



DOMSTOL

ADMINISTRASJONEN

Saksbehandler: Solveig Moen
Direkte tlf.:
Dato: 06.05.2020
Saksnr.: 20/447 - 5
Arkivkode: DOMSTOL 008
Deres ref.:

Justis- og beredskapsdepartementets sivilavdeling
Postboks 8005 Dep.
0030 OSLO

Korrigert høringsvar - Justis- og beredskapsdepartementet - NOU 2019:17 Domstolstruktur, og et forslag om endringer i rettskretsene og domstolloven

1. Innledning

Domstoladministrasjonen (heretter DA) viser til Justis- og beredskapsdepartementets (heretter departementet) høringsbrev av 2. mars 2020. Styret i DA behandlet saken i styremøte 27. april 2020.

Styret gjør oppmerksom på at direktør Sven Marius Urke og observatør i styret, høyesterettsdommer Cecilie Berglund Østensen, ikke har deltatt i styrets arbeid med saken. Grunnen til det er at de begge er medlemmer av Domstolkommisjonen (heretter Kommisjonen).

2. Tingrettsstrukturen

2.1 Domstolkommisjonens anbefaling

Etter å ha gjennomført en svært grundig utredning om alle relevante forhold, har Domstolkommisjonen konkludert med at antall tingretter (rettskretser) bør reduseres fra dagens 60 til 22. Videre anbefaler Kommisjonen at disse 22 tingrettene bør ha virksomhet på 30 steder (rettssteder).

2.2 Justisdepartementets alternative forslag

For tingrettene har departementet sendt ut på høring et alternativt forslag der man slutter seg til Kommisjonens forslag om å redusere antall rettskretser til 22, men på den annen side lar *alle* eksisterende rettssteder bestå. I høringsbrevet er dette siste begrunnet med et ønske om «å bevare kompetansearbeidsplasser i distriktene og sikre brukerne nærhet til domstolene.»

2.3 Økonomiske virkninger av forslagene

Økonomiske virkninger av Kommisjonens forslag er grundig redegjort for i del VI i Kommisjonens utredning (NOU 2019:17). Kommisjonen har beregnet at forslaget om 22 tingretter som har virksomhet på 30 rettssteder, vil medføre en innsparing på i overkant av 1 milliard kroner over en periode på 15 år sammenlignet med dagens struktur.

I høringsbrevet har departementet ikke uttalt seg om de økonomiske virkningene av sitt alternative forslag, men departementet har i noen andre anledninger uttalt at innsparingen er beregnet til å være i størrelsesorden 160 millioner kroner i en 15-års periode. DA har gjennomført egne beregninger av forslagene, se punkt 6 i dette høringsbrevet.

2.4 DAs prinsipielle syn

DA har over flere år arbeidet for en reduksjon av antall tingretter uten å få politisk gjennomslag for mer gjennomgripende endringer. I de senere årene er det likevel oppnådd en del gjennom frivillige sammenslåinger.

DA slutter seg til kommisjonens vurderinger og overordna konklusjoner mht. de kvalitetsmessige og organisatoriske hensyn som taler for reduksjon av antall førsteinstansdomstoler, og også en reduksjon av antall rettssteder i forhold til dagens situasjon.

I tillegg til den argumentasjonen som framgår av Kommisjonens rapport, viser DA også til Riksrevisjonens *undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene*, avgitt høsten 2019 (Dokument 3: 3 (2019-2020)). Ett av Riksrevisjonens hovedfunn er at tingrettene, gitt dagens ressurstilgang, burde ha produsert 8% flere saker, og at dette effektivitetstapet skyldes manglende fleksibilitet i systemet.

DA er av den oppfatning at den mest hensiktsmessige måten å øke fleksibiliteten og effektiviteten på er å redusere *både* antall tingretter *og* antall rettssteder i tråd med Kommisjonens forslag. Dette vil gi den optimale utnyttelsen av ressursene. DA vil dessuten understreke at kommisjonens forslag vil ha særlig positiv effekt for distriktene ettersom kommisjonens løsning vil etablere geografisk samlede fagmiljø der dommerne møtes daglig. Dette vil gi mulighet for en viss grad av spesialisering og dermed en gjensidig utveksling av fagkunnskap mellom dommerne. Igjen gir dette et godt grunnlag for rekruttering til domstolene.

Selv om DA prinsipielt støtter kommisjonens forslag, mener DA at departementets forslag vil løse flere av utfordringene med dagens tingrettsstruktur. DA slutter seg derfor subsidiært til departementets forslag.

2.5 Positive/negative trekk ved departementets forslag

Departementets forslag vil for det første *øke fleksibiliteten* i tingrettene ved at innkomne saker innenfor et større geografisk område (rettskrets) kan fordeles på alle tilgjengelige fysiske og personellmessige ressurser innenfor den samme rettskretsen. Dette vil ha en positiv virkning på effektiviteten i tingrettene. En høyere ressursutnyttelse vil medføre at flere tingretter vil kunne komme innenfor Stortingets krav til saksbehandlingstid.

Dessuten vil større rettskretser til en viss grad gi mulighet for *økt moderat spesialisering* blant dommerne innenfor den samme rettskretsen. Det vil således bli enklere å bygge sterke fagmiljøer innenfor hver enkelt tingrett (rettskrets), noe styret ser på som svært viktig.

Departementets forslag vil også *forenkle og forbedre ledelsesstrukturen* i tingrettene. Reduksjon i antall rettskretser og derved domstolledere vil legge til rette for en bedre og tettere dialog mellom den enkelte domstol og ledelsen i DA.

Samlet sett vil departementets forslag utjevne forskjellene mellom dagens tingretter, og derved bidra til at publikum møter et noenlunde likt tilbud uavhengig av hvor de bor i landet.

DA mener at departementets alternative forslag i realiteten innebærer at de argumenter som har vært anført mot en endring av tingrettsstrukturen, i det alt vesentlige faller bort. Brukerne av tingrettene får

ikke lengre reisevei til tingretten, advokatene ute i distriktene kan fortsette å prosedere sakene på det eksisterende rettsstedet og arbeidsplassene blir værende der de er i dag.

Det mest problematiske med departementets alternative forslag er at det ikke frigjør midler i samme utstrekning som Kommisjonens forslag. Å opprettholde virksomhet på alle eksisterende rettssteder vil bli dyrt. Mange av rettsstedene er i dårlig forfatning og trenger vesentlige investeringer i bygninger og utstyr for å tilfredsstillere dagens og framtidens behov. (Se punkt6 i dette høringsbrevet hvor de økonomiske konsekvensene av de ulike alternativene framgår.) Domstolene har vært underfinansiert i en årrekke. En frigjøring av midler i samsvar med Kommisjonens alternativ med virksomhet på kun 30 rettssteder ville gitt oss en helt annen mulighet til å oppgradere infrastrukturen og derved modernisere domstolene.

Departementets alternative forslag vil heller ikke imøtekomme behovet for en styrking av fagmiljøene i de små tingrettene i samme utstrekning som kommisjonens forslag.

DA legger til grunn at den politiske prioriteringen av distriktspolitiske hensyn som departementets alternative løsning bygger på, også vil medføre en tilsvarende vilje til å prioritere domstolene i budsjettene framover.

2.6 Særlig om Innlandet rettskrets

Med hensyn til den konkrete inndelingen i nye rettskretser, støtter DA Kommisjonens forslag – som departementet ikke har foreslått endret – unntatt for så vidt gjelder rettskretsinnndelingen i Innlandet.

I og med at alle dagens rettssteder skal bestå, mener DA at den foreslåtte Innlandet tingrett (rettskrets) vil få for mange rettssteder og at denne rettskretsen derfor bør deles som følger:

- Vestre Innlandet tingrett (rettskrets) med rettssteder på Gjøvik, Lillehammer og Vågåmo
- Østre Innlandet tingrett (rettskrets) med rettssteder på Hamar, Elverum og Tynset

Forslaget fremgår av vedlegg 1A som viser domstolstrukturen i Sør - Norge og delingen av Innlandet. Vedlegg 1B viser domstolstrukturen i Nord – Norge.

DA viser her til at det i det opprinnelige forslaget fra Kommisjonen ville Innlandet rettskrets ha virksomhet på tre rettssteder – Hamar, Gjøvik og Tynset. Dersom alle rettsstedene skal bestå og rettskretsen skal omfatte samme geografiske område, vil tingretten ha virksomhet på hele 6 rettssteder. DA mener at det blir svært utfordrende å lede en tingrett med virksomhet på så mange steder som er spredt på et så stort område. Mye av tiden til domstollederen vil gå med til å reise mellom rettsstedene, og det blir vanskelig for medarbeiderne å etablere en følelse av tilhørighet til et samlet domstolfelleskap.

2.7 Særlig om sammenslåing av Oslo byfogdembete og Oslo tingrett

Oslo byfogdembete ble i sin nåværende form etablert i 2006 etter en sammenslåing av Oslo skifterett og byskriverembete og det gamle Oslo byfogdembete. Det har tidligere vært to endringsinitiativer som har berørt spesialembetene i Oslo. I 2010 ble det fremmet et forslag til sammenslåing mellom Oslo tingrett og Oslo byfogdembete. Forslaget ble ikke realitetsbehandlet. Det ble i perioden 2011-2013 gjennomført en større utredning vedrørende domstolstrukturen for førsteinstansdomstolene i Osloregionen. Utredningen omfattet også domstolene på Romerike, Follo, samt Asker og Bærum. Bakgrunnen var den på dette tidspunktet forventede sterke befolkningsveksten i regionen fram til 2030 og antatt høy saksvekst i domstolene. Flere strukturalternativer for regionen ble vurdert som i tillegg til videreføring

som selvstendige domstoler omfattet deling av Oslo tingrett i to domstoler, overføring av ytre bydeler i Oslo til hhv. Asker og Bærum, Nedre Romerike og Follo tingretter og i den sammenheng mulig sammenslåing av gjenværende Oslo tingrett og Oslo byfogdembete. DAs styre besluttet i 2015 å ikke fremme forslag til endringer for domstolstrukturen i Osloregionen.

Flertallet (7 av 9) i DAs styre er enig med Kommisjonen i at Oslo tingrett og Oslo byfogdembete bør slås sammen til én fullfaglig domstol, se særlig NOU 2019: 17 punkt 12.5. De to domstolene er allerede samlokalisert i Oslo tinghus, selv om fagmiljøene er atskilt.

Kommisjonen har framhevet at en sammenslåing vil gi økt fleksibilitet i ressursutnyttelsen, både for dommere, saksbehandlere, administrasjon og ved utnyttelsen av bygget. Det kan også ventes gevinst med tanke på intern drift og organisering. I et brukerperspektiv er det også en fordel at publikum kan forholde seg til én førsteinstansdomstol.

Både Oslo tingrett og Oslo byfogdembete fungerer i dag som kompetansedomstoler for resten av landet. Sammenslåing vil kunne forsterke dette.

DA mener at de oppgavene som i dag tilligger byfogden, må organiseres som en egen avdeling i den sammenslåtte domstolen, jfr. domstolloven §19. På den måten vil en sikre at det faglige miljøet opprettholdes og utvikles.

Spesialembetene i det norsk domstolsystemet er utredet ved flere anledninger. Det vises til Domstolutvalget av 1977 og senere Strukturutvalget av 1999. Som begrunnelse for at førsteinstansdomstolene bør organiseres som fullfaglige domstoler har det blitt anført at (1) fullfaglighet er kunnskapsberikende og perspektivskapende for dommerne, (2) snevre saksområder kan gi rutinepreget arbeid og svekke rekrutteringspotensialet, (3) dommerkapasiteten kan utnyttes bedre, og (4) fullfaglige domstoler er mer tilgjengelige for det alminnelige publikum.

De argumentene som har medført etablering av fullfaglige domstoler over hele landet, gjør seg tilsvarende gjeldende for Oslo. Det som i sin tid medførte at denne måten å organisere arbeidet på ikke ble gjennomført for Oslo-området, var at Oslo tingrett på den tid hadde betydelige problemer med restanser og lang saksbehandlingstid.

Oslo tingrett har over en årrekke vist at den har fått kontroll på problemene med saksavviklingen og framstår i dag som en veldrevet domstol. Det samme gjelder Oslo byfogdembete. DA mener derfor at argumentene for å opprettholde en spesiell organisasjonsform for Oslo-området, ikke lenger er relevante.

Mindretallet (2 av 9) i styret støtter ikke forslaget om sammenslåing av Oslo byfogdembete og Oslo tingrett, med følgende begrunnelse:

Spørsmålet om sammenslåing av Oslo Byfogdembete og Oslo tingrett har vært oppe til vurdering i 2010 og 2015. Det ble den gang innhentet høringsinnspill fra en rekke aktører, hvorav Oslo byfogdembete og brukere så som Advokatforeningen, Regjeringsadvokaten, kommuneadvokaten og bostyrergrupper knyttet til Oslo byfogdembete gikk imot en sammenslåing. Det er ikke fremkommet nye argumenter som tilsier en sammenslåing nå.

Kommisjonen uttrykker selv at det ikke er de samme hensynene som gjør seg gjeldende her som forøvrig, idet Oslo tingrett og Oslo byfogdembete, som Norges største og tredje største tingrett allerede er store.

Slik *mindretallet* ser det, foreligger det en fare for at spesialkompetanse går tapt. Oslo byfogdembete har et betydelig volum av saker, som krever betydelig kompetanse og effektive systemer, og de håndterer krevende sikringsaker med tidspress og som omfatter vesentlig verdier. Det er også en nærliggende fare for at de særområdene Oslo byfogdembete betjener i dag kan bli nedprioritert ved at ressurser overføres til prioriterte saker i tingretten.

Argumentene for en sammenslåing som antatt bedret ressursutnyttelse, større faglig bredde, økt rekruttering og et generelt ønske om fullfaglige domstoler ikke tilstrekkelig risikovurdert i forhold til de negative sidene med en slik sammenslåing. Sammenslåing av to så store domstoler vil i seg selv være en ressurskrevende prosess, og at det er vanskelig å se annet enn helt marginale effektiviseringsmuligheter ved sammenslåing av to så store organisasjoner.

En uttalelse om at fagområdene bør legges i egen avdeling er etter mindretallets vurdering ikke tilstrekkelig idet organiseringen da vil være opp til den enhver tid sittende sorenskriver, og vil heller ikke gi nødvendig målrettet disposisjonsmulighet over egne budsjettmidler.

3. Jordskifterettsstrukturen

3.1 Domstolkommisjonens anbefaling

Kommisjonen har anbefalt at antall jordskifteretter reduseres fra 34 til 13. Videre anbefaler Kommisjonen at disse 13 jordskifterettene bør ha virksomhet på 19 steder.

3.2 Departementets forslag

Departementet har ikke sendt et alternativt forslag til jordskifterettsstruktur på høring. I stedet uttales følgende i høringsbrevet:

«En løsning med bare å endre rettskretsene, kan også være aktuelt for jordskifterettene. Departementet gjør likevel oppmerksom på at jordskifterettene gjennomgående er organisert i mindre enheter enn tingrettene».

3.3 DAs prinsipielle syn

DA finner at de distriktspolitiske hensyn som har vært avgjørende for departementets forslag om at alle eksisterende rettssteder for tingrettene skal bestå, gjør seg tilsvarende gjeldende for jordskifterettene, selv om mange av disse har færre ansatte enn tingrettene. Dessuten er det et større behov for en desentralisert struktur for jordskifte enn for tingrettene i og med at reiseveien til eiendommene ikke bør være for lang.

Etter dette har DA konkludert med at driften bør fortsette ved alle de 34 eksisterende jordskifterettsstedene, men antall jordskifteretter (rettskretser) bør reduseres.

Når det gjelder antall jordskifteretter (rettskretser) og den geografiske utstrekningen av disse, har DA flere forslag til endringer.. Dette har sammenheng med at vi har tatt et noe annet utgangspunkt enn Kommisjonen for så vidt gjelder hvordan jordskifterettene bør styrkes på kort og mellomlang sikt og hvordan jordskifterettene bør utvikle seg i et mer langsiktig perspektiv.

DA mener at jordskifterettene i første omgang bør styrkes gjennom en samlokalisering med tingrettene, men at dette må skje gjennom frivillighet og over tid. Det vises her til de meget gode erfaringene vi allerede har med slike samlokaliseringer, både når det gjelder sparte felleskostnader, bedre sosialt miljø og gjensidig faglig påvirkning og utvikling.

En samlokalisering vil dermed også kunne styrke tingrettene. For brukerne er det også en fordel å møte begge domstolene på samme sted.

Videre mener DA at jordskifterettene og tingrettene på lang sikt sannsynligvis bør smelte sammen til en domstol. Etter hvert som frivillige fysiske samlokaliseringer etableres, miljøene i de to domstolene blir bedre kjent med hverandre og brukerne ser på tilbudet som én virksomhet, vil dette kunne framstå som en naturlig løsning. For å legge til rette for framtidige frivillige samlokaliseringer på kort og mellomlang sikt og en mulig sammensmelting på lang sikt, mener DA at de nye rettskretsene for jordskifterettene *i størst mulig utstrekning* bør være sammenfallende med rettskretsene for tingrettene. Unntak fra dette prinsippet bør bare gjøres hvor det foreligger tungtveiende grunner.

Det er særlig to slike tungtveiende grunner som kan begrunne unntak. Det ene er hvor den eksisterende domstolstrukturen innebærer et betydelige avvik mellom tingrettsstrukturen og jordskifterettsstrukturen (Finnmark og Oslo). Det andre er et behov for å etablere et par særlig store og sterke fagmiljøer innenfor jordskifte.

DAs konkrete forslag til ny rettskretsstruktur for jordskifte følger nedenfor.

3.4 Finnmark, Troms og Nordland

Kommisjonen foreslår at de fire nordligste jordskifterettene skal utgjøre én rettskrets, og at rettskretsen i sør justeres ved at Hamarøy kommune tas inn i rettskretsen for Salten jordskifterett. Kommisjonen foreslår at den nye jordskifteretten får navnet Troms og Finnmark jordskifterett og får med departementets forslag tre rettssteder – Vadsø, Tromsø og Harstad.

Slik DA ser det, vil denne rettskretsen få et så stort geografisk område at den framstår som uhensiktsmessig på grunn av betydelige reiseavstander. Ordningen legger heller ikke til rette for den ønskede utviklingen på kort, mellomlang og lang sikt som er nevnt ovenfor.

DA mener at også Kommisjonens øvrige forslag til endringer av jordskifterettsstrukturen for de nordligste delene av landet er lite hensiktsmessige på kort, mellomlang og lang sikt.

Vårt forslag til ny jordskifterettstruktur for den nordligste delen av landet er som følger:

- Finnmark jordskifterett, som allerede er samlokalisert med det framtidige rettsstedet for Ytre Finnmark tingrett i Vadsø
- Troms jordskifterett, lokalisert i Tromsø
- Midtre Hålogaland jordskifterett – dagens Ofoten og Sør Troms jordskifterett og den delen av Lofoten og Vesterålen jordskifterett som ligger i Vesterålen -, samlokalisert med tingretten i Harstad og med lokalisering på Sortland
- Salten jordskifterett, som snart vil bli samlokalisert med Salten tingrett i Bodø, utvidet med kommunene Vågan, Flakstad, Vestvågøy og Moskenes
- Helgeland jordskifterett, lokalisert i Mosjøen

Vårt forslag til alternativ rettskretsinndeling framgår av vedlagte kart, vedlegg 2.

3.5 Vestfold, Buskerud og Viken

Kommisjonen foreslår at Valdres jordskifterett på Fagernes, Øvre Buskerud jordskifterett på Gol, Nedre Buskerud jordskifterett i Drammen og Vestfold jordskifterett i Tønsberg sammen med Asker, Bærum, Jevnaker og Lunner kommuner skal utgjøre én rettskrets. Kommisjonen foreslår at den nye jordskifteretten får navnet Vestre Viken jordskifterett. Dette blir en stor jordskifterett både i areal, antall eiendommer og befolkningstetthet, og vil med departementets forslag få fire ulike rettssteder som nevnt foran.

DA foreslår følgende rettskretsinndeling i området:

- Vestfold jordskifterett, som etter hvert vil bli samlokalisert med Vestfold tingrett i Tønsberg.

Rettskretsen vil omfatte samme kommuner som Vestfold tingrett. Dette vil styrke det lokale samarbeidet mellom tingrett og jordskifterett i Vestfold og i et lengre perspektiv legge til rette for sammenslåing mellom tingrett og jordskifterett.

For så vidt gjelder de øvrige deler av dette området foreslår DA følgende:

- Vestre Viken jordskifterett som snart vil bli samlokalisert med nye Buskerud tingrett i Drammen, ett rettssted i Nesbyen samlokalisert med tingrettsavdelingen for nye Buskerud tingrett, og ett rettssted på Fagernes i Valdres samlokalisert med tingrettsavdelingen der.

Etter DAs forslag vil Vestre Viken rettskrets dermed bestå av Øvre Buskerud jordskifterett på Gol (under flytting til Nesbyen), Valdres jordskifterett på Fagernes og Nedre Buskerud jordskifterett i Drammen og kommunene Asker, Bærum, Jevnaker og Lunner.

Denne løsningen medfører at rettskretsen for nye Ringerike, Asker og Bærum tingrett ikke får en egen parallell jordskifterett, men at de kommunene som tilhører denne tingretten, må forholde seg til Vestre Viken jordskifterett for så vidt gjelder jordskiftesaker. DA anbefaler denne løsningen for å kunne etablere et særlig sterkt jordskiftemiljø i Drammen/ Nesbyen.

3.6 Oslo, Akershus, Hedmark og Østfold

Kommisjonen foreslår at Glåmdal jordskifterett på Kongsvinger, Akershus og Oslo jordskifterett på Lillestrøm og Østfold jordskifterett i Sarpsborg, med unntak av kommunene Våler, Åsnes, Asker og Bærum, blir en ny felles rettskrets. Fordi det pågikk frivillige prosesser omkring sammenslåing av Øvre og nedre Romerike tingretter da Kommisjonen avsluttet sitt arbeid, har den ikke foreslått en bestemt lokalisering av den nye jordskifteretten.

Kommisjonen foreslår at den nye jordskifteretten får navnet Østre Viken jordskifterett og vil med departementets forslag få tre rettssteder – på rettsstedet for den sammenslåtte Romerike tingrett, i Sarpsborg og på Kongsvinger.

DA mener Østfold jordskifterett - med unntak for den del av Østfold som i fremtiden vil høre til Follo tingrett - bør ha sammenfallende rettskrets med den fremtidige Østfold tingrett, og slik at Østfold jordskifterett på sikt blir samlokalisert med Østfold tingrett. Dette innebærer at Østre Viken jordskifterett får to rettssteder – rettsstedet for den sammenslåtte Romerike tingrett og Kongsvinger.

3.7 Innlandet

Kommisjonen foreslår at Vest-Oppland og Sør-Gudbrandsdal jordskifterett med unntak av kommunene Jevnaker og Lunner, Hedemarken og Sør-Østerdal jordskifterett, Nord-Gudbrandsdal jordskifterett, Nord-Østerdal jordskifterett samt kommunene Våler og Åsnes blir en ny rettskrets.

Kommisjonen foreslår at den nye rettskretsen får navnet Innlandet jordskifterett, som etter departementets forslag får fire rettssteder – Vågåmo, Tynset, Lillehammer og Hamar.

Som følge av den foreslåtte tingrettsstrukturen i Innlandet (se ovenfor), er det også naturlig å endre Kommisjonens/departementets forslag tilsvarende for jordskifterettene.

DAs forslag til ny jordskifterettsstruktur for Innlandet blir slik:

- Vestre Innlandet jordskifterett med rettssted Vågåmo og Lillehammer.
- Østre Innlandet jordskifterett med rettssted på Hamar og Tynset.

DAs forslag til alternativ rettskretsinndeling fremgår av vedlagte kart, vedlegg 3.

4. Endringer av lagdømmeinndelingen – DAs syn

Domstolkommisjonens flertall foreslår endringer av rettskretsene til lagdømmene Agder, Borgarting og Eidsivating. Flertallets forslag innebærer en overføring av nye Buskerud rettskrets fra Borgarting til Agder, samt en overføring av nye Follo rettskrets og nye Østfold rettskrets fra Borgarting til Eidsivating.

Formålet med Domstolkommisjonens forslag til justeringer av rettskretsen for Borgarting lagmannsrett er primært å redusere saksinngangen til Borgarting og samtidig utjevne den store forskjellen i størrelse mellom de to lagmannsrettene på Østlandet.

Borgarting lagmannsrett er ankesdomstol for Oslo tingrett, Norges største domstol, og særskilt verneting for saker mot staten. Saksbehandlingstiden ved domstolen er jevnt over lengre enn hos de øvrige lagmannsrettene, selv om det er tatt grep for å få ned restansene. Presset på domstolen er høyt. Det er ventet en betydelig befolkningsvekst innenfor lagdømmet. Dette vil forsterke presset dersom det ikke gjøres justeringer.

Domstoladministrasjonen har gjort et anslag av behovet for ressurstilførsler til Agder og Eidsivating lagmannsretter som vil følge av den foreslåtte reduksjonen av rettskretsen for Borgarting lagmannsrett (se nedenfor).

DA slutter seg til Kommisjonens syn om at det er behov for å redusere saksinngangen i Borgarting lagmannsrett ved å redusere rettskretsen for domstolen. Forslaget fra Kommisjonen vil imidlertid medføre en lengre omstillingsfase som vil innebære betydelige praktiske og økonomiske utfordringer hvis begge de foreslåtte justeringene gjennomføres samtidig. DA foreslår derfor at det i første omgang gjennomføres en utvidelse av rettskretsen for Eidsivating lagmannsrett. Effekten av denne endringen bør vurderes før det eventuelt besluttes om det også er behov for en justering som omfatter Agder lagmannsrett. På denne måten vil en kunne sikre at de ressurser som frigjøres i Borgarting lagmannsrett, blir anvendt på en hensiktsmessig måte uten fare for langvarig overkapasitet for medarbeidere og arealer i domstolen.

Utvidelse av Eidsivating lagdømme

DA har gjort en vurdering av befolkningsgrunnlaget, saksavviklingen og ankefrekvensen i de berørte tingretter. Ut fra dette materialet legger vi til grunn at en overføring av ankesakene fra nåværende Halden, Sarpsborg, Fredrikstad, Moss, Follo og Heggen og Frøland tingretter fra Borgarting til Eidsivating lagmannsrett vil medføre et behov for å øke bemanningen i Eidsivating med 10 dommere og 7 saksbehandlere. Nåværende bemanning i Eidsivating lagmannsrett er 15 dommere og 10,4

saksbehandlere. Domstolen vil ha behov for ekstra arealer som vil medføre en engangsinvestering i størrelsesorden 3 mill. og en økt husleie i størrelsesorden 2 mill. pr år. Det er lagt til grunn at lagmannsrettens dedikerte rettssaler i Østfold videreføres, men at det likevel vil være behov for en ekstra rettssal på Hamar.

Utvidelse av Agder lagdømme

DA har gjort den samme beregningen for så vidt gjelder den foreslåtte avskallingen til Agder. DA har kommet fram til at en overføring av ankesakene fra nåværende Drammen, Kongsberg og Eiker og Hallingdal tingretter fra Borgarting til Agder lagmannsrett, vil medføre et behov for å øke bemanningen i Skien med 7 dommere og 4 saksbehandlere. Nåværende bemanning i Agder lagmannsrett er 23,5 dommere og 14 saksbehandlere. Nødvendig tilpasninger av lokaler, samt utvidelse med en ekstra rettssal vil gi engangsinvesteringer på i størrelsesorden 2,9 mill. og varige økte husleiekostnader på 1,5 mill. pr år.

Borgarting har i dag en egen rettssal i Drammen, og benytter rettssaler i mindre grad hos de øvrige tingrettene i Buskerud. Det er her lagt til grunn at etter en utvidelse av Agder vil rettssalen i Drammen videreføres, men at det likevel vil være behov for en ekstra sal i Skien.

Konsekvenser for Borgarting

En overføring av ankesaker fra et betydelig antall tingretter til Eidsivating og Agder vil gi store konsekvenser for saksporteføljen hos Borgarting. Det vil i liten grad være mulig å flytte bemanning fra Borgarting til Hamar/Skien, og en reduksjon av bemanningen i Borgarting må utredes nærmere hvor det også må tas hensyn til at det er stor tilflytning til området, og at det er gjennomgående store og komplekse saker.

Det er videre få muligheter til å endre husleieforpliktelsene knyttet til Borgarting som en følge av en eventuell reduksjon i saksmengde og ansatte. Samlet vil altså husleieforpliktelsene i Oslo, Hamar og Skien øke som en følge av Kommisjonens foreslåtte endringer i lagdømmeinndelingen.

5. DAs syn på noen særlige spørsmål i høringsbrevet

5.1 Sakens geografiske tilhørighet

Departementet foreslår en *hovedregel* om at en sak skal behandles på rettsstedet i den delen av rettskretsen hvor saken geografisk hører hjemme. Hvor en sak geografisk hører hjemme er ikke nærmere drøftet. Regelen vil i praksis bety at det ved fordeling av saker innad i de nye rettskretsene tas utgangspunkt i hvilke kommuner dagens tingretter dekker.

Dette er et naturlig utgangspunkt når alle rettssteder innen hver rettskrets skal opprettholdes, men kan ikke være til hinder for å utnytte den fleksibiliteten en felles rettskrets gir, da det forutsettes at det kan gjøres unntak ut fra hensyn til ressursutnyttelse, habilitet eller andre relevante forhold, jf. dagens ordning om overføring av saker mellom domstoler som er hjemlet i dl. § 38. Dessuten må det legges til grunn at alle dommere innenfor rettskretsen må ta saker på alle rettsstedene i de nye rettskretsene, noe som for eksempel vil være svært aktuelt for de saker som krever moderat spesialisering.

Regelen om geografisk tilhørighet vil sikre en drift på hvert rettssted som står i samsvar med saksinngangen. Samtidig vil en overkapasitet på dommere ett sted kunne utnyttes ved et annet rettssted innenfor samme rettskrets. Det gir fleksibilitet i saksavviklingen.

5.2 Minimumsbemanning for hvert rettssted

Departementet vurderer å gi en hjemmel i domstoloven §§ 19, 22 eller 25 til å fastsette en minimumsbemanning for hvert rettssted i forskrift, for eksempel at hvert rettssted i utgangspunktet skal ha minst én tilstedeværende embetsdommer.

Hvordan domstoler skal bemannes, enten det gjelder antall dommere, saksbehandlere eller andre yrkesgrupper, er en sentral del av administrasjonen av domstolene. Spørsmål om bemanning er ikke bare et spørsmål om ressursbehov i den enkelte domstol, men må ses i sammenheng med de totale økonomiske rammer som står til disposisjon for domstolvirksomheten i Norge. Dette gjelder også hvilken minimumsbemanning et rettssted skal ha. Å overføre denne avgjørelsesmyndigheten fra Domstoladministrasjonen til Regjeringen er derfor et spørsmål av vesentlig prinsipiell betydning.

DA kan vanskelig se at en slik myndighetsoverføring skulle være nødvendig av hensyn til reiseavstanden til det rettsøkende publikum, inklusive aktørene i distriktene, det være seg advokater eller politi/påtalemyndighet. Prinsippet om lokal behandling av saker gjelder uavhengig av bemanningen ved den enkelte domstol.

5.3 Kompetansen til å etablere og legge ned rettssteder

Dagens rettskretser og tingrettens lokalisering framgår av forskrift om inndelingen av domssogn og lagdømmer (forskrift 15.11.2019 nr. 1545).

Etter dagens regler har Kongen kompetanse til å fastsette rettskretsene, mens kompetansen til å «[fastsette] ett eller flere faste rettssteder for tingrettene» er tillagt DA, jf. domstolovens §§ 22 og 25 første ledd.

Departementet foreslår at DAs kompetanse til å opprette flere rettssteder innenfor samme rettskrets overføres til Kongen. Om DA etter domstoloven § 25 første ledd har kompetanse til å legge ned et rettssted, er uklart, men den lovendringen som departementet foreslår, vil uansett frata DA en slik mulig kompetanse.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Domstolkommisjonens forslag sammenlignet med departementets rettskretsalternativ

I vurderingen av de økonomiske konsekvensene er både antatte konsekvenser ved å utnytte muligheter for effektivisering og investerings- og utgiftsbehov behandlet. Riksrevisjonens vurderinger er lagt til grunn for å fastslå størrelsen på mulige effektiviseringspotensialer som i denne sammenhengen vil være knyttet til bemanning. Det vises til Riksrevisjonens undersøkelse av saksavvikling og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene fra 2019. Det ble i denne rapporten påpekt et 8 % effektiviseringspotensial ved en bedre utnyttelse av tilgjengelig bemanning i tingrettene. De strukturalternativer som kan gi en større fleksibilitet i bruken av medarbeidere i domstolene, vil gjøre det mulig å realisere hele eller deler av dette potensialet. Domstolkommisjonen har også utført denne typen vurderinger, men uten å tallfeste disse. DA anvender derfor Riksrevisjonens vurderinger for antatte effektiviseringspotensialer.

Etter DAs syn har domstolene over lang tid vært underfinansiert både når det gjelder teknisk utstyr og rettsbygninger. Det er et betydelig etterslep på disse områdene uavhengig av endringer i domstolstrukturen. Ulike alternativer for den fremtidige domstolstrukturen vil imidlertid påvirke den samlede størrelsen på disse behovene. Dette skyldes at Domstolkommisjonen har påvist en svært lav utnyttelsesgrad for rettsaler i norske domstoler, og på denne måten en betydelig overkapasitet som er

en konsekvens av nåværende struktur med mange små domstolenheter. Behovet for teknisk utstyr er en konsekvens av antallet geografiske lokaliseringer, og hvor mange rettsaler som må utstyres.

Når det gjelder anvendelsen av effektiviseringspotensialer, er det lagt til grunn at disse i første rekke må brukes til å oppfylle Stortingets mål for saksavviklingstider i domstolene og lovbestemte frister. Dette vil også imøtekomme Riksrevisjonens harde kritikk fra den tidligere nevnte undersøkelsen for saksavvikling og effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene. I undersøkelsen ble det påvist omfattende og manglende overholdelse av lovbestemte frister og saksavviklingstider i domstolene. Vi har derfor valgt å vurdere effektiviseringspotensialet, og behov for utgiftsøkninger hver for seg.

DAs økonomiske vurderinger er begrenset til domstolenes driftsutgifter. Når det gjelder konsekvenser for domstolenes brukere, som belastes de regelstyrte budsjettpostene i Statsbudsjettet, vises det til Kommisjonens betraktninger og beregninger.

6.2 Nærmere om vurderingen av alternativene

I utgangpunktet er det de to foreliggende strukturalternativene fra Domstolkommisjonen og departementet som skal vurderes. For å kunne foreta en reell sammenligning må det også være et referansealternativ basert på nåværende struktur. DA legger til grunn at det må foretas omfattende investeringer med tilhørende utgiftsøkninger i den nåværende strukturen for tingrettene hvis den skal være forsvarlig og levedyktig i perioden 2021-2040.

DA har gjennomført økonomiske vurderinger av følgende tre alternativer:

- a) **0+ struktur** basert på nåværende rettskretser og rettssteder.
- b) **Domstolkommisjonens forslag** med nye rettskretser og et redusert antall rettssteder.
- c) **Departementets rettskretsalternativ** basert på nåværende rettssteder

Beregningene begrenser seg til de økonomiske konsekvensene knyttet til konsekvenser ved effektivisering på bemanningssiden og utgifter til lokaler, teknisk utstyr generelt, evt. innføring av utstyr for opptak av lyd og bilde, samt omstillingsutgifter ved avvikling av rettssteder (kun aktuelt i Domstolkommisjonens forslag).

6.3 Effektiviseringseffekter – Bemanning

En desentralisert struktur med svært mange tingretter og tilhørende rettssteder begrenser mulighetene til å utnytte bemanningsressursene optimalt. Den nåværende domstolstrukturen er et godt eksempel på denne situasjonen. Dette fordi det er begrensede muligheter i lovverket til å flytte saker og medarbeidere over rettskretsgrensene, og fordi ulike ledere på samme nivå må koordinere med hverandre for å få en god ressursutnyttelse i en struktur med mange «uavhengige» enheter.

Etter DAs syn vil det med større rettskretser være mulig å utnytte den samlede bemanningen innenfor rettskretsen på en mer effektiv måte. Domstolkommisjonens forslag med en reduksjon av antall rettskretser og en samling av tingrettenes virksomhet på et betydelig antall færre rettssteder, vil gi størst mulighet til å oppnå effektiviseringspotensialet. I dette alternativet har DA lagt til grunn en bemanningsmessig effektivisering på 8 % i samsvar med potensialet i Riksrevisjonens rapport om effektivitet i tingrettene og lagmannsrettene.

DA mener likevel at også rettskretsalternativet – hvor ressursene kan utnyttes samlet innenfor en større virksomhet med flere rettssteder – vil medføre bedre muligheter enn i dag til å oppnå en effektiv

utnyttelse av den samlede bemanningen i domstolene. Vi har lagt til grunn at dette alternativet kan medføre en effektivisering i bemanningen på 6% for tingrettene. I rettskretsalternativet vil det etter DAs syn ikke være mulig å oppnå samme effekt som i domstolkommisjonens forslag pga. flere rettssteder, og dermed flere ressurser til administrasjon, reising, koordinering og styring av virksomheten. Det er forøvrig anvendt samme prosentsats for å illustrere et mulig tilsvarende potensiale i jordskifterettene i pkt. 6.5.

I en videreføring av nåværende struktur (0+) vil det etter DAs syn være begrensede muligheter til å oppnå effektivisering på bemanningssiden, og det kan snarere bli et spørsmål om økte utgifter til bemanning hvis saksavviklingstider og lovbestemte frister skal overholdes i analyseperioden. Vi har imidlertid ikke forsøkt å tallfeste et eventuelt slikt merbehov i denne sammenheng.

Mill. kr (2021-40) årlig	0+	Domstolkommisjonen	Rettskretsalternativ
Effektivisering- Bemanning	0	88	66

I Domstolkommisjonens forslag vil effektiviseringspotensialet tilsvare ca. 58 dommerårsverk årlig og i rettskretsalternativet 44 dommerårsverk. Selv med rettskretsalternativet anses dette potensialet å være tilstrekkelig til at domstolene kan overholde saksavviklingstider og lovbestemte frister.

6.4 Behov for investeringer og merutgifter

Lokaler

For rettslokaler vil Domstolkommisjonens alternativ gi en moderat netto innsparing samtidig som de økte utgiftene kan dekkes innenfor den totale innsparingen. Dette fordi avvikling av mange rettssteder, som i liten grad kompenseres med tilleggsarealer på nye rettssteder, gir større arealeffektivitet og totalt sett lavere kostnader.

DA har utført detaljerte beregninger av de økonomiske besparelsene som følge av den økte areal-effektiviteten som kunne ha vært oppnådd dersom Kommisjonens forslag hadde blitt gjennomført. Det er lagt til grunn at driften på nesten alle de rettsstedene som Kommisjonen foreslår nedlagt, kunne ha vært avviklet før 2028, og flere rettssteder kunne vært avviklet allerede i 2021/22.

En videreføring av dagens antall rettssteder som i 0+ og rettskretsalternativet, vil medføre økte utgifter til å opprettholde leie for lokaler som Domstolkommisjonen har påvist tingrettene reelt sett ikke har behov for. De to alternativene blir derfor økonomisk sett like. Det er i denne forbindelse viktig å påpeke at eksisterende lokaler med behov for oppgraderinger og økt husleie i framtiden også er hensyntatt i vurderingene. De store lokalprosjektene for domstolene i Bergen og Stavanger er ikke inkludert fordi de er like i alle tre alternativer og påvirker på denne måten ikke sammenligningene.

Rettskretsalternativet vil også gi stordriftsfordeler knyttet til bruk av rettssaler og andre lokaler, ved at større enheter vil gi flere rettssaler tilgjengelig for domstolen ved beramning av saker. Samtidig vil flere rettssaler i porteføljen til hver tingrett tilrettelegge for økt utnyttelse av de mest funksjonelle og digitalt utstyrte rettssalene. Denne effekten har det ikke vært mulig å kvantifisere i vurderingene.

IT-utstyr og utstyr for opptak av lyd og bilde

Domstolene blir stadig mer digitaliserte med blant annet tekniske muligheter for fjernmøter og fjernavhør, og de foreliggende planene for opptak av lyd og bilde. Dette medfører store og økende

utgifter til årlige investeringer og vedlikehold. Utstyr i rettssalene for opptak av lyd og bilde er inkludert fordi kommisjonens økonomiske beregninger også forutsetter dette. Fellesløsninger for lagring er i denne sammenhengen ikke tatt med ettersom det antas at utgiftene til dette behovet vil være likt i alle tre alternativer. Kommisjonen har påvist at rettssalene – som er spesielt kostnadskrevende å holde i drift – i gjennomsnitt bare brukes i 30% av arbeidstiden. I de små domstolene er det påpekt at utnyttelsesgraden er spesielt lav, ofte ned i halvparten av gjennomsnittet.

Den lave utnyttelsesgraden for rettssalene medfører at en opprettholdelse av nåværende rettssteder og dagens antall rettssaler medfører høyere utgifter i analyseperioden for 0+ og rettskretsalternativet. Domstolkommisjonens forslag som omfatter færre rettssteder og dermed et lavere antall rettssaler, gir lavere investeringer og merutgifter.

Omstillingsutgifter

Omstillingsutgifter knytter seg til ansatte som vil få økt reisetid dersom Kommisjonens strukturalternativ gjennomføres. DA har brukt en forenklet modell for kompensasjon av slike utgifter.

Mill.kr (2021-40)	0+	Domstolkommisjonen	Rettskretsalternativ
Lokaler	-254	14	-254
Teknisk utstyr	-658	-454	-658
Lyd og bilde	-183	-133	-183
Omstilling	0	-37	0
Totalt	-1 094	-610	-1 094

6.5 Økonomiske konsekvenser for jordskifterettene

For jordskifterettene må det også antas at en reduksjon fra 34 til 18 rettskretser kan gi økonomiske effekter. Ettersom den eneste forskjellen mellom dagens struktur og rettskretsalternativet er større organisasjoner, antas det at besparelser først og fremst kan komme fra en mer effektiv saksavvikling, og at dette kan gi bemanningseffekter. Det er ikke foretatt konkrete vurderinger av størrelsen på disse. Disse kan kun illustreres ved for eksempel å forutsette at det finne samme effektiviseringspotensial i jordskifterettene som for tingrettene – altså et effektiviseringspotensial på 6 pst. Dette ville i så fall medføre besparelser i størrelsesorden 11 mill. kr tilsvarende 10 dommerårsverk per år i perioden 2021-2040 for jordskifterettene med rettskretsalternativet sammenlignet med nåværende struktur.

6.6 Alternativene for tingrettene oppsummert

Etter DAs vurderinger må det investeres nærmere 1,1 milliard i den nåværende domstolstrukturen dersom denne skal være levedyktig for brukere og ansatte fram til 2040. Tilsvarende vil også gjelde for rettskretsalternativet fordi begge alternativer bygger på det samme antallet rettssaler og lokalisering av rettssteder. Kommisjonens strukturforslag vil også kreve merutgifter til investeringer, men betydelig lavere, ca. 600 mill. kr, i analyseperioden sammenlignet med nåværende utgiftsnivå for domstolene. Fra et rent samfunnsøkonomisk perspektiv er dette alternativet derfor å foretrekke.

De største ulikhetene mellom alternativene kommer fram i vurderingen av muligheten til å realisere effektiviseringspotensialer. 0+ alternativet viser basert på nåværende erfaringer etter DAs syn at denne strukturen ikke gir muligheter til å skape en optimal utnyttelse av bemanningsressursene i domstolene pga. manglende fleksibilitet.

Etter DAs oppfatning vil både rettskretsalternativet og Domstolkommisjonens forslag kunne bidra til å realisere effektiviseringspotensialer, henholdsvis 44 dommerårsverk og 58 årsverk årlig i perioden. Samlet sett er Domstolkommisjonens forslag det samfunnsøkonomisk sett beste alternativet, både for merutgifter til investeringer og mulighetene til å realisere effektiviseringsmuligheter. Rettskretsalternativet vurderes likt med 0+ alternativet for merutgifter til investeringer, men langt bedre når det gjelder muligheter til effektivisering ved en mer optimal utnyttelse av tilgjengelig bemanning i tingrettene.

Med hilsen

Bård Tønder
Styreleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg:

Vedlegg 1a_Tingrett_DA Struktur med dagens Rettssteder
Vedlegg 1b_Tingrett_DA Struktur med dages Rettssteder
Vedlegg 2_Jordskifte_DA Struktur med dagens Rettssteder
Vedlegg 3_Jordskifte_DA Struktur med dagens Rettssteder