter. Det vil også være enklere med kontinuerlig forbedring og synliggjøre av beste praksis innen HMS og arbeidsmiljøarbeid.

4.3 Informasjonssikkerhet og personvern

Arbeidet med personvern og informasjonssikkerhet er et av Domstoladministrasjonen og domstolenes strategiske satsningsområder, og i det foregående året har en rekke tiltak blitt iverksatt både i og rettet mot domstolene for å styrke både oppmerksomheten rundt og kompetansen knyttet til fagfeltet.

Som resten av samfunnet er også domstolene i gang med en større digitaliseringsprosess. Gjennom prosjektet «Digitale domstoler» er det arbeidet målrettet med digitalisering av domstolene med særlig fokus på å digitalisere rettsprosessen. Arbeidet har gitt gode resultater, men har samtidig vist at det videre arbeidet er avhengig av et betydelig forsterket fundament når det gjelder informasjonssikkerhet, informasjonsforvaltning og personvern.

Domstolene er den tredje statsmakt og virksomheten er derfor samfunnskritisk. Det vil få store konsekvenser dersom domstolene eksempelvis skulle rammes av et større dataangrep. I kraft av sin rolle som statsmakt, vil domstolene kunne være av interesse for fremmede stater. Målet kan være å hente ut informasjon og søke å redusere Norges nasjonale handleevne og handlekraft, gjennom å svekke tilliten til myndighetene og øke konfliktnivået i samfunnet gjennom manipulering av informasjon. Det digitale trusselbildet skjerpes stadig. Et alvorlig cyberangrep mot domstolenes IT-infrastruktur er ikke en utenkelig hendelse. Angrepsbølgen i desember 2021 mot en rekke norske virksomheter, sammen med hendelser som inntrengingen i Stortingets e-post, viser at domstolene lever i en utfordrende digital hverdag. Domstolene behandler store mengder sensitive data, og kan derfor være et attraktivt mål også for kriminelle grupper og enkeltpersoner.

Personvernregelverket stiller krav til at alle domstolene skal ha god internkontroll og god informasjonssikkerhet. Domstolene må ha grunnleggende kompetanse om dette, og sørge for å ha tilgang til nødvendig kunnskap om personvernregelverket. Hver enkelt domstol må ha nok faglige ressurser til å kunne bygge en sikkerhetskultur. Kompetansen til den enkelte medarbeider utgjør førsteforsvaret mot cyberoperasjoner og angrep. Det har vært utfordrende for domstoler å rekruttere medarbeidere med kompetanse som er nødvendig for å møte disse kravene.

Endringen til nåværende struktur har styrket domstolene betydelig på dette området. Den har gitt flere domstoler mulighet til å etablere egne fagmiljø med dedikerte ressurser innen IT, informasjonssikkerhet og personvern. Arbeidet med å styrke domstolenes kompetanse illustreres av domstolenes tilbakemeldinger i forbindelse med domstolenes års rapportering 2021, som viser at 73 % av domstolene i større grad har styrket sitt fokus på personvernarbeidet i deres domstol det siste året. Domstolene rapporterer også at de det siste året har fått forankret ansvaret med personvern i hver enkelt domstol og også styrket det faglige arbeidet.

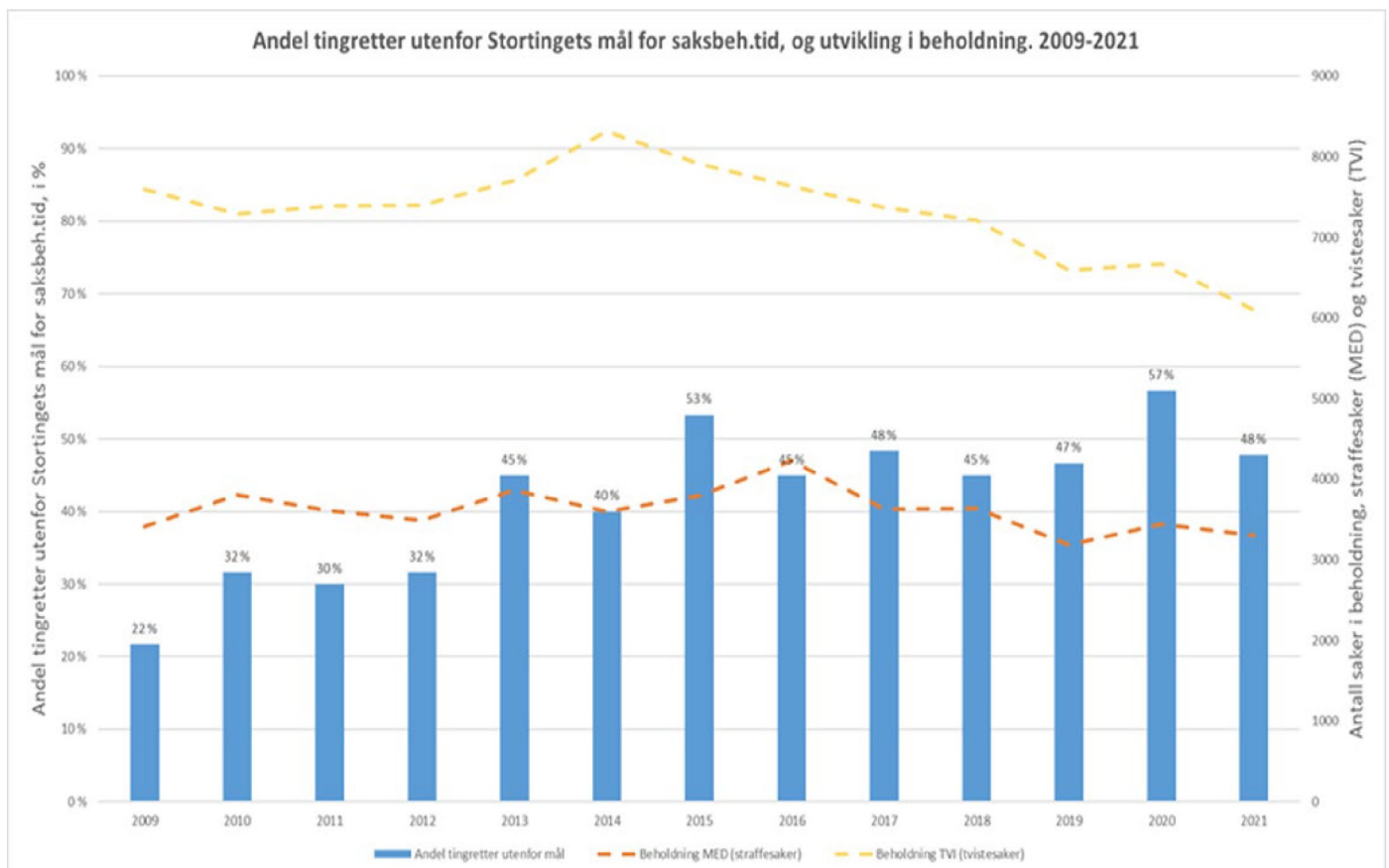
Markedet for rekruttering av personvern- og IT-kompetanse er svært krevende. Det er vanskelig å få kvalifiserte søkere til IT-stillinger i domstolene hvis man ikke kan tilby å være del av et godt fagmiljø. De mindre domstolene har derfor fortsatt stort behov for faglig støtte fra Domstoladministrasjonen

innen informasjonssikkerhet og personvern. En reversering av domstolsreformen vil dermed medføre behov for økte ressurser i Domstoladministrasjonen for å kunne gi nødvendig støtte til domstolene slik at de kan ivareta personvern og informasjonssikkerhet på en tilfredsstillende måte.

4.4 Kortere saksbehandlingstid

Tingrettene og jordskifterettene har gjennom 2021, på tross av restriksjoner relatert til Covid-19 og en omfattende rettskretsomlegging, klart å opprettholde en god saksavvikling. Antallet ubehandlede tvistesaker og straffesaker som behandles med meddommere i tingrettene har blitt redusert gjennom 2021. Alderen på sakene som nå ligger til behandling er lavere enn for ett år siden. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid i meddomsrettssaker er, som nevnt over, redusert fra 3,2 måneder i 2020 til 2,8 måneder i 2021. De gode resultatene skyldes en kombinasjon av mer effektiv domstolstruktur, noe redusert saksinngang og at Stortinget har bevilget ressurser til flere dommere for å håndtere pandemien.

Riksrevisjonen pekte i sin undersøkelse av saksbehandlingstider i tingretter og lagmannsretter på at lang saksbehandlingstid i domstolene (2017-2019) kunne få konsekvenser for rettssikkerheten til de involverte og tilliten til rettsvesenet. Utviklingen innen saksavvikling og restanser gjennom 2021 gir grunn til å tro at de fleste tingretter med dagens domstolstruktur bør kunne nå Stortingets mål for saksbehandlingstid de neste årene.



Figuren viser at det er en sammenheng mellom utviklingen i antall saker i beholdning og saksbehandlingstid. I 2015 var det mange tingretter som var utenfor Stortingets mål, grunnet avvikling av en økende beholdning av tvistesaker i 2013-2014. I 2020 var det også en høy andel

tingretter utenfor målene, grunnet en oppbygging av meddomsrettssaker til behandling i første halvår av 2020 som en følge av pandemien. Figuren viser at andelen tingretter som ikke oppnår Stortingets målsetting for saksbehandlingstid er redusert med hele ni prosentpoeng i 2021, sammenlignet med året før. Dette har man oppnådd i et år der mye ressurser har gått med til rettskretsomleggingen. Domstolene har også i perioder vært underlagt betydelige restriksjoner i forbindelse med pandemien. Reduksjonen i beholdningen av saker gjennom 2021 gjør at gjennomsnittlig saksbehandlingstid vil være på et høyt nivå mens man avvikler eldre saker. Saksbehandlingstiden vil gå ned etter hvert som domstolene går over til å behandle stadig yngre saker. Et historisk sett lavt beholdningsnivå ved inngangen til 2022 bærer bud om videre reduksjon i gjennomsnittlig saksbehandlingstid i både tvistesaker og meddomsrettssaker gjennom 2022.

I jordskifterettene var det også en god avvikling av saker i 2021, der man avviklet 4 % flere saker enn i 2020.

5. Ledelse

5.1 Om behovet for ledelse i domstolene

For å kunne løse sitt samfunnsoppdrag på en effektiv måte og i samsvar med Stortingets og brukernes forventninger, er domstolene avhengige av engasjerte og dyktige ledere.

Hver høst vedtar Stortinget **generelle retningslinjer** for driften og utviklingen av norske domstoler i det kommende året. Retningslinjene er helt avgjørende for planleggingen av virksomheten i Domstoladministrasjonen og domstolene. Noen krav er mer generelle og peker på en ønsket utviklingsretning, for eksempel at dommerne skal bli mer aktive i sin saksstyring. Andre krav er spesifikke, for eksempel kravene til saksbehandlingstid for ulike sakskategorier i tingrettene og lagmannsrettene.

For 2022 gjelder følgende krav, jf. tildelingsbrevet til Domstoladministrasjonen for 2022:

- *Domstoladministrasjonen skal leggje til rette for brukarorientering og utvikling i domstolane som gir reell tilgang til domstolane og riktige avgjerder til rett tid*
- *sørge for effektiv ressursutnytting gjennom felles praksis og større satsing på aktiv saksstyring og utnytte moglegheitene til effektiv saksavvikling som allereie ligg i lovverket*
- *leggje til rette for systematisk kvalitetsutvikling*
- *leggje til rette for at domstolane kan oppfylle måla til Stortinget for gjennomsnittleg saksbehandlingstid*
- *sørge for sikre og stabile IKT-løysingar i ein digital rettsprosess, der personopplysningar og annan informasjon blir behandla på ein trygg måte*
- *sikre systematisk og målretta rekruttering og kompetanseutvikling for leiarar og medarbeidarar i domstolane og Domstoladministrasjonen*
- *sikre at oppgåveløysinga i domstolane skjer i forsvarleg trygge rammer*
- *sikre eit godt avgjerdsgrunnlag for regjeringa og Stortinget*

Målet for gjennomsnittlig saksbehandlingstid for de alminnelige domstolene er tre måneder i straffesaker og seks måneder for sivile saker (tvistesaker). Det er ikke krav om saksbehandlingstid for jordskifterettene.

Retningslinjene som Stortinget vedtar føres videre til Domstoladministrasjonen i form av et tildelingsbrev fra regjeringen/Justis- og beredskapsdepartementet. I tildelingsbrevet detaljeres og presiseres kravene til Domstoladministrasjonen og domstolene ytterligere innenfor de rammer Stortinget har trukket opp. Departementet er særlig opptatt av en god ressursutnyttelse og om dette uttales det for eksempel i tildelingsbrevet for 2022 at:

«Meld. St. 14 (2020–2021) Perspektivmeldingen 2021 understreker at offentlige tjenester må effektiviseres og utvikles i takt med at samfunnet endrer seg. Petroleumsnæringen vil framover miste mye av betydningen som vekstmotor i norsk økonomi. Samtidig står vi overfor betydelig utgiftsøkning til pensjon og eldreomsorg. Handlingsrommet i statsbudsjettet vil derfor bli trangere. Teknologisk utvikling i høyt tempo gir samtidig nye muligheter for å jobbe smartere, forebygge kostnadsdrivende hendelser og effektivisere offentlige tjenester.»

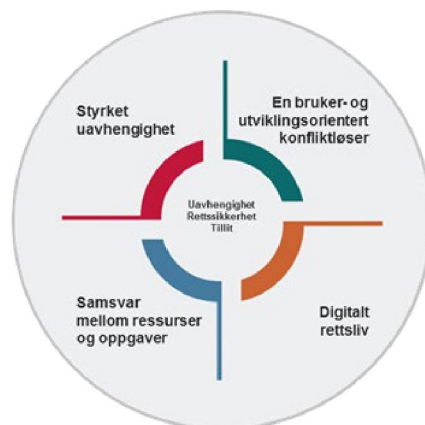
Under punktet «Samfunnsoppdraget» i tildelingsbrevet oppgir departementet blant annet:

«En kjerneoppgave er å forvalte midlene Stortinget bevilger til domstolene og foreta nødvendige prioriteringer når ikke annet fastsettes gjennom Stortingets behandling. Domstoladministrasjonen har også ansvar for å sørge for organisasjonsutvikling, kompetansetiltak og kommunikasjonsarbeid i domstolene. Et annet ansvarsområde som i dag står sentralt for videreutviklingen av domstolene er ansvar for drift og utvikling av IKT-systemer.

Domstoladministrasjonen skal legge til rette for at domstolene og jordskifterettene kan møte utfordringene de stilles overfor. Dette handler til syvende og sist om at domstolene skal avgjøre de sakene de får til behandling. På en forsvarlig måte og til rett tid.»

For å sikre seg at Domstoladministrasjonen og domstolene følger opp den demokratiske styringen av domstolene som er beskrevet ovenfor, har administrasjonen to til tre formelle oppfølgingsmøter med Justis- og beredskapsdepartementet hvert år. Ved årets slutt rapporterer regjeringen om måloppnåelsen i domstolene og Domstoladministrasjonen til Stortinget.

Videre, for å sikre et vedvarende fokus på de deler av Stortingets retningslinjer som går igjen fra år til år og ivareta andre dimensjoner som Domstoladministrasjonen mener er viktig for utviklingen og driften av norske domstoler, har domstolene selv utviklet en strategi med fire mål:



Figuren viser Domstolene 2025 – Strategiske mål

Det er åpenbart at Stortingets demokratisk vedtatte krav og forventninger til domstolene og målene i domstolenes egen strategi for drift og langsiktig utvikling ikke lar seg realisere uten gode ledere på alle plan i virksomheten. Ledelse er ikke mindre viktige i domstolene enn i enhver annen offentlig og privat virksomhet. Det spesielle med domstolene er likevel at ledelse av domstolene – fra Domstoladministrasjonen og i den enkelte domstol – må utøves på en måte som ikke truer domstolens mest grunnleggende verdi, den enkelte domstols og den enkelte dommers uavhengighet. Dette er et viktig hensyn som må ivaretas ved utformingen av ledelsesstrukturer og utøvelse av praktisk, daglig ledelse i domstolene.

5.2 Utviklingen av ledelse i domstolene

Den gang tingrettsstrukturen i hovedsak besto av sorenskriveren og et par andre medarbeidere var kravene til ledelse stort sett begrenset til at man kunne lede seg selv. Etter hvert som de kollegiale

domstolene vokste frem og ble stadig større, økte behovet for en aktiv og god ledelse. Noen domstoler ble så store at de – av hensyn til god ledelse – måtte deles inn i avdelinger og man fikk avdelingsledere. De større domstolene som ikke valgte å dele seg inn i avdelinger, hadde ofte en nestleder som sorenskriveren kunne dele lederansvaret med.

Helt frem til ganske nylig var domstolleder og medarbeiderne som ble ledet lokalisert på samme sted, normalt i samme bygg. Dette ble endret med innføringen av felles ledelse for flere domstoler fra våren 2015. I og med dette nye konseptet fikk man inn en ny lederdimensjon i domstolene, avstandsledelse. Før domstolstrukturen ble endret i 2021 hadde 19 tingretter og 10 jordskifteretter felles ledelse, hvor jordskifterettslederen og sorenskriveren ikke satt i umiddelbar nærhet til alle hun eller han ledet.

Innføringen av felles ledelse og avstandsledelse var en stor omveltning for mange i domstolene. I begynnelsen følte mange på savnet av umiddelbar fysisk nærhet til sin leder. Domstoladministrasjonen har gjennomført tre evalueringer av konseptet felles ledelse i domstolene og flere, særlig saksbehandlere, har pekt på utfordringene knyttet til avstandsledelse. Disse erfaringene er tatt med ved utformingen av dagens ledelsesstruktur i tingrettene og jordskifterettene, se nedenfor.

I den nye strukturen har avstandsledelse blitt hovedregelen i domstolene. De aller fleste førsteinstansdomstoler har nå en leder som er ansvarlig for medarbeidere på flere rettssteder, og noen steder er den geografiske avstanden mellom rettsstedene betydelig.

Utfordringene knyttet til overgangen fra umiddelbar fysisk nærhet til leder til avstandsledelse, har blitt avdempet gjennom en betydelig økning av bevilgningene til teknologi som følge av behovet under pandemien. Ledelsen i domstolene er styrket, lederutviklingen er intensivert, lederne i domstolene kan bruke mer tid på å lede og ledelsen er til en viss grad fordelt mellom rettsstedene i den enkelte rettskrets.

Særlig de teknologiske mulighetene for avstandskommunikasjon med lyd/bilde og den raske utviklingen av muligheten for og evnen til å bruke denne under pandemien, har gjort avstandsledelse mye mindre krevede enn tidligere.

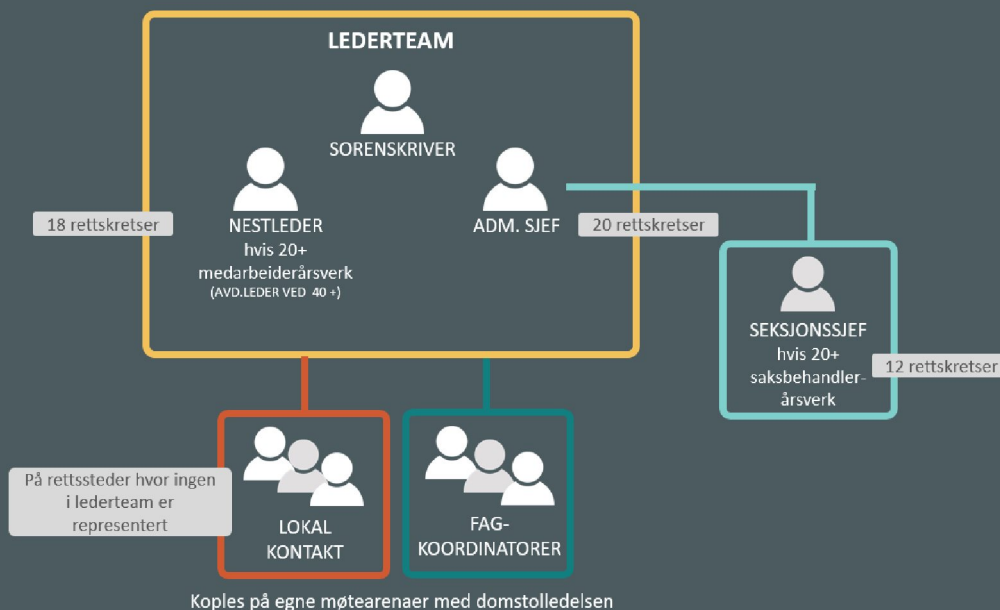
De tingrettene som er store nok har i dag et lederteam bestående av sorenskriver, nestleder og administrasjonssjef. Tingretter med over 20 medarbeiderårsverk (totalt 18 av de 20 tingrettene som er berørt av reformen) har en nestleder, med et særskilt ansvar for kompetanse og fagutvikling. Det er i tillegg etablert lederfunksjoner med blant annet fagansvar for ulike saksområder. Denne profesjonaliseringen av ledelse er et stort skritt fremover i utviklingen av domstolene og avgjørende for å drifte og utvikle domstolene på en god måte i samsvar med Stortingets krav og forventninger.

Et knapt år etter innføringen av domstolsreformen har de fleste ting- og jordskifteretter lederfunksjoner spredt på to eller flere rettssteder i rettskretsen.

Et bredt samarbeid mellom ledere, medarbeidere og tillitsvalgte i domstolene våren 2021, resulterte i felles anbefalinger for organisering av de nye rettskretsene. Arbeidet resulterte i «*Anbefaling til ledelsesstruktur*» og «*Anbefaling til øvrig organisering*».

Illustrasjonene nedenfor viser anbefalt ledelsesstruktur i ting- og jordskifterettene.

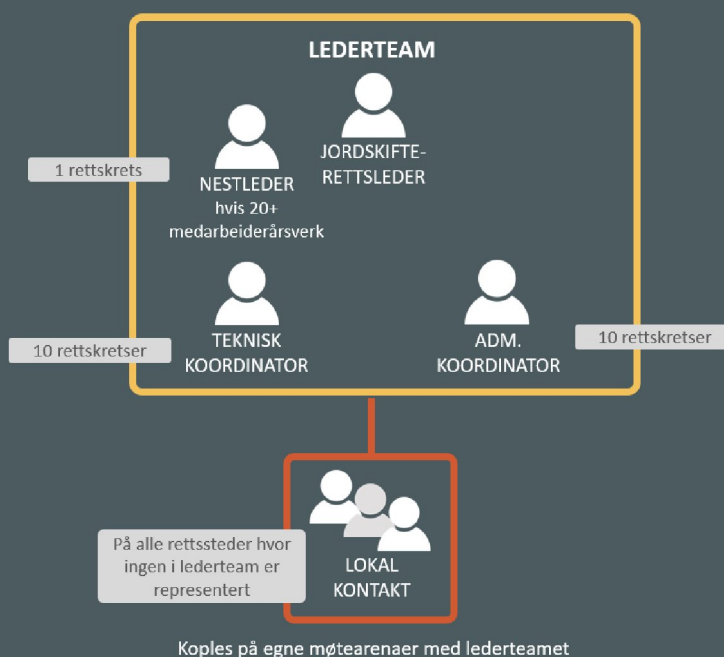
Ledelsesstruktur tingrettene (20 berørte rettskretser)



Illustrasjonen viser ledelsesstrukturen i tingrettene, utviklet i samarbeid med ledere, medarbeidere og tillitsvalgte ved innføring av ny domstolstruktur, våren 2021. Etter et knapt år har de fleste tingrettene ulike lederfunksjoner spredt på to eller flere rettssteder i rettskretsen.

I jordskifterettene er ledelsen organisert på en noe annen måte fordi de gjennomgående ikke er store nok til å forsvare flere ledere som også er dommere. Kun én jordskifterett har nestleder og ingen jordskifterett har administrasjonssjef. I stedet er jordskifterettslederne støttet av teknisk og administrativ koordinator.

Ledelsesstruktur jordskifterettene (10 berørte rettskretser)



Illustrasjonen viser ledelsesstrukturen i jordskifterettene, utviklet i samarbeid med ledere, medarbeidere og tillitsvalgte ved innføring av ny domstolstruktur, våren 2021. Etter et knapt år har de fleste jordskifterettene ulike lederfunksjoner spredt på to eller flere rettssteder i rettskretsen.

5.3 Mulig videre utvikling av ledelsesstrukturen i domstolene

At nåværende domstolstruktur med dagens ledelse allerede har gitt gode resultater med hensyn til bedre ressursutnyttelse/saksbehandlingstid og sterkere fagmiljø, er en indikasjon på at de strukturene som er etablert faktisk fungerer. Dette betyr ikke at det ikke kan være behov for justeringer. Det er særlig to forhold som har vært fremhevet; at ledelsen i de største jordskifterettene med flere rettssteder bør styrkes og at hvert enkelt rettssted for både tingrettene og jordskifterettene som hovedregel bør ha en lederfunksjon.

Domstoladministrasjonen skal i løpet av kort tid se nærmere på de to problemstillingene i samarbeid med domstollederne og de tillitsvalgte i domstolene. Det kan være aktuelt å senke terskelen for hvilke jordskifteretter som kan få nestleder, eventuelt administrasjonssjef.

Noen rettssteder, der verken sorenskriveren, jordskifterettslederen, nestlederen, avdelingslederen eller administrasjonssjefen har fast kontorsted, har gitt uttrykk for at de kan føle seg noe på siden av det som skjer på ledernivå, selv om det er god kontakt med ledere som har fast kontorsted på andre rettssteder og selv om domstolleder ofte er til stede. Det er viktig at alle føler seg fullt ut inkludert i den nye enheten som er etablert og følelsen av å stå «utenfor» må adresseres med hensiktsmessige tiltak tilpasset de lokale behov, som varierer både etter avstand og andre forhold.

Et alternativ kan være å sikre at alle rettsstedene er representert i rettskretsens ledergruppe med en dommer som har et særskilt ansvar for bestemte oppgaver i tillegg til å være domstolleders lyttepost og formidler lokalt. Flere domstoler har allerede dommere som er faggruppeledere, og som kan få et utvidet mandat. Enkelte domstoler har allerede valgt en slik løsning.

Tilbakemeldingene Domstoladministrasjonen får om behovet for endringer og tilpasninger av ledelsesstrukturen er ikke entydig. Noen er fornøyd med dagens situasjon. Andre har et sterkt ønske om endringer. Det er derfor mulig at ledelsesstrukturene i den enkelte rettskrets bør tilpasses lokale behov og ønsker. Domstoladministrasjonen tar sikte på å finne løsninger på utfordringene relativt raskt, i samarbeid med domstolene.

5.4 Mulig lovregulering av desentralisert ledelse

Domstoladministrasjonen mener at domstolleder og nestleder som hovedregel bør ha fast kontorsted på ulike rettssteder i rettskretsen. Dette var ikke mulig å gjennomføre fullt ut ved innføringen av nåværende struktur, hovedsakelig fordi eksisterende nestledere hadde krav på å få videreføre sine embeter. Over tid, etter hvert som ulike lederstillinger blir ledige, er det likevel mulig å gjennomføre dette. Dette kan sikres ved å lovfeste at domstolleder og nestleder som hovedregel skal ha kontorsted på ulike rettssteder.

Ved å lovfeste et krav om at domstolleder og nestleder skal ha kontorsted på to ulike rettssteder, vil det rettslige vernet av dagens rettssteder bli ytterligere styrket. En slik løsning vil sikre at flere rettssteder har en medarbeider med lederansvar til stede lokalt, som kan lede og koordinere virksomheten på rettsstedet. Samtidig ivaretas fordelene ved at det enkelte rettssted inngår i større domstoler, herunder større fagmiljø, bedre ressursutnyttelse, økt fleksibilitet og redusert sårbarhet.

Et lovfestet krav om desentralisert ledelse bør være begrenset til å gjelde domstolleder og nestleder. Dette har sammenheng med at begge stillingskategoriene kan ha lederansvar for både dømmende og administrative oppgaver, og følgelig kan ta medansvar for alle sider av virksomheten på det enkelte rettssted.

En lovbestemmelse om desentralisert ledelse bør ikke utformes som en absolutt regel. I domstoler hvor det allerede er utnevnt domstolleder og nestleder, vil det være begrenset rettslig adgang og praktisk mulighet til å forflytte en utnevnt leder til et annet rettssted. Unntaksvis kan det også være konkrete lokale forhold som tilsier at domstolleder og nestleder bør ha samme kontorsted. Vi foreslår derfor at kvalifikasjonen «som hovedregel» inntas i lovteksten. Forhold som kan medføre at hovedregelen ikke kommer til anvendelse kan eksempelvis være at det ene rettsstedet er vesentlig større enn andre. Videre kan det være nødvendig å fravike hovedregelen dersom det viser seg vanskelig å rekruttere en leder med ønsket kompetanse.

Domstoladministrasjonen foreslår at følgende endring tas inn i som et nytt femte ledd i domstoloven § 19:

«Når en domstol har flere faste rettssteder, skal sorenskriver og nestleder som hovedregel ha kontorsted på ulike rettssteder.»

6. Hvordan sikre og opprettholde virksomheten ved mindre rettssteder

For å sikre stabilitet og forutsigbarhet for brukerne av domstolene, medarbeidere i domstolene, lokalsamfunn og aktørene i retten, mener Domstoladministrasjonen at det bør tas flere grep som er nærmere beskrevet i dette kapitlet.

6.1 Domstolstrukturen inn i loven

Farene for en fremtidig nedleggelse av rettssteder over tid er fremhevet av mange som en svakhet med dagens domstolstruktur med større rettskretser som har flere rettssteder, noen av ulik størrelse.

Denne usikkerheten bygger delvis på at Domstoladministrasjonen i sin høringsuttalelse til Domstolkommisjonens strukturrapport støttet en nedleggelse av en rekke domstoler gjennom en fysisk konsolidering av virksomheten på færre steder. Det stoles altså ikke på at Domstoladministrasjonen virkelig ønsker og har tro på den nåværende domstolstrukturen.

En del mener videre at ved å plassere en sorenskriver eller jordskifterettsleder på hver enkelt sted hvor det er domstolaktivitet, vil faren for fremtidig nedleggelse bli mindre fordi han eller hun vil kjempe imot fremtidige strukturendringer på vegne av seg selv, sine medarbeidere og lokalmiljøet.

Domstoladministrasjonen har forståelse for at det er en uro i enkelte domstoler og hos enkelte aktører knyttet til et mulig fortsatt arbeid med en fysisk konsolidering av rettsstedene. Det er derfor viktig for Domstoladministrasjonen å understreke at man oppfatter nåværende struktur som bærekraftig i et langsiktig perspektiv. Verken styret eller administrasjonen ser behov for å jobbe videre med strukturspørsmålet dersom dagens løsning videreføres.

Domstoladministrasjonens tidligere tilslutning til den fysiske konsolideringen av domstoler som foreslått av Domstolkommisjonen bygget på et premiss fra den daværende regjering om at en videre modernisering av domstolene i hovedsak skulle finansieres gjennom innsparinger i domstolene. Det var bare mulig dersom man reduserte antall domstoler og rettssteder. Da det åpnet seg en mulighet for å få beholde alle rettsstedene samtidig som man høstet fordelene av større rettskretser, så Domstoladministrasjonen positivt på dette. Basert på erfaringene med reformen, er ikke Domstoladministrasjonen i tvil om at dagens domstolstruktur, som på en så utmerket måte kombinerer faglige behov med nærhet til brukerne og behovet for kompetansearbeidsplasser i distriktene, er en ordning som kan legges til grunn for planleggingen av driften og utviklingen av domstolene for de neste 20 årene.

En gjeninnføring av den gamle strukturen betyr at de utfordringene denne strukturen medførte også kommer tilbake. Domstoladministrasjonen mener derfor at sorenskrivere og jordskifterettsledere for et stort antall små domstoler ikke vil være en god forsikring for opprettholdelse av driften, slik den var organisert i den gamle strukturen.

Den beste garantien for en desentralisert domstolstruktur er derfor å arbeide for at dagens velfungerende, faglig betryggende og ressurseffektive domstolstruktur ikke reverseres.

For å sikre at terskelen for fremtidige endringer av domstolstrukturen skal være så høy som mulig, foreslår Domstoladministrasjonen at den nåværende strukturen, inkludert alle rettsstedene i tingrettene og jordskifterettene, tas inn i domstolloven. Det medfører at endringer av strukturen må avgjøres av Stortinget gjennom lovendringer. Dette vil sikre en grundig behandling av mulige

fremtidige forslag til endringer samtidig som den demokratiske medvirkningen og kontrollen understrekes.

6.2 Tiltak for å hindre en gradvis svekking av de små rettsstedene

Det har også blitt uttrykt frykt for at de mindre rettsstedene over tid vil bli svekket gjennom disposisjoner som foretas av en leder som sitter på et annet rettssted i rettskretsen. Det er vist til at interessante oppgavene kan bli flyttet fra et mindre rettssted til et større, midlene som brukes til vedlikehold og oppussing kan bli skjevfordelt, saker kan bli flyttet til et rettssted med bedre rettslokaler osv. For å sikre seg mot en slik negativ utvikling bør flere tiltak iverksettes.

For det første må alle rettsstedene i hver rettskrets så snart som mulig fremstå med så lik fysisk og utstyrmessig standard som mulig. Her er det allerede på gang en større investering i domstollokaler på mindre rettssteder og ytterligere tiltak vil følge.

Domstoladministrasjonen og domstolleder for den enkelte rettskrets bør sammen utvikle en investeringsplan for nødvendige oppgraderinger innenfor hver rettskrets som ivaretar behovene til hvert enkelt rettssted.

At tilgjengelig utstyr til medarbeider og i rettsalene fordeles på en riktig og rettferdig måte basert på behov og transparente kriterier, bør være Domstoladministrasjonens ansvar å følge opp.

Generelt må det bygges en ledelseskultur som aktivt fokuserer på å trekke alle med, fordele ressursene rettferdig, ta hele rettskretsen i bruk, fordele den totale arbeidsbyrden på en hensiktsmessig måte, fordele både interessante og mindre populære oppgaver likt mellom medarbeidere på alle rettssteder, gi like muligheter til opplæring for alle, ivareta alle ved lønnsforhandlinger mv.

Mye at dette vil kunne styres gjennom en aktiv kulturbygging der fellesskapet og at «vi» følelsen styrkes, men noe krever reguleringer på overordnet nivå.

Stillingsgaranti

En viktig begrensning for muligheten til å sentralisere innad i hver rettskrets over tid er at rettssteder med fire eller færre dommere ikke kan nedbemannes. Dette fremgår av forarbeidene til reformen og legges til grunn for Domstoladministrasjonens tildeling av ressurser til domstolene. Dette betyr at selv om saksinngangen til et rettssted med fire eller færre rettssteder går ned så mye at bemanningen etter ressursfordelingsmodellen burde reduseres, vil dette ikke skje. Domstolledelsen må da utnytte den frigjorte ressursen til oppgaver som geografisk tilhører de andre rettsstedene. På denne måten er det en innebygget distriktsprofil i 2021-reformen.

Domstoladministrasjonen mener at stillingsgarantien som er gitt for de mindre rettsstedene også bør komme til uttrykk rettslig, og foreslår at denne garantien lovfestes på et passende sted i domstolloven. Det forslås følgende ordlyd:

«Ved rettssteder som ved vedtakelsen av domstolstrukturen av 2021 hadde fire faste dommerårsverk eller mindre, kan Domstoladministrasjonen eller den enkelte domstolleder ikke redusere antall faste stillinger knyttet til kjernevirksomheten.»

Geografisk tilhørighet

I dag er prinsippet om geografisk tilhørighet for den enkelte saken regulert i en forskrift gitt i medhold av domstolloven paragraf 19. Forskriften gjelder både tingrettene og jordskifterettene. Den lyder slik.

Saker i tingrettene og jordskifterettene skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor sakene geografisk hører hjemme.

Når det er hensiktsmessig, kan saker behandles på andre rettssteder i rettskretsen.

Reglene i denne bestemmelsen er ikke til hinder for at rett settes i andre lokaler enn rettslokaler når det er hensiktsmessig, jf. domstolloven § 25 fjerde ledd.

Domstoladministrasjonen mener denne grunnleggende forutsetningen for hvordan de nye rettskretsene skal driftes bør komme til uttrykk i domstolloven. Det samme gjelder forutsetningen om en balansert ressursfordeling mellom rettsstedene innenfor rettskretsen.

Det foreslås derfor at følgende bestemmelse tas inn på et passende sted i domstolloven:

Saker i tingrettene og jordskifterettene skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor sakene geografisk hører hjemme.

*Når det er hensiktsmessig, kan saker behandles på andre rettssteder i rettskretsen.
Reglene i denne bestemmelsen er ikke til hinder for at rett settes i andre lokaler enn rettslokaler når det er hensiktsmessig, jf. domstolloven § 25 fjerde ledd.*

Domstolleder skal ved ressurs- og arbeidsfordelingen mellom rettsstedene sikre både brukerne og medarbeiderne likeverdig tilbud i hele rettskretsen.

7. Prinsipielle spørsmål

I høringsnotatet punkt 4 ber departementet om innspill til en del prinsipielle spørsmål. Dette kommenteres nærmere i de følgende punktene.

7.1 Barnesaker

Bakgrunn

Barnesaker er et stort og viktig saksfelt i domstolene. Statistikk for 2020 viser at foreldretvister og barnevernssaker utgjør ca. 24 % av de sivile sakene både i tingrettene og i lagmannsrettene. Barnesakene er mer tverrfaglige enn de fleste andre saksfelt, og området er dynamisk. Det er i skjæringspunktet mellom flere fagfelt, og det kreves kontinuerlig tverrfaglig erfaringsutveksling for at dommeren skal få oppdatert kunnskap også om andre områder enn det rent juridiske. Prosessledelsen i saker om eller med barn krever tilleggskvaliteter hos dommerne. Foreldretvister- og barnevernssaker er saker hvor partene ikke har fri rådighet over saken. Dette pålegger dommerne et større ansvar for sakens opplysning og behandlingen enn ellers, og forutsetter derfor særskilt kompetanse innen saksfeltet.

Særdomstolsutvalget- behov for kompetanse utover den generelle dommerkompetansen

Det har gjennom år vært en offentlig diskusjon knyttet til behovet for å styrke kvaliteten på domstolenes behandling av barnesaker. Domstolstrukturens betydning for sikring av kvaliteten ved behandlingen av sakene har vært behandlet i flere offentlige utredninger.

Særdomstolsutvalget (NOU 2017: 8 *Særdomstoler på nye områder – Vurdering av nye domstolordninger for foreldretvister, barnevernssaker og utlendingssaker*) mente det var nødvendig at dommere som behandler saker om barn har særskilt kompetanse på området, ut over den generelle dommerkompetansen. Særdomstolsutvalget foreslo en «tingrettsmodell» med en regionvis organisering av tingrettene med saklig jurisdiksjon på barnesakene, for å sikre at sakene blir behandlet med særlig kvalifiserte dommere i et miljø hvor barnefaglig kompetanse er samlet.

Styret i Domstoladministrasjonen støttet i sin høringsuttalelse forslaget om regionvis organisering. Det ble pekt på at mange av landets tingretter (under den daværende strukturen) var for små til å ha mulighet til å etablere gode fagmiljø eller spesialisering på enkelte områder. Det ble også vist til at dommerfullmektiger i praksis behandlet foreldretvister og barnevernssaker, til tross for at det ikke var anbefalt. En begrensning i antall tingretter som skulle behandle barnesakene kunne åpne for en viss spesialisering og mer solide fagmiljø i hele landet. Det ble i høringsuttalelsen likevel pekt på utfordringer for partene ved at reisebelastningen ble større dersom sakene ble regionalisert. Styret støttet Særdomstolsutvalgets vurdering av at det er nødvendig å etablere et opplæringsløp for dommere i barnesaker, ved et grunnprogram og jevnlige oppdateringer.

Domstolkommisjonen- behov for styrking av kompetansen på barnefeltet

Domstolkommisjonen har i begge sine delrapporter pekt på barnefeltet som et område hvor det særlig er behov for styrking av kompetansen til dommere. I NOU 2019: 17 *Domstolstruktur* side 59 fremgår det at alle domstoler bør ha et fagmiljø av en slik størrelse at det er mulig å legge til rette for moderat spesialisering i barnesaker innen hver enkelt domstol. I NOU 2020: 11 *Den tredje statsmakt- domstolene i endring* side 298 peker kommisjonen på behovet for å bygge kompetansesentra rundt barnesakene, og at kommisjonens foreslåtte domstolsstruktur ville gjøre alle tingrettene rustet til å bygge opp kompetanse og gjennomføre spesialisering på området.

Overnevnte viser at det under den tidligere domstolstruktur over tid har vært fokusert på behovet for å styrke og sikre domstolenes behandling av barnesakene. Behovet underbygges ved at EMD i de senere årene har avsagt flere dommer hvor Norge er dømt for brudd på EMK ved behandlingen av barnevernssaker. Høyesterett har fulgt opp avgjørelsene i flere saker. Den pågående rettsutvikling på barnevernfeltet stiller særlig krav til kompetanse. Dette kan sikres i sterke fagmiljøer.

Organisering - sterkere fagmiljø

Domstoladministrasjonen har de senere år hatt stor satsing på kompetansehevende tiltak for dommere på det barnefaglige området. Enkelte tingretter av en viss størrelse har innført moderat spesialisering på området eller hatt egne fagansvarlige i domstolen. Små domstoler med lite fagmiljø har hatt utfordringer knyttet til muligheten for fordypning og utvikling av spisskompetanse som større og mer robuste fagmiljø har hatt muligheten til. Dette har ført til at tilbudet til det rettsøkende publikum har vært ulikt avhengig av hvor man er bosatt.

I forarbeidene til stortingsvedtaket om ny domstolstruktur er barnesakene viet stor oppmerksomhet. Departementet la til grunn at alle tingrettene i utgangspunktet burde ha en slik størrelse at de kan innføre (moderat) spesialisering for barnesakene (at et visst antall dommere behandler barnesaker). Disse dommerne vil kunne avholde rettsforhandlinger på alle rettsstedene i rettskretsen, slik at tilgangen til god barnefaglig kompetanse sikres uavhengig av hvor sakene behandles.

Dagens struktur har gitt mulighet for å etablere fagmiljøer på barnefeltet i alle rettskretser, slik at også dommere på mindre rettssteder kan være del av et større faglig miljø. Domstoladministrasjonen har gitt anbefalinger om intern organisering i de nye rettskretsene, hvor det blant annet er anbefalt opprettelse av faggrupper. Undersøkelse gjort av Domstoladministrasjonen høsten 2021 viser at over halvparten av tingrettene allerede har opprettet faggrupper for barnesaker. Over halvparten av tingrettene ser videre for seg at domstolen vil foreta hel eller moderat spesialisering i løpet av de neste tre årene. Dette indikerer at tingrettene selv opplever et behov for faggrupper og større grad av spesialisering på området, og at dette er praktisk gjennomførbart i dagens domstolstruktur.

Systematisk kompetansearbeid

Det er i høringsnotatet pekt på at «kurs og lignende» vil kunne ha en positiv effekt. Som det fremgår over, har Domstoladministrasjonen over år arbeidet systematisk med kompetansetiltak i barnesaker med fokus på kunnskap, holdninger og ferdigheter. Dette er et kontinuerlig utviklingsarbeid.

I desember 2021 leverte en arbeidsgruppe nedsatt av Domstoladministrasjonen et forslag til eget kompetanseløp for dommere som skal behandle barnesaker (foreldretvister, barnevernssaker og straffesaker med barn under 18 år). Arbeidsgruppen har foreslått en modell som gir dommerne mulighet for fordypning og spisskompetanse innen fagfeltet. Det er foreslått en styrking av introduksjonsprogrammet for nye dommere samt årlige og kontinuerlige kompetansehevingstiltak i videreutviklingsfasen. Forslaget omfatter blant annet mulighet til å følge en erfaren dommer i introduksjonsfasen samt kollegaveiledning og hospitering på familievernkontor både tidlig og senere i dommerkarrieren. Kompetansetiltakene gjennomføres nasjonalt og regionalt/lokalt, og det er foreslått tverrfaglig samarbeid og seminarer med andre aktører på barnefeltet. For å sikre og utvikle kompetansetiltakene er det foreslått en struktur med lokale faggrupper i alle domstoler, en nasjonal faggruppe med representanter fra alle domstoler og en nasjonal tverrfaglig kompetansegruppe.

Dersom domstolstrukturen reverseres, helt eller delvis, vil det få betydning for muligheten til å gjennomføre mange av de foreslåtte tiltak. Arbeidsgruppen har blant annet pekt på at det i flere domstoler, på grunn av størrelsen, ikke vil være grunnlag for faggrupper. Flere av de øvrige forslag til

kompetanseløp vil bli vesentlig uthullet, særlig vil kollegaveiledning lokalt bli vanskelig å gjennomføre for små domstoler. Dette innebærer at en reversering vil virke negativt inn på de tiltak som i dag er vurdert å best sikre kompetanseutvikling i domstolene.

Dommerfullmektiger skal i utgangspunktet ikke behandle barnesaker. I praksis har likevel dommerfullmektiger i små tingretter behandlet slike saker. Ved å utnevne flere embetsdommere vil man avhjelpe dette. Dette endrer likevel ikke de behov dommere i små domstoler har for et større fagmiljø og mulighet for moderat spesialisering. I forslaget til kompetanseløp for dommere har arbeidsgruppen anbefalt at dommerfullmektiger ikke skal ha barnesakene, og det er vist til at dagens domstolstruktur gjør det mulig at bare embetsdommere skal behandle denne sakstype. Spørreundersøkelsen gjennomført i domstolene i februar 2022 viser at barnelovsaker og barnevernssaker helt unntaksvis behandles av dommerfullmektiger. Det vises til punkt 4.1.2 ovenfor.

Økt bruk av domstolloven § 38 om overføring av saker til annen domstol, vil ikke sikre barn og familiers behov for at saken kan behandles i en domstol med nærhet til bostedet. Forslaget om å endre bestemmelsen slik at det ikke er vilkår om partenes syn før beslutning om overføring tas, bidrar til en ytterligere svekkelse av deres interesser og behov. Økt bruk av bestemmelsene i § 19 tilkalling av dommere, § 55 e konstitusjon i sideordnet domstol og § 33 c opprettelse av faste felles dommerstillinger, vil ikke bidra til at dommere ved mindre domstoler får et sterkere fagmiljø som kan øke kompetansen på barnefeltet.

Dagens struktur har gitt mulighet for flere tiltak som styrker og sikrer behandlingen av barnesaker i domstolene. Mange tiltak er iverksatt, men det pågår fortsatt en utvikling for å få på plass de tiltak og tilpasninger som den nye strukturen åpner for. Tilbakemeldinger fra Barneombudet, domstoler, aktører og fagmiljøet underbygger at de endringer dagens struktur har åpnet for har vært positive for behandlingen av barnesakene og bidratt til å styrke barns rettsikkerhet. Denne utvikling bør sikres ved opprettholdelse av dagens domstolstruktur, til beste for barn og familier som er involvert i saker for domstolene.

Domstoladministrasjonen støtter utviklingen med faggrupper og bygging av sterkere fagmiljø som domstolsreformen har gitt mulighet for. Dagens struktur gir mulighet for større grad av spesialisering som vil styrke kvaliteten på domstolenes behandling av barnesakene. I tråd med Særdomstolsutvalgets forslag anbefaler Domstoladministrasjonen at ikke alle dommere skal behandle saker om barn, og at de dommere som behandler disse sakene skal ha gjennomgått et særskilt kompetanseløp for barnesaker, med introduksjonsprogram og videreutviklingstiltak. Noen dommere bør videre tilbys ytterligere fordypning og spisset kompetanse på området, som innebærer at de kan være en ressurs på fagfeltet i sin domstol.

Nåværende struktur sikrer at parter uavhengig av bosted får sakene behandlet av dommere som har mulighet til fordypning og utvikling av spisskompetanse. Større rettskretser gir videre fleksibilitet ved bruk av domstolens ressurser som gjør at partene kan få behandlet sin sak raskt der fravær eller inhabilitet ellers kunne ført til utsettelse og lengre saksbehandlingstid. Dette har særlig betydning i saker som berører barn og deres familier. Kort avstand til rettsstedet er videre særlig viktig for å legge til rette for å sikre barns rett til medvirkning i saker som angår dem.

Samlet sett gir dagens domstolstruktur en bedre distriktsprofil enn Særdomstolsutvalgets forslag om kanalisering til utvalgte domstoler, samtidig som kompetanse og sterke fagmiljøer sikres. Større rettskretser med flere rettssteder gir mer fleksibilitet enn kanalisering gjennom vernetingsreglene, blant annet fordi det blir lettere å ta geografiske hensyn.

Tiltakene nevnt i høringsbrevet er etter Domstoladministrasjonens syn langt fra tilstrekkelige til å sikre barns interesser og rettsikkerhet dersom dagens domstolstruktur reverseres helt eller delvis.

7.2 Samisk dimensjon

Den samiske dimensjonen handler om hvordan Domstoladministrasjonen og domstolene ivaretar sine rettslige forpliktelser overfor samene i Norge.

Domstoladministrasjonen mener den beste måten å sikre samisk rettssikkerhet på, er å opprettholde dagens struktur i Finnmark, med en eventuell justering av rettskretsen for så vidt gjelder Porsanger kommune. I det fremtidige arbeidet bør begge tingrettene og jordskifteretten i Finnmark styrkes, deretter de øvrige domstolene i det samiske språkforvaltningsområdet, som ledd i arbeidet med å sikre økt kunnskap om samiske rettsforhold i alle landets domstoler på sikt. Det bemerkes at gjennom sammenslåingen av Indre Finnmark tingrett og Øst-Finnmark tingrett, ble tilbudet til den samiske befolkningen i de kommunene som tidligere tilhørte Øst-Finnmark tingrett, styrket.

Justering av rettskrets

Departementet har bedt om innspill til en eventuell justering av rettskretsen for Indre og Østre Finnmark tingrett. I det følgende knyttes noen merknader til dette, samt til enkelte andre forhold av betydning for den samiske dimensjonen i domstolene.

Strukturutvalget, som avga NOU 1999: 22 *Domstolene i førsteinstans*, hadde som mandat å opprette en domstol i indre Finnmark ut fra hensynet om å ivareta samiske interesser i dette området. Utvalget presiserte at det ikke var snakk om noen spesiell samisk særdomstol, men om geografisk plassering av en ordinær førsteinstansdomstol. Det spesielle besto i at mandatet påla utvalget «*særlig å vektlegge samiske interesser i spørsmålet om den geografiske plasseringen*».

I tillegg skulle utvalget se hen til særlige problemer knyttet til samenes språk og kultur. Særlig skulle utvalget vurdere om plassering av en domstol i indre Finnmark kunne bidra til å følge opp bestemmelsen i daværende Grunnloven § 110a (nå § 108) og de særlige reglene om språkkrettigheter i sameloven og domstolloven.

Dette er bakteppet for etableringen av Indre Finnmark tingrett som ble etablert i 2004 med kommunene Tana, Nesseby, Porsanger, Karasjok og Kautokeino i sin rettskrets. Begrunnelsen for nettopp denne rettskretsen er at disse kommunene ble ansett å utgjøre kjerneområdet for samisk språk og kultur. Disse kommunene utgjør fortsatt kjerneområdet, selv om en del av den samiske befolkningen har forflyttet seg til større tettsteder i Finnmark, for eksempel Alta, som en naturlig del av samfunnsutviklingen. Indre Finnmark tingrett har hatt en ledende rolle i arbeidet med å ivareta den samiske dimensjonen i norske domstoler.

Et flertall i Domstolkommisjonen foreslo i NOU 2019: 17 *Domstolstruktur* å slå sammen Øst-Finnmark tingrett, Hammerfest tingrett og Alta tingrett til Ytre Finnmark tingrett. Indre Finnmark tingrett skulle beholde sin daværende rettskrets og navn, men få tillagt Sør-Varanger kommune til rettskretsen. Domstolkommisjonen fremhevet behovet for å ha en domstol med et særlig ansvar for å ivareta den samiske dimensjonen i rettsvesenet, og som dermed kunne fungere som en ressursdomstol på dette området.

I forslaget som regjeringen sendte på høring i 2020 ble kommisjonens flertallsforslag opprettholdt.

Under budsjettforhandlingene i Stortinget ble det inngått et forlik om domstolstrukturen, som innebar at Alta tingrett og Hammerfest tingrett ble slått sammen til Vestre Finnmark tingrett, mens

Indre Finnmark tingrett og Øst-Finnmark tingrett ble slått sammen til Indre og Østre Finnmark tingrett. Porsanger kommune ble flyttet fra rettskretsen til Indre og Østre Finnmark og over til Vestre Finnmark tingrett. Saker fra denne kommunen behandles ved rettssted Hammerfest.

Domstoladministrasjonen vil påpeke at endringen av rettskrets for Porsanger kommune skjedde uten at berørte aktører ble informert om dette på forhånd. Det er uheldig at verken Domstoladministrasjonen, Sametinget, kommunen eller de aktuelle domstolene ble forelagt spørsmålet. Porsanger kommune er en viktig samisk kommune, og sakene derfra utgjorde 1/3 av saksmengden ved tidligere Indre Finnmark tingrett.

Spørsmålet om hvilken rettskrets Porsanger kommune skal tilhøre fremover må avgjøres på bakgrunn av hva som tjener innbyggerne best, og hvor hensynet til språkrettighetene i sameloven og domstoloven vil være ett av flere vurderingstema.

I tiden etter reformen ble gjennomført har det vært avvirket tre sivile saker fra Porsanger kommune i Vestre Finnmark tingrett, og anslagsvis 20-30 straffesaker (tallet inkluderer både enedommersaker og meddommersaker). Aktørene i disse sakene fikk tilbud om at saken kunne behandles på samisk, uten at noen takket ja til det. Det ble heller ikke prosedert på forhold som berørte den samiske dimensjonen i disse sakene.

For Vestre Finnmark tingrett utgjør sakene fra Porsanger kommune p.t. anslagsvis 9 % av den totale saksmengden. Dersom Porsanger kommune overføres til rettskretsen som dekkes av Indre og Østre Finnmark tingrett vil sakene utgjøre omlag 11 %.

Dersom man ser på *saksmengden* alene vil det, om bestående struktur videreføres, være av mindre betydning hvilken domstol Porsanger kommune tilhører. En eventuell tilbakeføringen av Porsanger kommune til nåværende Indre og Østre Finnmark vil imidlertid til viss grad utjevne forskjellen i befolkningsgrunnlaget i de to rettskretsene i Finnmark. Det vil igjen kunne føre til to domstoler i Finnmark av relativt lik størrelse, noe som taler for å legge Porsanger kommune til Indre og Østre Finnmark tingrett. Dersom domstolstrukturen reverseres slik at det igjen blir fire tingretter i Finnmark, vil både Hammerfest tingrett og Indre Finnmark tingrett bli små domstoler. Indre Finnmark tingrett vil ha det klart laveste befolkningsgrunnlaget. Begge domstolene vil ved reversering ha et ønske om at Porsanger kommune inngår i deres rettskrets.

Domstoladministrasjonens oppfatter forslaget om reversering dithen at også eventuelle overføringer av kommuner mellom ulike rettskretser som ble gjort ved domstolsreformen vil bli omgjort, slik at Porsanger kommune da vil bli lagt til Indre Finnmark tingrett.

For å ivareta sin oppgave som *ressursdomstol*, slik Domstolkommisjonen la opp til, er Indre og Østre Finnmark tingrett avhengig av en viss saksmengde og et fagmiljø av en viss størrelse. Ved reversering vil domstolen være sårbar også om Porsanger kommune tilbakeføres. Den beste løsningen ved en eventuell reversering synes derfor her å være fravikelse av prinsippet om tilbakeføring av kommuner, ved å overføre Sør-Varanger kommune til Indre Finnmark tingrett slik Domstolkommisjonen foreslo. Også Sør-Varanger kommune har en samisk befolkning og reiseavstanden til Tana er ikke særlig lenger enn til Vadsø med bil. Det vil imidlertid ikke være mulig å fly til Tana. For Øst-Finnmark tingrett vil en overføring av Sør-Varanger kommune til Indre Finnmark tingrett innebære redusert befolkningsgrunnlag i rettskretsen.

Når det gjelder hvorvidt *den samiske dimensjonen* tilsier at Porsanger kommune bør tilbakeføres, uavhengig av reversering av domstolstrukturen, vil Domstoladministrasjonen først understreke at alle domstoler i Norge har ansvar for å ivareta den samiske dimensjonen – uansett sted og instans.

For så vidt gjelder Vestre Finnmark tingrett er domstolen oppmerksom på den samiske dimensjonen ulike saker kan innebære. Domstolen er vernet for blant annet Alta kommune, som har en betydelig samisk befolkning og som er den kommunen i Finnmark med flest medlemmer til Sametingets valgmanntall. Vestre Finnmark tingrett er klar over at den samiske dimensjonen ikke alltid løftes frem av aktørene i den enkelte sak. Domstolen har jobbet aktivt med å legge til rette for at samisk kan benyttes ved skriftlige og muntlige henvendelser til domstolen, og under rettsmøter. Den har en egen internettside på samisk og alt av informasjonsskriv finnes på samisk. Domstolen vil også ta initiativ til et samarbeid med Sametinget. Vestre Finnmark tingrett har per nå ingen samisk-språklige dommere, men har en samisk-språklig saksbehandler. Domstolen har opplyst at den gjerne vil samarbeide med Indre og Østre Finnmark tingrett om utveksling av dommere dersom en aktør ønsker å benytte samisk som rettsspråk. Domstolen er ellers vant med bruk av tolk.

Indre og Østre Finnmark tingrett er utpekt som den domstolen i landet som skal ha et særskilt ansvar for samiske saker, og har hatt dette ansvaret siden 2004. Dette kan tale for at domstolen også fremover bør behandle de fleste sakene i området som berører samiske forhold. En domstol med særlig kompetanse på feltet vil trolig lettere kunne se den samiske dimensjonen i en sak. Dersom saken går i Indre og Østre Finnmark tingrett vil det ikke være nødvendig med utveksling av dommere om saken skal avvikles på samisk. På rettssted Tana er arbeidsspråket samisk, og de to dommerne der er samisk-språklige. På rettssted Vadsø er det en dommer som forstår og snakker samisk, men som ikke bruker samisk i retten.

Det er viktig at de to nåværende domstolene i Finnmark har et godt tilbud til den samiske befolkningen. Begge må være sentrale i arbeidet med den samiske dimensjonen, og det er naturlig at de utvikler et samarbeid om dette, spesielt fordi den samiske befolkningen i Vestre Finnmark er økende. Arbeidet vil kunne kreve tilførsel av ressurser i Vestre Finnmark tingrett. I lys av at Indre og Østre Finnmark tingrett skal ha et særskilt ansvar for samiske saker, synes det etter Domstoladministrasjonens oppfatning likevel mest nærliggende at Porsanger kommune tilhører rettskretsen til Indre og Østre Finnmark tingrett. Før endelig avgjørelse treffes, er det naturlig å innhente Porsanger kommunes syn på spørsmålet.

Endring av domstoloven § 38 om overføring av saker

Av høringsnotatet går det fram at departementet vil vurdere å forsterke muligheten for å overføre saker og dommere på bakgrunn av samiske hensyn. Domstoladministrasjonen vil understreke at en ressursdomstol med et særskilt ansvar for samiske forhold både må ha tilstrekkelig bemanning og et sterkt fagmiljø som gjør at domstolen anses som relevant og attraktiv å overføre saker til. En reversering av strukturen tilbake til tidligere Indre Finnmark tingrett vil innebære at man vil ha en domstol med kun to faste dømmende årsverk. Dette er en bemanning som gjør domstolen svært sårbar med tanke på kapasitet og habilitet. Nettopp habilitetsutfordringer har tidligere vært årsaken til at saker måtte flyttes fra Indre Finnmark tingrett, i stedet for at saker ble lagt til domstolen. I en domstol med såpass få embeter vil større saker videre legge stort beslag på dommerkapasitet i perioder, noe som kan få betydning for saksbehandlingstiden og dermed gjøre overføring mindre aktuelt. Lav bemanning vil også gjøre det vanskelig for dommerne i Indre Finnmark tingrett å reise ut til andre domstoler for å behandle saker som reiser særlige samiske problemstillinger. I denne forbindelse er det også et spørsmål hvordan tilfældighetsprinsippet skal praktiseres innenfor en bemanning med to dømmende årsverk, jf. blant annet Domstolkommisjonens utredninger og lagdommer Kristel Heyerdahls kommentar på Rett24 den 25. februar 2022.

Under forutsetning av at Indre og Østre Finnmark tingrett videreutvikles med en forsvarlig bemanning og et sterkt fagmiljø, stiller Domstoladministrasjonen seg positiv til at det gjøres

endringer i domstolloven § 38 om muligheten for å overføre saker med en samisk dimensjon til denne domstolen, med eventuelt unntak for saker som eller ville vært behandlet ved Vestre Finnmark tingrett. Det vises her til hva som er sagt om et mulig samarbeid mellom domstolene i Finnmark. Etter Domstoladministrasjonens syn bør det være en forutsetning at partene høres, ettersom overføring av saker kan innebære både en økonomisk og en praktisk belastning. Dersom Indre og Østre Finnmark tingrett opprettholdes med viss størrelse, vil et alternativ eller supplement til dagens regler kunne være at en domstol tilkaller en dommer derfra etter tilfældighetsprinsippet, noe som i mange tilfeller vil kunne ivareta den samiske dimensjonen. Også en slik løsning vil bidra til å opprettholde et sterkt fagmiljø i ressursdomstolen. For øvrig vises det til punkt 8.1. Etter Domstoladministrasjonens syn vil det være hensiktsmessig å sette ned en arbeidsgruppe som kan drøfte vernetings spørsmålene og overføring etter domstolloven § 38 mer utførlig.

Andre forhold knyttet til den samiske dimensjonen

Søkermassen til både dommerstillinger og administrative stillinger i Indre og Østre Finnmark tingrett har styrket seg betraktelig etter at den nye strukturen ble innført. Det er naturlig å anta at dette skyldes muligheten for å bli en del av et større fagmiljø. Videre er sakstypene i domstolen mer variert innenfor den nye strukturen. Erfaring viser at søkere til de utlyste dømmende stillinger legger stor vekt på at man kan arbeide med en bred saksportefølje. Rettsstedet Vadsø har for eksempel en annen saksportefølje enn rettsstedet Tana, med blant annet et større innslag av forretningsjus og saker knyttet til fiskerinæringen. Domstolen har nylig rekruttert tre nye dommere som er fordelt med fast kontorsted på ett av de to rettsstedene, men som arbeider med saker på begge rettssteder. To har samisk bakgrunn og den tredje har god kjennskap til samisk samfunnsliv og kultur. De nye dommerne har også oppvekst/bakgrunn fra Finnmark, hvilket gir et grunnlag for kontinuitet på dommersiden. Samlet bidrar rekrutteringene til at den samiske del av befolkningen er enda bedre ivaretatt i domstolen enn tidligere.

Domstoladministrasjonen arbeider løpende med kompetanseprofiler knyttet til stillinger i domstolene, for å sikre et høyt faglig nivå med tilstrekkelig bredde. Både ved utnevning av domstolledere, dommere og saksbehandlere er kvalifikasjonsprinsippet avgjørende.

I dette ligger at det til enhver tid er den best kvalifiserte til stillingen som skal innstilles. I vurderingen av hvilken kandidat som er best kvalifisert, kan det bare legges vekt på saklige hensyn. Et slikt hensyn vil kunne være kunnskap om samisk språk, samerett og samisk samfunn, som ledd i å ivareta de forpliktelser som følger av Grunnloven § 108 og som er viktig for å ivareta rettsikkerheten til den samiske befolkningen.

For stillinger i Indre og Østre Finnmark tingrett har det i kunngjøringsteksten ved de senere utlysninger vært lagt til grunn at søkerne, i tillegg til de vanlige kompetansekravene, bør ha kunnskap om samisk språk, samerett og samisk samfunn. For å sikre at domstolen kan ivareta sitt arbeid som ressursdomstol på dette området, vil det ved utlysning av sorenskriverstillingen være særlig viktig å løfte dette frem. Det er grunn til å understreke at samisk som arbeidsspråk ved rettssted Tana bør videreføres for at juridiske begrepet på nordsamisk skal kunne videreutvikles. Det vil være av stor betydning at lederen av domstolen kan bidra i dette arbeidet, slik at det vil være riktig å stille særskilte krav ved utlysning av denne stillingen. Det tilføyes at arbeidet med å utvikle juridiske begreper på samisk forutsetter at antall medarbeidere på rettsstedet Tana er av en viss størrelse.

Slik Domstoladministrasjonen ser det har strukturendringen i Finnmark styrket Indre og Østre Finnmark tingrett i arbeidet med å overholde de lovmessige forpliktelser overfor den samiske befolkningen. I et større og mer robust fagmiljø vil man også kunne utvikle domstolen til å bli en

større ressurs i arbeidet med den samiske dimensjonen i andre domstoler. Ivaretagelsen av den samiske dimensjonen i domstolene må ikke begrenses til rettsstedene Tana eller Vadsø.

Domstoladministrasjonen ser derfor svært positivt på signalene om å tilføre domstolen flere oppgaver og ansvar knyttet til utvikling av rettspråk og kompetanse som vil komme alle domstolene innenfor det samiske språkforvaltningsområde til del.

Som en oppfølging av anbefalingene i NOU 2016:18 *Hjertespråket* ba Justis- og beredskapsdepartementet i 2019 om at det etableres et forum mellom domstolene representert ved Domstoladministrasjonen, politiet, kriminalomsorgen og konfliktrådene. Forumet skal ha som hovedoppgave å utveksle kunnskap, informasjon og løsninger for å fremme samisk språk og samisk kultur i justissektoren.

I arbeidet innenfor det aktuelle forumet er det grunn til å tro at organisasjonene har sammenfallende behov og utfordringer når det gjelder å legge til rette for at språkrettighetene i sameloven ivaretas. Disse utfordringene er blant annet knyttet til oversettelser, tolking, informasjonsarbeid, kompetansetiltak og ikke minst rekruttering av samisktalende medarbeidere.

På denne bakgrunn ønsker Domstoladministrasjonen å få nærmere utredet hvorvidt en samordning av aktuelle tiltak mellom de aktuelle organisasjonene vil være formålstjenlig.

Domstoladministrasjonen har for øvrig tatt initiativ til å nedsette en arbeidsgruppe som skal utarbeide en skisse til et samisk språk og tjenestesenter innen justissektoren.

7.3 Jordskifterettene

Domstolsreformen 2021

I høringsnotatet kan det gis inntrykk av at strukturendringen har medført at det er innført større rettskretser i alle jordskifterettene. Domstoladministrasjonen gjør oppmerksom på at ingen av de seks jordskifterettene i Hålogaland lagdømme er omfattet av strukturendringen. Dette gjelder følgende jordskifteretter:

- Finnmark jordskifterett
- Nord-Troms jordskifterett
- Ofoten og Sør-Troms jordskifterett
- Lofoten og Vesterålen jordskifterett
- Salten jordskifterett
- Helgeland jordskifterett

I Gulating lagdømme er det to av jordskifterettene som ikke er omfattet av strukturendringene. Dette gjelder Haugalandet og Sunnhordland jordskifterett på Stord, og Sør-Rogaland jordskifterett i Stavanger. Heller ikke Vestfold jordskifterett, som ligger i Agder lagdømme, er omfattet av strukturendringene.

Selvprosederende parter

I jordskifterettene er det mange selvprosederende parter, i motsetning til hva som er tilfellet i tingrettene. Det er derfor avgjørende at jordskifteretten er tilgjengelig for brukerne ved eventuelt behov for veiledning. Med den gjennomførte domstolsreformen er domstolene lokalisert på de samme stedene som tidligere, slik at nærheten til brukerne er opprettholdt. En god del av jordskifterettene har utfordringer med lang saksbehandlingstid, blant annet fordi kapasitetsvansker

medfører at sakene flere steder ikke umiddelbart kan tas til behandling. Det er derfor viktig å legge forholdene til rette for effektiv og fleksibel bruk av ressursene. I spørreundersøkelsen av februar 2022 som også er gjennomført for jordskifterettene, jf. punkt 4.1, er tilbakemeldingene at domstolsreformen har gjort det enklere å samarbeide og at det mekles i flere saker.

Foreslåtte endringer i domstolloven § 38

I høringsnotatet ber departementet om tilbakemelding på endringer i regelverket knyttet til tilkalling, konstitusjon ved sideordnede domstoler og opprettelsen av flere faste felles dommerstillinger. I jordskifterettene har det vært en lang og god tradisjon for å tilkalle dommere og overføre saker for å utnytte kapasitet. Basert på tilbakemeldinger fra jordskifterettene kan det legges til grunn at anslagsvis 5-10 % av sakene behandles ved hjelp av tilkalt dommer eller ved overføring av sak. Der forholdene ligger til rette for det, er det også utnevnt felles dommere for flere rettskretser innenfor lagdømmet. Det er Domstoladministrasjonens vurdering at departementets forslag om endring i domstolloven § 38 ikke vil bidra til større fleksibilitet i saksavviklingen enn det man allerede har i dag. For øvrig viser Domstoladministrasjonen til de synspunkter som kommer frem i punkt 8.1.

Rekrutteringssituasjonen i jordskifterettene

En betydelig utfordring for jordskifterettene er rekruttering, særlig til dommerstillinger. Man ser også utfordringer med å rekruttere ingeniører og jordskiftedommerfullmektiger til enkelte deler av landet. Over tid har det vist seg spesielt vanskelig å rekruttere til jordskifterettene i Hålogaland. Ved Ofoten og Sør-Troms jordskifterett i Harstad har man hatt ledighet i en dommerstilling over en lengre periode. I tillegg har det over tid vist seg vanskelig å rekruttere til de aller minste domstolene med rettssted utenfor større tettsteder. Ved nylig utlysning til rettsstedet i Vågåmo ved Vestre Innlandet jordskifterett, og til Surnadal ved Møre og Romsdal jordskifterett, var det ingen søkere til de utlyste dommerstillingene.

Årsaken til den vanskelige rekrutteringssituasjonen er sammensatt, men det er grunn til å tro at det er av betydning hvor jordskifterettene er lokalisert og størrelsen på fagmiljøene. Departementet viser i høringsnotatet til et saksframlegg til styret i Domstoladministrasjonen (sak 21/78) hvor det ble redegjort for rekrutteringsutfordringene, og mulige tiltak på kort og lang sikt.

Domstoladministrasjonen har i sitt innspill til revidert nasjonalbudsjett for 2022 også gitt tilbakemelding på at det er behov for å øke lønnen til jordskiftedommerne for å kunne tiltrekke seg kandidater. Domstoladministrasjonen går ikke nærmere inn på dette her, men viser til Domstoladministrasjonens styresak, og til innspill til revidert nasjonalbudsjett.

Situasjonen i Hålogaland er kritisk med tanke på rekruttering. Erfaringsmessig har Domstoladministrasjonen sett at kandidater er tilbakeholdne med å flytte langt unna stedet de kommer fra eller der de har studert. For å løse rekrutteringsutfordringene på lengre sikt er det nødvendig å utvikle utdanningstilbud for master i eiendom og bachelor i eiendomslandmåling i Nord-Norge. Det jordskiftefaglige miljøet i Norge er relativt lite, slik at et utdanningstilbud i Nord-Norge bør skje i samarbeid med det allerede etablerte miljøet ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Domstoladministrasjonen registrerer en tiltagende bekymring over utviklingen blant flere sentrale aktører i landsdelen som etterlyser tilgang på arealplanleggere og eiendomslandmålere for å fylle viktige samfunnsoppgaver i Nord-Norge. I tillegg bør det opprettes flere studieplasser ved de allerede etablerte studiestedene som ved NMBU og Høgskulen på Vestlandet.

En ny domstolsreform

Ved en eventuell ny domstolsreform er det viktig å behandle den enkelte tingrett og den enkelte jordskifterett som selvstendige domstoler. Innenfor et geografisk område kan det i disse førsteinstansdomstolene være ulike faglige vurderinger, ulike oppfatninger internt i domstolene, og blant aktørene når det gjelder strukturspørsmålet. En eventuell endring eller reversering for tingretten i en region, er derfor uten betydning for avgjørelsen av strukturspørsmålet for jordskifteretten i samme område – uavhengig av om de har hatt helt eller delvis felles rettskrets.

8. Bemerkninger til departementets forslag om økt samhandling som alternativ til domstolsreformen 2021

8.1 Reglene om overføring av saker og personalressurser

Departementet har i høringsnotatet punkt 3.2.3 *Bedre samarbeid og styrking av sårbare domstoler* pekt på at en reversering av domstolsreformen vil gi behov for økt fleksibilitet i ressursutnyttelsen på tvers av rettskretser. Departementet gir uttrykk for at det vil bli et behov for bedre samarbeid mellom domstolene og at det er ønskelig å få på plass flere tiltak for å sikre fleksibilitet, effektivitet og kompetansedeling mellom domstolene. Temaet har tidligere vært utredet av Domstolkommisjonen i NOU 2019: 17 kapittel 12 *En fleksibel struktur* og i Prop. 11 L (2020-2021) punkt 3.4.7 *Fleksibel struktur*.

I høringsnotatet nevnes overføring av saker, tilkalling av dommere fra andre tingretter, konstitusjon ved sideordnede domstoler og opprettelse av faste dommerstillinger felles for flere domstoler. Konkret viser departementet til at det for eksempel kan foreslås å forenkle overføringen av saker etter domstolloven § 38, ved å fjerne vilkåret om å gi partene og mottakerdomstolen anledning til å uttale seg om spørsmålet før det treffes beslutning om overføring.

Bestemmelsene om overføring av saker, tilkalling av dommere, opprettelse av faste felles dommerstillinger og konstitusjon i sideordnet domstol har virket i lang tid forut for domstolsreformen i 2021, se blant annet domstolloven §§ 19, 33c, 38, 55e, 119. Erfaring viser at bestemmelsene har blitt lite benyttet og at de er lite egnet som et virkemiddel for bedre ressursutnyttelse på tvers av rettskretser.

Domstolstrukturens inndeling i rettskretser og vernetingsreglene styrer fordelingen av saker mellom domstolene. Den enkelte domstolleder råder over sin egen domstols ressurser, og har ansvar for sin egen domstols saksavvikling.

Bestemmelsene om overføring av saker og tilkalling av dommere er ment å avhjelpe ressursproblemer i enkeltsaker. Samhandling om domstolenes samlede saksavvikling, saksbehandlingstid og effektivitet kan vanskelig oppnås gjennom slik regulering. Det er heller ikke slik at anvendelse av disse bestemmelsene nødvendigvis bidrar til en bedre utnyttelse av ressursene, idet det kreves en viss innsats administrativt og organisatorisk for å følge opp enkeltsaker eller enkeltdommere som skal flyttes.

Bestemmelsene har mest for seg ved planlagt fravær eller inhabilitet i en mindre domstol med få egne ressurser å spille på. Bestemmelsene er mindre egnet ved akutt behov for å flytte saken eller tilkalle en dommer, eksempelvis på grunn av sykdom. Overføring krever noe planlegging. Tilkalling av dommer forutsetter at den aktuelle dommeren er villig til å gjøre tjeneste ved en annen domstol. Dette gir lite fleksibilitet. Ved dagens struktur opplyser domstolene i spørreundersøkelsen som ble gjennomført i februar 2022 at ressursutnyttelsen har blitt bedre og sårbarheten har blitt redusert. Det vises til punkt 4.

Effektiv utnyttelse av ressurser på tvers av domstoler krever en planmessig og overordnet styring av dommerressurser og saksportefølje. Dette har vist seg vanskelig å få til uten en formell styringsfunksjon, hvor en leder har kontroll over blant annet beramning.

Departementet nevner i høringsnotatet et mulig forslag om å endre domstolloven § 38, slik at det ikke er et vilkår at partenes og domstolens syn må innhentes for å kunne beslutte overføring av en sak til en annen domstol. Dette skal kunne bidra til økt fleksibilitet mellom domstolene.

Domstoladministrasjonen er av den oppfatning at en slik endring ikke vil ha noen positiv effekt på ressursutnyttelsen. Det antas å være lite hensiktsmessig å overføre en sak til en annen domstol uten at det tas kontakt med mottakende domstol først. Forslaget i høringsnotatet legger heller ikke opp til at mottakende domstol ikke lenger skal kunne motsette seg overføring, jf. § 38 tredje punktum. Alle domstolene innretter sin virksomhet etter de ressursene de har til rådighet. Selv med en viss overkapasitet vil det ikke være enkelt å frigjøre ressurser til bruk i andre domstoler uten at det er lagt overordnede føringer for dette.

Det må også tas hensyn til at saksfordeling er et spørsmål av grunnleggende betydning for retten til en rettfærdig rettergang etter Grunnloven § 95 og EMK art. 6 nr. 1. Dette gjelder også spørsmålet om overføring av saker mellom domstoler. EMD har behandlet flere saker der saksfordeling i og mellom domstoler har vært tema i tilknytning til retten til en uavhengig og upartisk domstol. I en [kommentar](#) publisert i Rett24 den 25. februar 2022 har lagdommer Kristel Heyerdal skrevet om denne problemstillingen, og blant annet pekt på at et mulig forslag om å fordele saker og dommerressurser mellom rettskretser krever en nærmere utredning.

Hensynet til kontradiksjon tilsier videre at partene må gis anledning til å uttale seg før en eventuell overføring, ettersom det både kan ha praktiske og økonomiske konsekvenser for de involverte.

8.2 Felles saksinntak og systemstøtte for økt samhandling

Departementet nevner videre at etablering av felles saksinntak for flere rettskretser kan være et alternativ til dagens rettskretsinnndeling. En slik ordning vil kreve administrasjon og en organisatorisk overbygging som har oversikt over de deltakende rettskretsenes samlede ressurser til enhver tid, og en felles teknisk løsning. Den enkelte domstolleder vil ved en slik løsning bli mindre selvstendig og miste rådigheten over egne ressurser. Departementet påpeker også disse utfordringene i høringsnotatet punkt 3.2.3.

Videre fremstår det uklart hvordan en slik rolle eventuelt skal innrettes, og hvor ansvaret for fordeling av sakene skal ligge. En uønsket konsekvens av en slik løsning vil være at personalressurser potensielt må flyttes fra saksavvikling og over til administrasjon av ordningen. For å oppnå en tilstrekkelig oversikt over de samlede ressursene kan oppgaven tenkes lagt til en eller flere sentrale enheter. Saksinngangen i jordskifterettene er relativt lav, noe som innebærer at et felles saksinntak må etableres nasjonalt. Oppbyggingen av en eller flere sentrale enheter vil medføre en viss sentralisering av domstolenes ressurser. Det er også uklart hvem som skal ha det siste ordet ved eventuell uenighet mellom domstollederne når det gjelder prioritering av saker. Det er mulig at en slik uenighet eventuelt må løstes til lagmannsretten, tilsvarende domstoloven § 38 tredje punktum.

Departementet har, i tillegg til det ovenfor nevnte, pekt på at de vil se på hvordan handlingsrommet i tekniske løsninger som Lovisa kan utnyttes for å legge til rette for effektiv saksdeling i tilfeller der dommere avlaster hverandre på tvers av rettskretsene. Domstoladministrasjonen er i tvil om hva departementet har i tankene her, og om det eventuelt tas sikte på å endre vernetingsreglene.

Domstolenes saksbehandlingsløsning Lovisa, integrasjoner og saksflytstøtte følger prosesslovgivningen og inndelingen i rettskretser, lagsogn mv. Saksbehandlingsløsningen vil kunne tilpasses en eventuell endret prosesslovgivning og endringer i domstolstrukturen. Endringer i saksbehandlingsløsningene i seg selv vil imidlertid ikke være egnet til å øke fleksibilitet i ressursutnyttelsen på tvers av rettskretser uten samtidige endringer i prosessregelverket.

8.3 Samhandling gjennom felles ledelse

I høringsnotat punkt 3.2.2 foreslår departementet å innsnevre adgangen til å etablere felles ledelse. Forslaget innebærer at det tilføyes et nytt tredje punktum i domstolloven § 33 c andre ledd, hvor det fastsettes at det bare unntaksvis og når særlige grunner taler for det kan besluttes felles ledelse mellom to eller flere domstoler.

Ordningen med felles ledelse har hjemmel i domstolloven § 33 c andre ledd andre punktum, og er nærmere regulert i forskrift om felles faste dommerstillinger av 28. september 2015 nr. 1202. Etter domstolloven § 33 c andre ledd andre punktum kan det opprettes faste dommerstillinger felles for flere domstoler. Av forskriften § 3 første ledd andre punktum følger at Domstoladministrasjonen i «særlige tilfeller» kan fastsette at to eller flere domstoler skal ha felles domstolleder.

Forskriftens hovedformål er å øke domstolenes fleksibilitet, bedre ressursutnyttelsen og redusere domstolenes sårbarhet innenfor den til enhver tid gjeldende domstolstruktur, jf. forskriften § 2 første ledd. Ordningen bidrar til større og bedre fagmiljøer, mer profesjonell ledelse, like administrative rutiner, likeartede tilbud til brukerne i samme område og bedre utnyttelse av begrensede ressurser i domstolene.

I perioden fra 2015 til juni 2019 opprettet Domstoladministrasjonen felles ledelse mellom 19 tingretter med ni felles sorenskrivere og ti jordskifteretter med fem felles jordskifterettsledere. I tillegg har det vært en prøveordning med felles ledelse mellom to andre jordskifteretter. Etter domstolsreformen i 2021 har ingen domstoler felles ledelse. Innenfor dagens struktur vurderer Domstoladministrasjonen felles ledelse som uaktuelt.

Domstoladministrasjonen er enig i at adgangen til å beslutte felles ledelse bør opprettholdes dersom tidligere domstolstruktur blir gjeninnført. Etter en eventuell reversering kan det være lokale behov og ønsker som tilsier at felles ledelse unntaksvis blir aktuelt. De behovene og hensynene som begrunnet felles ledelse før domstolsreformen i 2021, vil i stor grad også gjøre seg gjeldende etter en eventuell reversering av reformen.

De begrensningene som foreslås inntatt i domstolloven § 33 c andre ledd, tilsvarer i hovedsak begrensningene som i dag følger av forskrift om felles dommere § 3 første ledd hvor det er fastsatt at felles ledelse kan besluttes i «særlige tilfeller». En lovfesting av begrensningen vil gjøre det vanskeligere å fjerne begrensningen i framtiden. Lovfesting vil dessuten sikre at en eventuell endring skjer gjennom en grundig lovendringsprosess med politisk forankring, framfor en noe enklere forskriftsendringsprosess.

Som ovenfor nevnt vil det være vanskelig å oppnå departementets mål om økt samhandling på tvers av domstoler uten en formalisert samhandling og en organisatorisk overbygning, med oversikt over domstolenes samlede ressurser til enhver tid. Felles ledelse har i praksis vist seg å være en ordning som gir økt fleksibilitet og ressursutnyttelse på tvers av rettskretser. Tilbakemeldingene fra de domstollederne som har hatt felles ledelse, er imidlertid at man ved en sammenslåing vil få større fleksibilitet og bedre ressursutnyttelse enn ved felles ledelse. Dersom domstolsreformen 2021 blir reversert er Domstoladministrasjonen av den oppfatning at felles ledelse er det best egnede virkemiddelet for å avhjelpe ulempene med en uhensiktsmessig domstolstruktur.

9. Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Innledende bemerkninger

En full reversering av domstolsreformen vil medføre at 83 førsteinstansdomstoler må gjenopprettes. Av opprinnelig 59 tingretter (og Oslo byfogd) ble ikke Vestfold tingrett og Sogn og Fjordane berørt, siden disse ble sammenslått før domstolsreformen fra 2021. Av opprinnelig 34 jordskifteretter, var det ni som ikke ble omfattet av domstolsreformen. Dette betyr at det er 58 tingretter og 25 jordskifteretter som må gjenopprettes ved full reversering .

Omfanget er derfor betydelig større enn ved etableringen av de 42 domstolene som ble sammenslått i forbindelse med domstolsreformen 2021. Mange av de samme praktiske gjennomføringstrinn som ved domstolsreformen fra 2021 vil måtte gjennomføres på nytt, flere problemstillinger er uavklarte, og Domstoladministrasjonen har ikke erfaringer fra tidligere med å dele opp domstoler i mindre enheter.

En reversering av domstolsreformen vil medføre betydelige tekniske tilpasninger i domstolenes IT-systemer. I tillegg må det legges til grunn at digitalisering og teknisk/sikkerhetsmessig modernisering må «settes på vent» for en lengre periode fordi at ressursene må prioriteres til reversering. Dette vil ha betydelige negative konsekvenser for framdriften i den digitale moderniseringen av domstolene, i tillegg til å kunne redusere domstolenes evne til å levere med effektivitet og høy kvalitet. Andre virksomheter som domstolene samhandler med på disse områdene vil også kunne bli vesentlig påvirket. Videre må det legges til grunn at større gevinstrealiseringsmuligheter knyttet til digitaliseringstiltak vil måtte utsettes som følge av det økte ressursbehovet forbundet med reverseringsarbeidet.

Ved en eventuell full reversering av domstolstrukturen må det minst lyses ut 52 domstollederstillinger. Det vises til punkt 9.4.1. Det vil være økte årlige lønnsutgifter på de steder der eksterne kandidater blir tilsatt i domstollederstillinger. Det må antas at dette vil være av et ikke uvesentlig omfang.

Videre vil det være større kostnader forbundet med organisatoriske tiltak, og det vil være i nødvendige tekniske tilpasninger.. Erfaringstall fra domstolsreformen 2021 gir et godt grunnlag for å beregne kostnader med dette.

Dersom hele den nye domstolstrukturen skal reverseres, er dette beregnet å koste totalt 115 millioner kroner, jf. tabellen nedenfor. Av dette vil det være varige årlige lønnskostnader på 50 millioner kroner.

(i mill. kr)

Område	Kostnader
Tekniske tilpasninger/ utvikling	23
Rekruttering nye domstolledere/avtaler med berørte domstolledere	13
Tapt gevinstrealisering digitalisering	12
Organisasjonsutvikling	17
Sum investeringer	65
Varige lønnskostnader	50
Totalt	115

Dette vil komme i tillegg til nevnte 25 millioner kroner i økte lønnskostnader forbundet med strukturreformen fra 2021. De økte kostnadene vil kreve ekstra bevilgninger til domstolene.

9.2 Kostnader ved domstolsreformen 2021

Det ble i 2021 brukt betydelige ressurser for å gjennomføre domstolsreformen. Ressursbruken har vært knyttet til rekruttering av nye domstolledere, oppfølging av tidligere domstolledere, etablering av ny organisasjons- og lederstruktur i domstolene, kulturbygging mv, avklaring av juridiske problemstillinger, betydelige tekniske tilpasninger- og utviklingsoppgaver, samt praktisk tilrettelegging. I tillegg er det kompensert for lønnsøkninger forbundet med ny lederstruktur for de nye rettskretsene. Totalt var utgiftene i 2021 på 55 millioner kroner, hvorav 25 millioner kroner er varige lønnsutgifter.

Forutsatt at reformen ikke reverseres, vil driftsutgiftene reduseres gjennom større domstoler.

Et av hovedmålene med reformen er bedre ressursutnyttelse. Riksrevisjonens effektivitetsanalyse av domstolene i 2019 viste, som nevnt foran, et effektiviseringspotensial på åtte prosent med ressursene som tingrettene hadde tilgjengelig. Det ble blant annet vist til at små tingretter kunne være sårbare for fluktuasjoner i saksinngangen. Etter Domstoladministrasjonens vurdering forutsetter en optimal bruk av ressursene at domstolene har tilstrekkelig størrelse.

Med en reversering av domstolsreformen, og derved mindre enheter, vil det ikke være mulig å realisere det potensialet som Riksrevisjonen peker på.

9.3 Behovet for teknologiske endringer ved en ny strukturreform

Gjennomføringen

En ny omorganisering vil medføre tidsbruk og kostnader. Kostnadene vil øke med omfanget av endringene. Det samlede arbeidet og omfanget av en ny omorganisering vil være avhengig av antallet berørte domstoler, særlig knyttet til antallet rettskretser som skal omorganiseres. I berørte

rettskretser med mer enn to rettssteder, vil omfanget også påvirkes av antallet rettssteder innenfor rettskretsen som skal omorganiseres til nye domstoler.

Endringer knyttet til domstolstruktur medfører behov for driftsavbrudd i domstolsystemene, slik at brukerne i en periode ikke har tilgang til dette («nedetid»). Dette vil omfatte både domstolenes fagsystem Lovisa og en rekke andre IT-systemer. Eksterne aktører som samhandler digitalt med domstolene må gjennomføre nødvendige endringer som gjenspeiler endret organisasjonsstruktur. Endringer som må gjennomføres i Domstoladministrasjonen, domstolene og hos eksterne aktører må planlegges og tre i kraft på avtalte tidspunkt.

I Domstoladministrasjonens vurderinger av omfanget av arbeidet er det tatt utgangspunkt i 3 ulike scenarier:

- Liten endring: 1 – 5 rettskretser omorganiseres
- Middels endring: Ca. 20 rettskretser omorganiseres
- Fullstendig endring: Samtlige (42) rettskretser omorganiseres

Uavhengig av hvor mange rettskretser som endres, vil de aktuelle domstolene oppleve et økt omfang av oppgaver for å håndtere egne ressurser, endringsarbeid, utarbeidelse av nye arbeidsprosesser, rutiner og veiledere m.m., sammenlignet med domstolsreformen 2021. Det vil være en rekke manuelle og til dels kompliserte oppgaver som må håndteres i den enkelte domstol. Omfanget for hver domstol påvirkes ikke av antallet rettskretser som endres, men at omfanget av den administrative koordineringen som kreves øker.

I Domstoladministrasjonen vil selve planleggingen av det tekniske arbeidet sentralt være omtrent av samme omfang som ved domstolsreformen 2021. Planleggingen vil kun i liten grad påvirkes av de ulike scenariene. Samarbeidet og samhandlingen med domstolene vil derimot være avhengig av hvor store endringer som må gjøres.

Domstoladministrasjonen vil ha behov for minimum 4 hele kalendermåneder til å planlegge endringene fra vi er kjent med omfanget til arbeidet kan igangsettes. Flere av de teknologiske oppgavene som må gjøres ved en reversering har ikke blitt gjennomført tidligere. Dette utløser behov for ytterligere planlegging og testing mv. i Domstoladministrasjonen.

Uavhengig av hvilket scenario som blir aktuelt vil domstolene og brukerne oppleve planlagte nedetider for fagsystemet Lovisa og en rekke øvrige IT-systemer i opp mot syv puljer. Nedetiden vil påvirke Høyesterett, lagmannsrettene, tingrettene og jordskifterettene, og ikke kun de rettskretsene som eventuelt skal reverseres. Planlagte nedetider vil gjennomføres i helgen, men vil kunne inkludere fredager og eventuelt også torsdager. Det vil være mellom to til fire uker mellom puljene.

På grunn av behovet for planlagt nedetid og nødvendig koordinering med eksterne aktører vil det være lite hensiktsmessig å dele opp én og én domstol. Det anbefalte alternativet er å samle domstolene som omorganiseres i puljer med avstemte datoer for ikrafttredelse.

Nedenfor følger nærmere detaljer om tidsestimatene for de tre ulike scenariene nevnt ovenfor:

- **Liten endring (1 – 5 rettskretser)**
Ved en endring som omfatter få rettskretser, vurderes omfanget av planlegging og forberedende aktiviteter for Domstoladministrasjonen å være svakt mindre sammenlignet med domstolsreformen 2021. Gjennomføringen vil ta en til tre uker. Tid til planlegging og

gjennomføring vil totalt være 4,5 måneder. Gjennomføring og deretter oppfølging av domstolene vurderes å være tilsvarende som ved domstolsreformen 2021.

Gjennomføringen planlegges med en pilotpulje (1 – 2 rettskretser) og en eventuell påfølgende hovedpulje (resterende rettskretser) fordelt på to ulike nedetider.

- **Middels endring (ca. 20 rettskretser):**

For Domstoladministrasjonen vurderes omfanget knyttet til planlegging og forberedende aktiviteter ved en middels endring å være noe større enn domstolsreformen 2021. Dette fordi det vil bli økt behov for koordinering med ledere og IT-ressurser i domstolene. Domstoladministrasjonen anslår at gjennomføringen og oppfølging av domstolene i etterkant, vil være mellom 20 % og 50 % mer omfattende enn domstolsreformen 2021.

Gjennomføringen vil ta mellom 9 til 12 uker. Tid til planlegging og gjennomføring vil være totalt mellom 6 og 7 måneder. Gjennomføringen planlegges med en pilotpulje samt to eller tre hovedpuljer.

- **Fullstendig endring (reversering til domstolstrukturen før 2021):**

For Domstoladministrasjonen vurderes omfanget ved en fullstendig reversering å være opp mot to ganger så omfattende som domstolsreformen 2021.

Gjennomføringen vil ta mellom 15 til 21 uker. Tid til planlegging og gjennomføring vil være totalt omkring 8 til 9 måneder. Gjennomføringen planlegges med en pilotpulje og fire til seks hovedpuljer.

Hvorfor er det mer komplisert og større risiko å splitte opp enn å slå sammen?

Ved domstolsreformen 2021 ble det en sammenslåing av domstoler. Som en del av gjennomføringen, ble eksempelvis nye postmottak og mappestruktur på fellesområder opprettet. E-post og relevante elektroniske filer ble deretter flyttet fra gammel domstol til den nye domstolen (rettskretsen).

Når en domstol med flere rettssteder skal splittes, må tilsvarende e-post og relevante elektroniske filer identifiseres og sorteres og flyttes over til de nye domstolene. Dette vil være et omfattende arbeid for de aktuelle domstolene.

Samlet sett vil risikoen ved en reversering være høyere enn risikoen ved domstolsreformen 2021. Domstoladministrasjonen og domstolene har ingen tidligere erfaring med splitting av rettskretser til nye domstoler. En slik endring introduserer nye tekniske oppgaver av stort omfang.

Det er behov for en omfattende koordinering av oppgaver mellom Domstoladministrasjonen og kontaktpersoner i domstolene. Under domstolsreformen 2021 samarbeidet Domstoladministrasjonen tett med tekniske kontaktpersoner fra tingrettene og jordskifterettene. Ved en fullstendig reversering må Domstoladministrasjonen koordinere oppgaver og samarbeide med cirka 100 tekniske kontaktpersoner. Omfanget av innsatsen som kreves for denne nødvendige koordineringen overstiger dagens kapasitet i Domstoladministrasjonen. Dette utgjør en egen risiko. Det er også en risiko for at domstolene selv ikke har på plass nødvendig kapasitet og kompetanse, og at det ikke oppnås tilstrekkelig koordinering mellom Domstoladministrasjonen og domstolene. Utilstrekkelig koordinering og oppfølging vil resultere i mangler under forberedende aktiviteter og under gjennomføringen. Konsekvensene av dette kan bli driftsproblemer i domstolene. Dette vil

påvirke domstolenes tilbud til aktørene.

Ved domstolsreformen 2021 opplevde Domstoladministrasjonen en kraftig økning i henvendelser fra domstolene i etterkant av sammenslåingene. Domstoladministrasjonen ser en risiko for en ytterligere økning i antallet henvendelser fra domstolene etter en eventuell oppsplitting. Konsekvensen av for høyt volum av henvendelser til Domstoladministrasjonen er at domstolene ikke tidsnok får bistand, og at dette går utover/påvirker domstolenes drift.

Domstolene i Norge samhandler digitalt med en rekke eksterne aktører. Endringer i domstolstrukturen utløser behov for tilpasninger i aktørenes IT-system i takt med innføringen av ny domstolstruktur. En fullstendig reversering vil påføre større oppgaver for de eksterne aktørene enn ved domstolstrukturen 2021. Dette kan medføre behov for planlagt nedetid også for eksterne aktører på tidspunktene for opprettelse av nye domstoler.

Hva vil den tekniske omleggingen kreve av Domstoladministrasjonen og domstolene?

Ved en domstolsreform må en rekke aktiviteter gjennomføres i forbindelse med den tekniske omleggingen. De ulike aktivitetene, og rekkefølgen på disse, gjenspeiler i hovedsak domstolsreformen 2021, men innholdet og omfanget vil være et annet.

Ved domstolsreformen 2021 planla Domstoladministrasjonen 24 hovedaktiviteter med totalt 200 underaktiviteter. En rekke aktiviteter ble gjennomført av domstolene selv, eller krevde samhandling mellom domstolene og Domstoladministrasjonen.

Ved en ny domstolsreform er det en forutsetning for gjennomføringen av aktivitetene, at det er et mottaksapparat i domstolene. Med mottaksapparat menes i denne sammenhengen som et minimum domstolleder og teknisk kontaktperson. Disse vil være domstolens viktigste ressurser i forbindelse med omleggingen.

De fleste av dagens minste rettssteder har begrenset eller ingen tilgang til lokal IT-kompetanse med nødvendig kjennskap til domstolens IT-løsninger. Denne ressursmangelen utgjør en stor risiko ved planleggingen og gjennomføringen av IT-oppgaver ved oppretting av nye domstoler.

Andre konsekvenser ved reversering – forsinkelser eller stans i digitalt utviklingsarbeid

En full reversering vil i den aktive perioden påvirke de fleste, om ikke alle, pågående satsingsområder og fremdriften av disse. Domstoladministrasjonen og domstolsmedarbeidere som jobber med utviklingsarbeid vil være opptatt med reverseringen. IT-avdelingen vil være opptatt med tekniske oppgaver for å opprette de nye domstolene, slik at nesten alt av fremdrift på prioriterte satsingsområder vil stoppe opp eller bli betydelig forsinket. Dette medfører merkostnader for Domstoladministrasjonen og domstolene idet gevinsten ved utsatte tiltak inntreffer på et senere tidspunkt. Det kan oppstå merkostnader ved at lisenser og avtaler må forlenges eller kjøpes på nytt. Dette gjelder satsinger innen straffesakskjeden (ESAS III), digitale løsninger for enklere tilgang til domstolene for alle brukere innen områder som eksempelvis konkurs, gjeld og tvang, samt selvprosederende i tingretten for å nevne noen. Under covid-19 og ved arbeidet med sammenslåingen i 2021, erfarte domstolene og Domstoladministrasjonen at det å stoppe/pause og starte opp igjen utviklingsarbeid, er både krevende tidsmessig og organisatorisk. Dette idet sentrale ressurser kan være omdisponert eller ikke tilgjengelig for å fullføre oppdraget ved lengre pauser.

En delvis reversering vil gå raskere og være mindre omfattende, med andre ord vil arbeidet med de prioriterte satsingene raskere kunne tas opp igjen. Men for de domstolene som påvirkes av reformen, vil det være svært krevende, om ikke umulig å drive utviklingsarbeid parallelt i den aktive fasen.

Forsinket utvikling og innføring av nye digitale tjenester vil medføre forsinket gevinstrealisering knyttet til flere større satsinger. Tidligere estimerte gevinster knyttet til prosjekter som Digitale domstoler og ESAS vil kunne komme til å bli forsinket opp mot ett år avhengig av omfanget av en eventuell reversering.

9.4 Bemanningsbehov ved ny strukturreform

9.4.1. Arbeids- og embetsrettslige forhold

Spørsmål om statsansatte og embetsmenns rettslige stilling ved nye strukturendringer er ikke berørt i høringsnotatet, ut over følgende formulering avslutningsvis i punkt 5 om økonomiske og administrative konsekvenser:

«(...). Utgiftene vil også avhenge av hvor mange domstollederstillinger som vil bli utlyst. Dette er et juridisk komplisert spørsmål som må vurderes nærmere.»

Etter Domstoladministrasjonens oppfatning er dette spørsmål av stor prinsipiell, praktisk og økonomisk betydning, som det må tas hensyn til når nye strukturendringer blir vurdert og eventuelt gjennomført. Det er særlig medarbeidere med lederansvar som vil bli berørt av nye strukturendringer, og det er overfor disse de største rettslige utfordringene oppstår.

Når de rettslige konsekvensene av nye strukturendringer skal beskrives, er det naturlig å ta utgangspunkt i erfaringene fra og vurderingene som ble gjort i forbindelse med den nylig gjennomførte domstolsreformen. Hovedtrekkene fra prosessen i 2021 skisseres derfor først, før Domstoladministrasjonen deretter kommenterer de rettslige konsekvensene av de foreslåtte strukturendringene.

Domstolsreformen 2021 – endringer i domstollederembeter og administrative lederstillinger

Ved domstolsreformen våren 2021 ble 60 tingretter og 34 jordskifteretter slått sammen til 23 tingretter og 19 jordskifteretter. Før domstolsreformen var det 51 domstolledere i tingrettene og 29 i jordskifterettene, mens det etter domstolsreformen er 23 domstolledere i tingrettene og 19 i jordskifterettene.

Fem domstolledere i tingrettene videreførte sin lederfunksjon i forbindelse med domstolsreformen 2021, og ble formelt utnevnt i den sammenslåtte domstolen. To domstolledere i tingretter som ikke ble berørt av domstolsreformen, fortsatte i sine embeter uten endringer. Åtte domstolledere i jordskifteretter som ikke ble berørt av domstolsreformen, fortsatte i sine embeter uten endring. De øvrige 16 domstollederstillingene i tingrettene og 11 domstollederstillingene i jordskifterettene ble utlyst.

Seks nestlederstillinger i tingrettene ble ansett videreført etter domstolsreformen, og innehaverne ble formelt utnevnt i embetene. Det ble dessuten utlyst 12 nye nestlederstillinger i tingrettene og én ny nestlederstilling i jordskifterettene. Noen tingretter er avdelingsinndelt, og disse har avdelingsledere i stedet for nestledere.

Alle stillingene nevnt ovenfor er embetsstillinger, med uavsettelighetsvern etter Grunnlovens § 22 andre ledd. I samtlige utlyste stillinger er det foretatt utnevnelser av Kongen i statsråd og utstedt etterfølgende bestalling. Alle de nye embetsinnehaverne har deretter tiltrådt sine nye embeter.

Før domstolsreformen var det administrasjonssjef i 25 av 60 tingretter. Etter domstolsreformen er det administrasjonssjef i samtlige 23 tingretter. Femten av disse har videreført sine administrasjonssjefstillinger fra før domstolsreformen, mens åtte er ansatt etter utlysning og konkurranse. Alle har tiltrådt sine stillinger.

Administrasjonssjefene er tilsatt som alminnelige statsansatte, ikke embetsmenn. I tillegg har enkelte domstoler administrative ledere på lavere nivå, eksempelvis avdelingsdirektører og seksjonsledere.

Overtallige ledere etter domstolsreformen

Færre lederstillinger medførte at 31 domstolledere og to nestledere ble overtallige i sine lederfunksjoner. Noen av disse har i ettertid søkt og blitt utnevnt til andre embeter eller gått av med pensjon.

Rettighetene for overtallige domstolledere som følge av strukturendringer er juridisk komplisert, og det måtte gjennomføres omfattende rettslige analyser med ekstern bistand. Det ble konkludert med at de overtallige domstollederne hadde rett til å beholde lønn som domstolleder, lederlønnsutvikling og tittel frem til pensjonsalder. Det ble videre konkludert med at alle de overtallige domstollederne er forpliktet til å arbeide i 100 prosentstilling som dommer og/eller andre oppgaver frem til samme tidspunkt.

For å tilrettelegge for en god prosess mellom Domstoladministrasjonen og den enkelte overtallige domstolleder, ble det gjennomført samtaler og signert protokoll med de overtalliges organisasjoner våren 2021. Deretter ble det gjennomført omfattende dialog med den enkelte overtallige domstolleder. Domstoladministrasjonen har fått på plass avtaler med alle overtallige domstolledere.

I forhandlingene med de overtallige domstollederne var det viktig for Domstoladministrasjonen at prinsippet om 100 prosent arbeidsplikt ble akseptert. Det vil si at hver enkelt må arbeide 100 prosent (primært som dommer eller for et mindretall med andel av andre oppgaver) for å få full lønn som leder. Domstoladministrasjonen har ut over dette strukket seg langt for å få på plass avtaler med den enkelte og gjennom dette unngått konflikt. To overtallige domstolledere har likevel i etterkant saksøkt staten, med påstand om at de som følge av domstolsreformen har krav på å beholde tittel, lønn og lønnsutvikling, uten arbeidsplikt.

Administrasjonssjefer som ble overtallige i sin lederfunksjon ved gjennomføringen av domstolsreformen, har blitt innplassert i andre passende stillinger etter statsansattelovens regler. Et fåtall har avsluttet sine arbeidsforhold i domstolene.

Gjennomføring av et eventuelt nytt strukturvedtak

Sammenslåingen av 60 tingretter og 34 jordskifteretter til 23 tingretter og 19 jordskifteretter er gjennomført rettslig, organisatorisk og praktisk. Stillingene som leder og nestleder for de sammenslåtte domstolene er utlyst og besatt, og domstollederne og nestlederne har tiltrådt. En reversering av domstolsreformen må fra et rettslig perspektiv behandles som en ny, selvstendig domstolsreform i relasjon til de nåværende embetsinnehaverne og andre berørte stillinger. En reversering av 2021-sammenslåingene nå vil rettslig sett være en selvstendig etterfølgende reform av en allerede rettslig vedtatt og faktisk gjennomført domstolstruktur.

Etter Domstoladministrasjonens oppfatning er det åpenbart ikke rettslig adgang til å gjenopprette domstolstrukturen slik den var før domstolsreformen i 2021, og uten videre tilbakeføre tidligere domstolledere til deres tidligere embeter.

Ved en eventuell reversering må det gjennomføres nye vurderinger og prosesser for å avklare og håndtere sittende domstollederes rettslige situasjon. Deretter må lederembetene i en eventuell ny struktur fylles på vanlig måte, dels ved at sittende domstolledere viderefører sine embeter og dels ved at det gjennomføres rekrutterings- og utnevningssprosesser på vanlig måte der ingen sittende domstolleder viderefører et embete.

En direkte tilbakeføring av tidligere domstolledere til deres tidligere embeter ville etter Domstoladministrasjonens oppfatning krenke dagens domstollederes grunnlovshjemlede embetsvern og rettigheter. Det ville også være direkte i strid med Grunnlovens, statsansattelovens og domstollovens regler om hvordan embeter i sin alminnelighet og domstollederembeter i særdeleshet skal besettes.

For en nærmere rettslig framstilling på dette punktet vises det til notat fra advokat (H) Helge O. Bugge i Advokatfirmaet BAHR AS, datert 7. januar 2022. Notatet er tidligere oversendt til departementet.

Sittende ledes rettsstilling ved eventuelle nye strukturendringer

Strukturendringer i domstolene reiser kompliserte rettslige spørsmål knyttet til særlig domstollederes rettsstilling. På overordnet nivå kan problemstillingene grupperes i to hovedspørsmål: Når har sittende domstolleder rett og/eller plikt til å fortsette som domstolleder etter en strukturendring? Hvilke rettigheter og plikter har en domstolleder som er overtallig i sin lederfunksjon, og ikke skal fortsette som leder etter en strukturendring?

Vurderingen må foretas konkret for hver enkelt sittende domstolleder og nestleder, basert på de strukturendringene som eventuelt skal gjennomføres i hver enkelt domstol. Basert på de vurderingene som ble foretatt i forbindelse med domstolsreformen i 2021 og noe etterfølgende utredningsarbeid, kan imidlertid noen hovedtrekk og utgangspunkter skisseres:

Hvorvidt en sittende domstolleder viderefører sitt embete etter eventuelle nye strukturendringer, beror på om embetets grunnpreg er i behold etter endringen. Grunnpregsstandarden er basert på en nyansert og konkret vurdering av den enkelte domstolleders embete.

Ved oppsplitting av domstoler kan det tas utgangspunkt i at sittende domstolleder viderefører sitt embete som leder i den domstolen som får vedkommendes tidligere faste kontorsted som rettssted etter en eventuell strukturendring. I disse tilfellene fortsetter vedkommende som domstolleder og med samme geografiske arbeidssted, men med redusert rettskrets og bemanning. Unntak kan tenkes dersom den nye domstolen også flytter geografisk. Det samme kan gjelde dersom den nye domstolen utgjør en svært liten del av den tidligere domstolen.

De langt fleste av dagens 23 sorenskrivere og 19 jordskifterettsledere vil i utgangspunktet sannsynligvis ha rett og plikt til å fortsette som domstolleder i en mindre domstol etter en eventuell oppsplitting.

For sittende nestlederes vedkommende kan situasjonen være noe mer uklar, all den tid enkelte domstoler kan bli for små til å forsvare en nestlederfunksjon etter en eventuell oppsplitting. Dette har Domstoladministrasjonen imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag til å vurdere nærmere nå.

Dersom domstolledere eller nestledere likevel skulle bli overtallige i sine lederfunksjoner, vil det etter Domstoladministrasjonens oppfatning være både naturlig og riktig å likebehandle disse med overtallige domstolledere og nestledere fra domstolsreformen fra 2021. Etter Domstoladministrasjonens oppfatning vil de ha krav på å beholde tittel, lederlønn og lønnsutvikling fram til pensjonsalder, og med full arbeidsplikt som primært skal oppfylles med dømmende virksomhet.

En oppsplitting av dagens domstolstruktur vil medføre at det må rekrutteres en rekke nye domstolledere. Dersom antallet tingretter økes til 60 og antallet jordskifteretter økes til 34, vil det måtte rekrutteres minst 52 nye domstolledere. Rekruttering og utnevning vil følge de vanlige prosessene for rekruttering av domstolledere, se punkt 9.7.2.

For en grundigere framstilling av de rettslige rammene på dette punktet vises det til notat fra advokat (H) Helge O. Bugge i Advokatfirmaet BAHR AS, datert 20. desember 2021. Notatet er tidligere oversendt til departementet.

For administrasjonssjefer og andre alminnelige statsansatte med lederansvar, vil det i utgangspunktet måtte gjøres samme grunnpregsvurdering som for dommere med lederansvar. De som gjenkjenner grunnpreget i stillingen sin etter en eventuell strukturendring skal innplasseres i den nye stillingen, mens de som måtte bli overtallige i sine lederfunksjoner må tilbys annet passende arbeid etter statsansattelovens regler.

Tilsvarende problemstillinger gjør seg som utgangspunkt ikke gjeldende for medarbeidere uten lederansvar. Både for alminnelige dommere, saksbehandlere og teknisk personell vil utgangspunktet være at de viderefører sine stillinger i den domstolen som får kontorsted der vedkommende hadde sitt arbeidssted før en eventuell oppsplitting. Dette vil gjelde både for embetsmenn og statsansatte. Unntak kan tenkes for mellomledere eller medarbeidere i spesielle fagstillinger. Hvem dette gjelder og hvordan de skal følges opp, beror på konkrete vurderinger i det enkelte tilfelle.

9.4.2. Rekruttering og nyutnevnelser

Dersom man legger til grunn de juridiske betraktningene som fremkommer i punktet ovenfor, vil en gjeninnføring av domstolstrukturen slik den var før domstolsreformen 2021, bety at man må rekruttere minst 52 nye domstolledere. Rekruttering av domstolledere er en omfattende prosess. Denne rekrutteringen vil måtte skje i tillegg til den ordinære driften i Innstillingsrådet for dommere, for å unngå at domstolens saksavvikling forsinkes som følge av manglende dommerrekruttering. Normalt rekrutteres det ca. 50 dommere/domstolledere i regi av Innstillingsrådet for dommere årlig. En gjeninnføring av domstolstrukturen før 2021, vil derfor innebære en dobling av antallet stillinger i Innstillingsrådet for dommere. Dette vil bety at Innstillingsrådet for dommere vil måtte benytte sine varamedlemmer for å få gjennomført rekrutteringene uten forsinkelser som i for stor grad påvirker domstolens saksavvikling. Sekretariatet til Innstillingsrådet for dommere må forsterkes i en periode, da sekretariatet skal sørge for å lyse ut alle stillingene, gjennomføre all tilrettelegging før gjennomføring av intervjuer, forberede møtene til Innstillingsrådet for dommere, gjennomføre etterarbeid, og oversende sakdokumentene til Justis- og beredskapsdepartementet for videre behandling og utnevning i statsråd. Det må legges til grunn at Innstillingsrådet for dommere vil ha behov for mellom 6 og 9 måneder for å få gjennomført rekrutteringen av de nye domstollederne.

9.5 Vurdering av samlede kostnader ved gjennomføring av en ny strukturreform

På bakgrunn av en vurdering av omfanget av omleggingen som vi har redegjort for ovenfor og tidligere erfaringstall, følger et anslag over de totale kostnadene ved gjennomføring av en ny strukturreform.

(i mill. kr)

	Domstolsreformen fra 2021	Reversering av reformen	Totalt
Investeringer	55	65	120
Varige lønnskostnader	25	50	75
Sum	80	115	195

En full reversering av domstolsreformen vil medføre at 83 førsteinstansdomstoler må gjenopprettes. Det er beregnet at dette vil koste om lag **65 millioner kroner** i investeringer og **50 millioner kroner** i varige lønnsutgifter, i all hovedsak knyttet til opprettelsen av nye domstollederstillinger. Dette vil komme i tillegg til 25 mill. kr i økte lønnsutgifter forbundet med den allerede gjennomførte domstolsreformen.

Cecilie Østensen Berglund
styreleder

Sven Marius Urke
direktør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.