



HÅLOGALAND LAGMANNSRETT

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep.
0030 Oslo

Deres referanse
22/371 - EGBA

Vår referanse

Dato
19.04.22

Høring – endringer i domstolstruktur

1. Innledning

Hålogaland lagmannsrett har 18 faste dommerembeter. De fleste av oss er født og oppvokst i Nord-Norge. Vi har i hovedsak hatt vår yrkeskarriere i landsdelen, og kjenner godt til lokale forhold og utfordringer i rettsvesenet i Nord-Norge.

Ingen av dommerne i Hålogaland lagmannsrett støtter reversering av domstolsreformen innenfor vårt lagdømme.

Grensene for Hålogaland lagdømme er ikke berørt av strukturendringene i domstolsreformen, og vår interesse gjelder utelukkende de rettssikkerhetsmessige aspektene ved reformen. Jordskifterettene i Nord-Norge er heller ikke berørt. Denne høringsuttalelsen gjelder derfor særlig strukturen for tingrettene.

Ei endring i struktur og organisering av tingrettene til større enheter, har vært kjent domstolpolitikk i mange år. Dette skyldes et stadig økende behov for sterkere og mer robuste fagmiljøer og bedre ressursutnyttelse, med sikte på bedre kvalitet og effektivitet i saksavviklingen. Samfunnet er blitt mer rettsliggjort, advokatene mer spesialiserte og jussen mer internasjonalisert. Befolkningen har forventninger om at domstolene følger med i denne utviklingen, og evner å ivareta deres rettssikkerhet. De seneste årene er dette behovet særlig beskrevet, begrunnet og drøftet i Særdomstolsutvalgets rapport (NOU 2017:8), Domstolkommisjonens delutredning om domstolstruktur (NOU 2019:17) og Riksrevisjonens rapport etter undersøkelse av saksbehandlingstid og effektivitet i domstolene (Dokument 3.3 (2019-2020)).

2. Innføring av ny domstolstruktur for tingrettene og jordskifterettene

Den domstolstrukturen som ble iverksatt våren 2021 beror på grundige utredninger av bredt sammensatte utvalg, med representanter fra ulike profesjoner og fra det ganske land. Det ble gjennomført omfattende høringer før reformen ble vedtatt av Stortinget i desember 2020.

I punkt 4 i Domstoladministrasjonens høringsuttalelse av 23. mars 2022 er det redegjort for virkninger av reformen så langt. I Nord-Norge har mange aktører og ansatte gitt

uttrykk for at den beskrevne effekten også gjelder for tingrettene her. Dette er også holdningen til mange advokater, som tidligere var imot reformen, men som nå erfarer at den gir bedre kvalitet og effektivitet i den lokale tingretten.

Lagmannsrettens funksjon er å overprøve underinstansenes rettslige avgjørelser. Siden domstolsreformen kun har virket i knapt ett år, har lagmannsretten så langt ikke selvstendig grunnlag for å si at kvaliteten på tingrettenes avgjørelser er bedre nå enn tidligere. At reformen legger til rette for mer effektiv ressursutnyttelse og økt kompetanse på saksområder med behov for spesialkunnskap, og derigjennom bedre rettssikkerhet for det rettssøkende publikum, er det ingen tvil om.

Domstolsreformen innebar for Nord-Norges del at 14 tingretter ble til 6. Antall jordskifteretter ble ikke redusert. Disse er fortsatt organisert i 6 små, selvstendige domstoler.

3. Overordnet om høringsnotatet

Regjeringen ønsker nå å endre domstolstrukturen tilbake til slik situasjonen var, ikke bare før reformen, men også før det ble etablert felles ledelse i mange tingretter. Det fremgår av punkt 1 i høringsnotatet at formålet med høringen er å gi et godt grunnlag for å kunne vurdere spørsmålet om reversering.

Kvaliteten på høringsnotatet er ikke egnet til å nå denne målsetningen. Notatet gir en svært spinkel begrunnelse for behovet for reversering. Viktige prinsipielle og praktiske spørsmål er verken løftet frem eller drøftet. Enkelte beskrivelser avslører at det finnes mange utfordringer ved en reversering, som vil svekke rettssikkerheten, uten at departementet har gjennomarbeidede ideer til hvordan disse kan løses innenfor gammel struktur. I stedet for å ta inn over seg Domstolkommisjonens grundige utredninger og forslag om hvordan utfordringene i tingrettene kan løses, og Særdomstolsutvalgets rapport om at barnesaker bare bør behandles av tingretter av en viss størrelse, inviteres høringsinstansene – igjen – til å komme opp med alternative veier til et mål om selvstendige førsteinstansdomstoler som evner å møte kravene til kvalitet og effektivitet.

Det hevdes i punkt 3.1 at stedlig ledelse og antallet domstolledere har betydning for domstolenes synlighet og tillit i samfunnet, og for maktbalansen mellom domstolene og de øvrige statsmaktene. Denne slutningen er egnet til undring. Det er lite tvil om at kjernen i maktfordelingsprinsippet, i alle fall hva gjelder domstolenes funksjon, innebærer at domstolene – formelt og reelt – er uavhengig av de øvrige statsmakter, og leverer tjenester til det rettssøkende publikum som ivaretar deres rettssikkerhet på en god og effektiv måte. Det er uforståelig at et høringsnotat om domstolenes organisering berører maktfordelingsprinsippet ved å vise til antallet domstolledere, uten å drøfte nærmere hvilke forutsetninger som best trykker dette helt sentrale utgangspunktet.

At det vil øke tilliten til domstolen at saker behandles av dommere med lokalkunnskap, jf. punkt 3.1, er også egnet til undring. Hvilken lokalkunnskap siktes det til her? Og hvordan skal denne kunnskapen benyttes i en rettslig sammenheng, uten å komme i konflikt med habilitetskravene eller andre rettslige prinsipper? Spørsmålene er ikke drøftet.

Et sentralt poeng, som heller ikke berøres i høringsnotatet, er at dommere og dommerfullmektiger, også etter reformen, er knyttet til ett bestemt rettssted. Dette innebærer at dommerne har samme lokale forankring som før, men at domstolen samtidig har større fleksibilitet i saksavviklingen og kan utnytte de samlede ressursene bedre. Endringen fra tidligere er at dommerne og dommerfullmektigene innimellom må finne seg i å ta saker på/for andre rettssteder. Dette vil imidlertid også bli effekten av departementets forslag til samarbeidsrutiner mm., som nevnt under punkt 3.2.3 i høringsnotatet.

Fra et faglig ståsted er det liten tvil om at ønsket om reversering bygger på kortsiktige distriktpolitiske hensyn. Slike hensyn er selvsagt relevante ved ei politisk vurdering, men det innbyr ikke til tillit og god folkeopplysning at vekten av dette hensynet søkes fordekt mellom argumenter uten faglig dekning. At utfordringene i små førsteinstansdomstoler kan løses ved bedre samarbeid og bedre utnyttelse av eksisterende regler i domstolloven, jf. punkt 3.2.3, og ved at noen få dommerfullmektigstillinger erstattes med embetsdommere, fremstår som meget svakt begrunnet og urealistisk. At politisk ledelse, som siden reformen ble vedtatt har ønsket å reversere den, fremmer forslag om snarlig reversering uten i det minste å ha fått utredet hvilke alternativer til strukturendringer som på sikt kan trygge rettshjelpsbehovet både sentralt og lokalt, er uforsvarlig.

Det hevdes i høringsnotatet at «flere» har uttrykt frykt for at små rettssteder, innenfor dagens struktur, på sikt vil bli nedbemannet, og at en nedleggelse til være uheldig for lokalsamfunn. Risikoen for at små, selvstendige domstoler kan bli nedlagt som følge av sviktende saksinngang, nedgang i befolkningsgrunnlaget eller rekrutteringsproblemer, eller at barnesaker i henhold til Særdomstolsutvalgets forslag tas ut av porteføljen, er imidlertid ikke berørt i høringsnotatet. Det samme gjelder hvilke relevante alternativer til reversering som finnes for å håndtere denne usikkerheten.

4. Spesielt om domstolstrukturen i Nord-Norge

Hålogaland lagdømme omfatter fylkene Nordland og Troms og Finnmark, og strekker seg fra grensa mot Trøndelag i sør, til Svalbard i Nord, og fra Sør-Varanger kommune i øst til Jan Mayen i vest. Geografisk utgjør området mer enn en tredjedel av fastlands-Norge, samtidig som knapt 9 % av befolkningen (ca. 482 000 innbyggere) bor i de to fylkene.

Før domstolsreformen var det 14 tingretter i Nord-Norge. Det vil si at ca. 23 % av landets tingretter betjente knapt 9 % av befolkningen. Tettheten av rettssteder i nord skyldes selvsagt de geografiske avstandene og den spredte bosettingen. For å sikre alle tilgang til en domstol i noenlunde nærhet, var det i tidligere tider nødvendig med mange små tingretter. Av de 14 tingrettene var imidlertid 6 enedommerembeter, dvs. at domstolen stort sett hadde to dømmende årsverk; en sorenskriver og en dommerfullmektig. De siste årene var 4 av de 6 enedommerembetene underlagt felles ledelse med en nabodomstol, og færre ressurser ble bundet opp i lederoppgaver.

Domstolsreformen er svært distriktsvennlig, og tingrettene i nord har fått en struktur som kan tjene sitt formål i overskuelig fremtid. Virksomheten drives fortsatt fra de samme rettsstedene som tidligere, og befolkningen har samme fysiske tilgang til domstolene som

før. Reformen forutsetter at sakene fortsatt skal behandles på det rettsstedet de tilhører, og at bemanningen ikke skal kunne reduseres på rettssteder med færre enn fire dømmende virksomheter. Det fremstår som uforståelig at reformen fremstilles som sentralisering.

I Nord-Norge medfører reformen at ingen rettssteder – som tidligere var selvstendige domstoler – vil få redusert sin bemanning i årene som kommer. Strukturen, og rammene rundt den, sikrer i realiteten rettsstedenes eksistens på en helt annen måte enn tidligere. Dersom reformen reverseres, med den konsekvens at vi igjen får svært små domstoler i en region med befolkningsnedgang og sviktende saksinngang til domstolene, oppstår raskt spørsmålet om alle tingrettene kan bestå. Risikoen for dette er antagelig langt mindre ved dagens struktur, først og fremst fordi tingrettene nå kan kanalisere saker til rettssteder og dommere med ledig kapasitet. For tingrettene i Nord-Norge er ordningen med én domstol og flere rettssteder bedre egnet til å trygge rettshjelptilbudet i distriktene enn tilfellet var tidligere.

Større rettskretser legger til rette for økt effektivitet, ved at man kan dra nytte av ledig saksbehandler- og dommerkapasitet på tvers av rettsstedene. Over tid vil kvaliteten på arbeidet øke, fordi større fagmiljøer gir mulighet for spesialisering og læring. Til dette argumentet er det fra politisk hold hevdet at kvalitet og kapasitet hos dommere i små domstoler ikke er dårligere enn i store domstoler. Det kan selvsagt være helt riktig, men det er dessverre ikke slik at en velkvalifisert dommer i en fullfaglig domstol – uansett instans – evner å opprettholde høy kompetanse på alle juridiske fagområder. At saker i et bredt fagmiljø lettere kan omfordes til dommere med ledig kapasitet, gjelder uavhengig av hvor raskt den enkelte dommer arbeider. I vår landsdel er muligheten for å etablere og vedlikeholde høy kompetanse på viktige fagområder som rettsmekling, barnesaker, kompliserte entreprisesaker, store straffesaker eller saker med samisk dimensjon, helt avhengig av at fagmiljøene består av flere enn 2-3 dommere.

Innstillingsrådet for dommere melder om en gradvis svakere rekruttering til dommerembeter de siste årene sammenlignet med tidligere. Årsaken er uklar, og ifølge Innstillingsrådets leder er det ikke grunnlag for å hevde at situasjonen skyldes domstolsreformen eller diskusjonen om å reversere denne. For Nord-Norges del – og særlig for rettsstedene utenfor de største byene – er rekrutteringssituasjonen gjennomgående svakere enn de fleste andre steder, og mange av de små tingrettene har over år opplevd stor ustabilitet i dommerstillinger. Dette gjør små domstoler i nord særlig sårbare, og det er svært usikkert om en omgjøring av dommerfullmektigstillinger til dommerembeter vil ha den ønskede effekten.

5. Særskilte merknader til noen punkter i høringsnotatet

Til punkt 3.2.1 – Nærmere om Hurdalsplattformen

Hurdalsplattformens formulering om kommunenes og de ansattes rolle i spørsmålet om reversering av domstolsreformen, er en meget spesiell konstruksjon hensett til domstolenes rolle i samfunnet. Formuleringen åpner for ulike tolkninger, men med regjeringens utgangspunkt om at reformen skal reverseres, virker ordlyden å legge opp til

at standpunktet fra enkeltgrupper av ansatte eller fra en av kommunene i rettskretsen, skal gi grunnlag for reversering. At en nylig vedtatt reform basert på en demokratisk prosess og et solid faglig fundament, skal skrotes på et slikt grunnlag, er uforsvarlig. For domstolene og allmennheten er det umulig å forutse hvilken løsning politisk ledelse, med grunnlag i formuleringen, vil komme til å velge for den enkelte domstol, herunder hvilke(n) kommune(r) som skal få viljen sin.

Fra politisk hold er det hevdet at kommunene er gitt en sentral rolle i avgjørelsen fordi det er disse som best kjenner til hvordan tingrettene fungerer. Uttalelsen er ubegrunnet og uforståelig. Kommunene er derimot en av de store brukerne av domstolene; hit kommer de som part blant annet i barnevernssaker, entreprisesaker og saker om gyldigheten av forvaltningsvedtak og oppsigelser. Det som virkelig er viktig i forholdet mellom tingretten og kommunene er at tingretten reelt og formelt er uten bindinger til kommunal virksomhet, og at dette fremstår så tydelig at også allmennheten har tillit til domstolens uavhengighet. Kommunene avgjør mange spørsmål som ligger i kjernen av borgernes behov for rettssikkerhet, blant annet saker om offentlig myndighetsutøvelse og tvangsinngrep. Å gi kommunene en rolle i spørsmålet om hvordan tingretten skal være organisert, er egnet til å undergrave rettsstatens behov for å synliggjøre uavhengigheten.

At de ansatte i hver enkelt tingrett eller jordskifterett, synes å være gitt vetorett på hvordan en statsmakt som domstolene skal organiseres, er meget spesielt. Å stå i en omorganisering er alltid krevende, og det fremstår som useriøst å la slike avstemminger bestemme utfallet av hvilken organisering som på sikt vil trygge rettssikkerheten.

At spørsmålet om organisering av den tredje statsmakt skal avgjøres fra sted til sted, avhengig av om det foreligger «reell lokal forankring for å beholde gjeldende struktur», jf. punkt 1 i høringsnotatet, savner en nærmere prinsipiell vurdering. Hva tenker politisk ledelse om konsekvensene av en slik tilnærming til dette spørsmålet? Hva betyr det for rettssikkerheten til befolkningen at noen sokner til en rettskrets med et stort fagmiljø, hvor domstolene raskt kan tilby rettsmekling med godt kvalifiserte dommere eller dommere med spesialkompetanse på barnesaker, mens andre tilhører en rettskrets med to til tre dommere, som skal håndtere ethvert juridisk spørsmål med kvalitet og som ikke har slik fleksibilitet som kreves for å drive effektivt? Kan vi leve med at folk i grisgrendte strøk har svakere rettssikkerhet enn andre, og kan vi forvente at kommunestyrer og grupper av ansatte har dette med seg i sine betraktninger? Eller er det slik at departementet betviler sammenhengen mellom kvalitet og sterke fagmiljøer? Spørsmålene har stor betydning for fremtidig domstolstruktur, blant annet i Nord-Norge, men er ikke berørt i høringsnotatet.

Til punkt 3.2.3 – Bedre samarbeid og styrking av sårbare domstoler

Det reises i høringsnotatet flere forslag til hvordan man ved en reversering av reformen kan styrke samarbeidet mellom domstolene og begrense sårbarheten i små domstoler.

Hålogaland lagmannsrett har omfattende erfaring med slike utfordringer, nettopp fordi mange tingretter i Nord-Norge har vært, og fortsatt er, svært små. Det oppstår spørsmål om habilitet, som bringes til lagmannsretten for avgjørelse etter domstolloven § 117, og

spørsmål om overføring av større saker fordi domstolen ikke har kapasitet til å binde opp en dommer i lengre tid, jf. domstolloven § 38. Konstitusjon av en dommer fra en annen tingrett for å dømme i en bestemt sak, eller felles saksinntak hvor dommere «forsyner» seg av saker på vent, kan fort komme i konflikt med tilfeldighetsprinsippet som gjelder ved fordeling av saker. Problemstillingen er ikke løftet frem eller drøftet i høringsnotatet. Å gå tilbake til små tingretter nå, uten å ha klar stabile løsninger på spørsmål knyttet til sårbarhet og manglende fleksibilitet, er uforsvarlig. Det er paradoksalt å på den ene siden begrunne reverseringen med et ønske om å trygge selvstendige og tilgjengelige domstoler i distriktene, samtidig som det foreslås at svakhetene ved en slik organisering skal løses ved å flytte saker bort fra den lokale domstolen, attpåtil uten mottakerdomstolens eller partenes samtykke. Det vises for øvrig til Høyesteretts høringsuttalelse knyttet til dette og til punkt 8 i Domstoladministrasjonens høringsuttalelse, som lagmannsretten er enig i.

Med dagens retningslinjer for bevaring av små rettssteder, og Domstoladministrasjonens investeringsplan for de mindre rettsstedene, er det liten grunn til engstelse for nedbemanning og nedleggelse. Domstoladministrasjonen har likevel, i punkt 6 i sitt høringssvar, foreslått at dagens domstolstruktur og regler som skal sikre tilstedeværelse, drift og ledelse ved alle rettsstedene, lovfestes i domstolloven. Lagmannsretten har ingen motforestillinger mot dette. En slik løsning vil trygge arbeidsplassene i distriktet og befolkningens nærhet til domstolen, og samtidig sikre fremtidig demokratisk kontroll med domstolenes organisering og struktur.

Til punkt 4

Prinsipielle spørsmål

4.1 Barnesakene

Særdomstolsutvalget (NOU 2017:8) foretok en grundig gjennomgang av behovet for kompetanse og kvalitet i behandling av barnesakene i domstolene, og foreslo at disse sakene bare skulle behandles i tingretter med en viss størrelse. Utvalget var bredt sammensatt, blant annet med en sorenskriver fra en liten tingrett i nord, og hadde representasjon fra det ganske land. Utvalgets arbeid og dets begrunnelse er ikke drøftet i høringsnotatet.

Fra flere hold hevdes det med styrke at behandlingen av barnesaker krever en kompetanse som det er vanskelig å etablere og opprettholde i små domstoler, og at en reversering av reformen vil svekke rettssikkerheten til barn og foreldre. Lagmannsretten er enig i det. Det er uforståelig at kommunens dobbeltrolle som part i barnevernssaker og som premissleverandør for om tingrettene skal settes i stand til å ha dommere med spesialkompetanse for disse sakene, overhodet ikke er problematisert i høringsnotatet.

I høringsnotatet er det særlig pekt på at omdannelsen av dommerfullmektigstillinger til dommerembeter skal bidra til høyere kvalitet på behandlingen av barnesaker. Dette er et særdeles svakt tiltak som på ingen måte er egnet til å fylle behovet for moderat spesialisering. Det vises for øvrig til punkt 7.1 i Domstoladministrasjonens

høringsuttalelse, som synliggjør hvilken innsats som kreves for å etablere og vedlikeholde tilstrekkelige fagmiljøer innenfor denne sakstypen.

4.2 Den samiske dimensjonen

Høringsnotatet beskriver hvordan departementet ser for seg å ivareta den samiske dimensjonen ved gjenopprettelse av Indre Finnmark tingrett som selvstendig domstol. Det fremheves at samiske saker må behandles med samme krav til kvalitet som andre saker. Dette er like selvsagt som at den samiske befolkningen – også i saker som ikke gjelder særskilte samiske rettsspørsmål – har krav på samme grad av rettssikkerhet som alle andre. Fordelene ved å være en del av et større fagmiljø har derfor minst like stor betydning for rettssted Tana som for andre rettssteder.

Indre og Østre Finnmark tingrett har i dag et særlig ansvar for å ivareta den samiske dimensjonen i domstolene, og har i den forbindelse behov for tilstrekkelige ressurser til å utvikle og ivareta samisk språk og kultur i domstolene. Saksinngangen til Indre Finnmark tingrett var svak i tiden før domstolsreformen, selv med Porsanger kommune innenfor rettskretsen. Sorenskriveren har ved flere anledninger gitt uttrykk for at domstolen vil være bedre rustet til å ivareta den samiske dimensjonen, og fylle sin rolle som kompetansedomstol, innenfor en større rettskrets med flere saker og et bredere fagmiljø. Dette er tydelige synspunkter på et prinsipielt viktig spørsmål, som ikke er adressert i høringsnotatet.

Dersom adgangen til overføring av saker etter domstoloven § 38 i større grad skal benyttes for samiske saker, slik antydnet i høringsnotatet, forutsettes at det finnes et tilstrekkelig stort fagmiljø ved Indre og Østre tingrett, for å gå klar av tilfaldighetsprinsippet som gjelder ved behandling av saker i domstolene.

Fra lagmannsrettens side er det viktig å påpeke at det er flere tingretter i Nord-Norge som har kommuner innenfor forvaltningsområdet for samisk språk i sin rettskrets, og som uansett bør ha et tilstrekkelig fagmiljø for å kunne behandle samiske rettsspørsmål med god kvalitet.

Lagmannsretten er enig i at det var uheldig for ivaretakelsen av den samiske dimensjonen i rettsvesenet at Porsanger kommune, som har stor samisk befolkning og som er del av forvaltningsområde for samisk språk, jf. sameloven § 3-1 nr. 1, uten nærmere vurdering ble lagt under Vestre Finnmark tingrett. Spørsmålet om hvilken tingrett Porsanger skal tilhøre bør utredes nærmere, uavhengig av om domstolstrukturen i Finnmark helt eller delvis reverseres.

Lagmannsretten tiltrer for øvrig Domstolsadministrasjonens synspunkter i punkt 7.2 i høringsuttalelsen, knyttet til ivaretakelsen av den samiske dimensjonen i rettsvesenet.

Til punkt 5

Økonomiske og administrative konsekvenser

I høringsnotatet erkjennes at prislappen for en reversering – både på kort og lang sikt, og av flere grunner – er ukjent. De årlige kostnadene til drift av domstolene vil uansett øke

betydelig, og gå på bekostning av midler til lyd- og bildeopptak av forhandlingene og ytterligere digitalisering. Dersom resultatet etter politisk behandling blir omfattende reversering, vil domstolene stå igjen med en dyr og dårlig struktur i første instans. De små domstolene vil trenge en forholdsmessig større del av de samlede ressursene for å kunne opprettholde driften enn de store domstolene, som kan drive mer kostnadseffektivt. I et skiftende politisk landskap kan vi raskt ende med en ny underfinansiering av domstolene, som i sum vil ramme alle domstolenes evne til effektiv saksavvikling.

6. Sammenfatning

Reversering av domstolsreformen i Nord-Norge er fra et faglig ståsted utilrådelig, og særdeles svakt og mangelfullt begrunnet i høringsnotatet. De utfordringene som erkjennes og beskrives i notatet, særlig knyttet til små domstoler, vil ikke kunne løses ved en reversering, og det vil svekke rettssikkerheten til folk flest, i særdeleshet i distriktene.

For en ansvarlig politisk ledelse bør det i det minste foreligge en grundig vurdering av hvilken virkning domstolsreformen faktisk har for rettssikkerhet, effektivitet og tilgjengelighet, før det eventuelt tas initiativ til endringer i søken etter forbedring.

Tromsø, 19. april 2022

Monica Hansen Nylund
Førstelagmann