



DOMSTOL
ADMINISTRASJONEN

PROSJEKT "DOMSTOLER I ENDRING"

Delprosjekt II

God ressursutnyttning i domstolene

- en forstudierapport

Domstoladministrasjonen

Oktober 2003

Domstoladministrasjonen
7485 Trondheim

Tlf: 73 56 70 00 Faks: 73 56 70 01

postmottak@domstoladministrasjonen.no

Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING	5
1.1	BAKGRUNN, MANDAT OG SAMMENSETNING.....	5
1.2	KOMMENTARER TIL MANDATET.....	6
1.3	ARBEIDET I FORPROSJEKTGRUPPEN.....	7
2	BEHOVET FOR EFFEKTIVISERINGSARBEID	9
2.1	INNLEDNING.....	9
2.2	DOMSTOLENES RESULTATER.....	9
2.3	SÆRLIG OM IKT.....	10
3	REGELVERK	11
3.1	INNLEDNING.....	11
3.2	SIVILE SAKER – NY TVISTELOV.....	11
3.2.1	<i>Generelt</i>	11
3.2.2	<i>Aktiv saksstyring</i>	12
3.2.3	<i>Tidsavsetting til hovedforhandling</i>	12
3.2.4	<i>Småkravsprosessen</i>	12
3.2.5	<i>Forliksrådernes rolle</i>	13
3.2.6	<i>Domsskriving</i>	14
3.2.7	<i>Ankeordningen</i>	15
3.2.8	<i>Lydopptak og protokollasjon</i>	15
3.3	OVERPRØVING AV TVANGSVEDTAK FRA FYLKESNEMNDENE.....	15
3.4	TVANGSFULLBYRDELSE.....	16
3.5	SKIFTESAKER.....	17
3.6	SJØFORKLARINGER.....	17
3.7	OPPNEVNING AV VERGER.....	18
3.8	OPPNEVNING AV TAKSTSTYRER/TAKSTMENN.....	18
3.9	STRAFFESAKER.....	19
3.9.1	<i>Generelt</i>	19
3.9.2	<i>Trekking av meddommere i straffesaker</i>	19
3.9.3	<i>Meddommere i bøtesaker</i>	20
3.9.4	<i>Meddommere i lagmannsretten ved straffutmålingsanker</i>	20
3.9.5	<i>Juryordningen</i>	21
3.9.6	<i>Forsvarervalg - bostedsforbeholdet</i>	21
3.9.7	<i>Dommeravhør</i>	22
3.9.8	<i>Parkeringsgebyr mv.</i>	23
3.9.9	<i>Forkynning</i>	23
3.10	ELEKTRONISK KOMMUNIKASJON.....	23
3.10.1	<i>Videokonferanser</i>	23
3.10.2	<i>Elektroniske dokumenter</i>	24
4	LEDELSE I DOMSTOLENE	25
4.1	INNLEDNING.....	25
4.2	NÅSITUASJONEN OG GJENNOMFØRTE TILTAK.....	25
4.2.1	<i>Rekruttering og kompetansekrav</i>	25
4.2.2	<i>Lederutviklingstiltak</i>	26
4.2.3	<i>Domstolleders myndighet</i>	26
4.2.4	<i>Utnevning av ledere</i>	26

4.3	FORBEDRINGSOMRÅDER OG FORSLAG TIL TILTAK	27
4.3.1	<i>Utforming av lederkrav og ledelsesprinsipper</i>	27
4.3.2	<i>Lederutvikling</i>	28
4.3.3	<i>Utredning om domstolleders myndighet</i>	29
4.3.4	<i>Utnevning/oppnevning av ledere</i>	30
4.3.5	<i>Individbasert lønn for dommerledere</i>	31
5	ORGANISERING OG ARBEIDSPROSESSER	32
5.1	INNLEDNING	32
5.2	NÅSITUASJONEN OG GJENNOMFØRTE TILTAK	32
5.2.1	<i>Organisering og struktur</i>	32
5.2.2	<i>Saksbehandling, saksfordeling og saksflyt</i>	32
5.3	FORBEDRINGSOMRÅDER OG FORSLAG TIL TILTAK	33
5.3.1	<i>Fleksibilitet i saksavviklingen</i>	33
5.3.2	<i>Spesialisering</i>	35
5.3.3	<i>Oppgavedeling og delegering</i>	36
5.3.4	<i>Særskilt om utvikling og bruk av maler</i>	38
5.3.5	<i>Overføring og gjenbruk av basisinformasjon</i>	38
5.3.6	<i>Ressursbruk ved avvikling av rettsmøter og produksjon av avgjørelser</i>	39
5.3.7	<i>Tilkallingsordningen</i>	40
6	KOMPETANSE	42
6.1	INNLEDNING	42
6.2	NÅSITUASJONEN OG GJENNOMFØRTE TILTAK	42
6.2.1	<i>Saksbehandlerne kompetanse</i>	42
6.2.2	<i>Dommerkompetanse</i>	43
6.2.3	<i>Lederkompetanse</i>	43
6.2.4	<i>Dagens rekrutteringssituasjon</i>	43
6.3	FORBEDRINGSBEHOV OG FORSLAG TIL TILTAK	44
6.3.1	<i>Rekruttering og kompetanseprofiler</i>	44
6.3.2	<i>Kompetanse i rekrutteringsarbeid</i>	45
6.3.3	<i>Mål og metoder for kompetanseutviklingstiltak</i>	45
6.3.4	<i>Ressurser til kompetanseutvikling</i>	46
6.3.5	<i>Obligatorisk kompetanseutvikling</i>	46
6.3.6	<i>Noen prioriterte områder for kompetanseutvikling</i>	46
6.4	BEHOV FOR EN KOMPETANSESTRATEGI I DOMSTOLENE	49
6.5	UTREDNING OM BEMANNINGSSTRUKTUREN I DOMSTOLENE	50
7	RAMMEBETINGELSER	51
7.1	INNLEDNING	51
7.2	DOMSTOLSTRUKTUR	51
7.3	FINANSIERINGS- OG TILDELINGSFORMER	52
7.4	DELEGERING AV MYNDIGHET I TILSETTINGS- OG LØNNSPØRSMÅL	53
7.5	DA'S SERVICE- OG STYRINGSFUNKSJON	54
7.5.1	<i>Innledning</i>	54
7.5.2	<i>Rettsinformasjon</i>	54
7.5.3	<i>Erfaringsutveksling</i>	55
8	ANBEFALINGER FOR DET VIDERE ARBEID	57
8.1	INNLEDNING	57
8.2	DOMSTOLENES ANSVAR	57

8.3	TILTAK SOM DA BØR FØLGE OPP.....	57
8.4	PROSJEKT ”LEDELSE, ORGANISERING OG KOMPETANSE”	58
8.4.1	<i>Organisering av prosjektet</i>	58
8.4.2	<i>Delprosjekt ledelse</i>	59
8.4.3	<i>Delprosjekt organisering og arbeidsprosesser</i>	59
9	ØKONOMISKE KONSEKVENSER	61

VEDLEGG 1 - Tiltaksliste

VEDLEGG 2 – Produksjonsstatistikk 2002

VEDLEGG 3 - Utdrag fra innføringsveiledning i LOVISA

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn, mandat og sammensetning

Domstoladministrasjonens styre besluttet i mars 2003 å iverksette prosjektet ”Domstoler i endring”. Bakgrunnen for prosjektet er en henstilling fra Stortingets justiskomite i Budsjett-innst. S. nr. 4 (2002-2003). Komiteen ber her om å få en helhetlig oversikt over de behov domstolene har både på kort og lang sikt for å utføre en god og effektiv rettspleie. Resultatene fra prosjektet skal kunne brukes i kommunikasjonen med de bevilgende myndigheter og generelt i den fremtidige utviklingen av domstolene i Norge.

Prosjektet ”Domstoler i endring” er delt i to:

- Delprosjekt I skal analysere ressurs*behovet* og er en oppfølging av rapporten fra ”Prosjekt flerårig plan for ressurser i domstolene” (Elstad-rapporten). Det skal lages en plan over ressursbehovene i perioden 2004-2008. Dette arbeidet gjennomføres i regi av Domstoladministrasjonen. Delprosjektet omfatter bl.a. følgende områder:
 - Bemanning
 - Organisering av regnskapsfunksjonen
 - Opplærings- og kompetansebehov
 - Service til domstolene
 - IKT-behov
 - Bygningsmessige forhold
 - Konsekvensene av strukturendringene i første instans
- Delprosjekt II er et forprosjekt som skal utvikle synspunkter og forslag til tiltak som kan bidra til god og effektiv *ressursutnyttning* i domstolene. Gruppen skal både vurdere tiltak innenfor eksisterende ressursrammer for å bedre utnyttningen av innsatsfaktorene, og tiltak som isolert sett medfører økt ressursbehov for domstolene, men som kan gi ressursmessige gevinster på sikt.

Forprosjektgruppen i delprosjekt II har vært sammensatt slik:

Sorenskriver Arild Kjerschow, Oslo tingrett, leder
Sorenskriver Kari Johanne Bjørnøy, Sand tingrett
Lagmann Martin Tenold, Gulating lagmannsrett
Administrasjonssjef Arnhild Olsen, Nedre Romerike tingrett
Seniorrådgiver Espen Langseth, Domstoladministrasjonen
Seniorkonsulent Lucie Aunan, Ementor

Domstoladministrasjonen ved tingrettsdommer Marianne Berg og seniorrådgiver Espen Langseth har utført sekretæroppgaver for forprosjektet.

Om gruppens oppdrag heter det i **mandatet**:

”Gruppen starter sitt arbeid i mars 2003 og skal avgi rapport til DA innen 10. august s.å. Gruppen bør ta utgangspunkt i en generell vurdering av nåsituasjonen, skaffe seg oversikt over tiltak som er gjennomført eller foreslått i domstolene i løpet av de siste år og bygge på aktuell og generell kunnskap om faktorer som bidrar til effektiv ressursbruk.

Gruppen skal legge vekt på å skaffe seg et så bredt tilfang av ideer og synspunkter som mulig. Gruppen vil i den forbindelse måtte ta betydelig hensyn til de ulikheter som eksisterer domstolene imellom alt etter størrelse, oppgaver mv. Gruppen bør derfor gjennomføre høringsmøter med ressurspersoner i domstoler av ulik karakter. Arbeidet skal bl.a. omfatte:

Rammebetingelser for domstolenes virksomhet, for eksempel

- Regelverksendringer
- Domstolenes oppgavespekter

Effektiv drift i domstolene, for eksempel

- Aktiv domstolledelse, effektiv organisering og effektive arbeidsprosesser for eksempel gjennom sentralisering av fellesfunksjoner, endringer i oppgavefordeling, herunder forslag til hvordan bruken av LOVISA kan videreutvikles. DA utreder selv spørsmålet om organiseringen av regnskapsfunksjoner.
- Optimalisering av informasjonsutveksling og gjenbruk av informasjon i saksbehandlingen.
- Kompetanseutvikling, herunder systematisk erfaringsutveksling, som virkemiddel for effektiv drift.

Det skal særskilt vurderes hvordan IKT kan bidra til effektiv saksavvikling i domstolene.

Gruppens arbeid skal munne ut i en forstudierapport med følgende elementer:

- Viktige forbedringsområder i forhold til dagens situasjon. Hva er flaskehalsene i forhold til effektiv ressursbruk og kort saksbehandlingstid? Hvilke tiltak er aktuelle?
- Forslag til mål og satsingsområder.
- Forslag til tiltak og forslag til videre arbeid med effektiviseringsspørsmål på prioriterte områder.”

Forprosjektet omfatter ikke Høyesterett.

1.2 Kommentarer til mandatet

God og effektiv drift er en forutsetning for at domstolene skal være i stand til å oppfylle de mål og prioriteringer som er fastsatt med høy kvalitet og service, og til lavest mulig kostnad. I henhold til mandatet skal forprosjektet konsentrere oppmerksomheten om forhold som kan gi en mer effektiv ressursutnytting på kort og lang sikt, herunder forhold som kan føre til økt produksjon. Økt produksjon vil redusere saksbehandlingstiden i domstolene, hvilket er et klart uttalt politisk mål. Utgangspunktet må være at økt effektivitet ikke skal skje på bekostning av grunnleggende krav til kvalitet, service og arbeidsmiljø. Det er ikke uten videre noe motsetningsforhold mellom høy produktivitet på den ene siden og god kvalitet, service og trivsel på den annen.

Det er et faktum at utviklingsarbeid – iallfall i faser – krever investeringer. Dette er det tatt hensyn til i mandatet. Mange domstoler befinner seg i en vanskelig økonomisk situasjon. Med det betydelige utviklingsbehov som er i domstolene i dag, vil det være uheldig om utrednings- og utviklingsarbeid som kan bidra til en bedre ressursutnytting må nedprioriteres på grunn av mangel på ressurser. En nedprioritering av dette arbeidet vil kunne føre til en forverret ressursituasjon.

Som påpekt i mandatet vil det være store forskjeller domstolene imellom mht hvilken situasjon de er i og hvilke utfordringer de står overfor. For det første vil det være systematiske forskjeller mellom lagmannsrettene og tingrettene. For det andre vil det være forskjeller mellom de små, mellomstore og store domstolene. For det tredje er det gruppens inntrykk at domstolene i meget ulik grad har drevet med organisasjonsutvikling med sikte på å optimalisere ressursutnyttningen, slik at det også eksisterer store kulturelle forskjeller domstolene imellom. Disse forskjellene – sammen med den korte tidsfristen for gruppens arbeid – gjør at gruppens vurderinger av nåsituasjonen må bli forholdsvis generelle. På en del punkter vil også gruppens vurderinger og forslag være bedre tilpasset tingrettene enn lagmannsrettene. Forprosjektgruppen har på grunn av den knappe tidsfristen ikke hatt tid til å vurdere nærmere de problemstillingene som særlig gjelder spesialdomstolene.

Det alt vesentlige av dommernes ressursbruk er knyttet til kjernen i den dømmende virksomhet; beslutninger under saksforberedelsen, gjennomføring av rettsmøter og produksjon av avgjørelser. Selv om uavhengighetsprinsippet skal og må beskyttes, vil det være galt å ikke vurdere ulike sider ved denne virksomheten i et ressursutnyttingsperspektiv. Det kan gjelde forhold som påvirker den samlede saksavvikling i domstolen, for eksempel saksfordeling og saksbytte, berammingsrutiner, avsetting av tid til domsskriving, bruk av maler mv.

Gruppens oppdrag er begrenset til å vurdere forhold knyttet til domstolenes egen ressursbruk. Gruppen vil derfor ikke foreslå tiltak vedrørende domstolsrelaterte inntekter og utgifter som ligger utenfor domstolbudsjettet, for eksempel bruk av gebyrer og egenandeler, regler om sakskostnader i straffesaker og lignende. Forprosjektgruppen finner imidlertid grunn til å henlede oppmerksomheten på de store utgiftene som påløper på Kap 466 Særskilte straffesaksutgifter m.m. og til fri sakførsel under Kap 470 Fri rettshjelp. I 2002 utgjorde disse utgiftene til sammen ca. 960 millioner kroner. Det er gruppens bestemte inntrykk at kontrollen med utgiftsbruken under disse kapitlene, blant annet salærutgiftene til forsvarere i straffesaker, ikke er god nok. Det er derfor mye som taler for at en grundigere og mer samordnet behandling av salæroppgaver kan gi en merkbar innsparing. Derfor er det også viktig at den enkelte domstol legger opp til et systematisk arbeid med salærspørsmål innen rammen av reglene i salærinstruksen.

1.3 Arbeidet i forprosjektgruppen

I tråd med mandatet har gruppen lagt vekt på å innhente synspunkter fra ressurspersoner i domstolene. Gruppen har således hatt fire møter i henholdsvis Trondheim, Bergen, Skien og Oslo med representanter fra 25 domstoler. Gruppen har også hatt møte med representanter for Advokatforeningens utvalg for sivilprosess samt utvalget for strafferett og straffeprosess. Fra mars til primo august har gruppen hatt til sammen 10 møter, hvorav to todagersmøter.

Forstudierapporten er inndelt i seks hovedavsnitt (kap. 3-8). I hovedsak er den bygget opp slik at den under hvert kapittel relativt kort omtaler nåsituasjonen og gjennomførte tiltak. Deretter omtales forbedringsområder og gruppens forslag til tiltak. Det ligger i sakens natur at gruppens forslag i stor grad går ut på at ulike temaer bør utredes videre. Men samtidig anser gruppen det som viktig at de forslag som ikke forutsetter betydelig videreutvikling, kan settes ut i livet forholdsvis raskt. Tiltak som går på organisering, delegering, rutiner mv., kan det arbeides med i den enkelte domstol uten at det forutsetter investeringer.

I kap. 8 kommer gruppen med anbefalinger om hvordan arbeidet med de viktigste forslagene bør organiseres. I **vedlegg 1** er det utarbeidet en oversikt over de foreslåtte tiltakene.

Forprosjektgruppen vil anbefale at rapporten sendes alle domstolene med oppfordring om å sette seg inn i gruppens vurderinger og forslag.

2 BEHOVET FOR EFFEKTIVISERINGSARBEID

2.1 Innledning

Elstad-rapporten viste at det er en klar ubalanse mellom de mål, krav og forventninger man har til domstolene i dag, og de ressurser som stilles til disposisjon. Dette skyldes bl.a. at økningen i saksmengde og sakenes kompleksitet de senere årene ikke er fulgt opp med tilsvarende ressurstilføring. Ifølge rapporten er det en betydelig underbemanning, ikke minst hvis både tingretter og lagmannsretter skal komme ned i normerte saksbehandlingstider. I følge Elstad-rapporten hadde tingrettene i 2002 en underkapasitet i forhold til belastningsmodellen på 15 dommere og dommerfullmektiger og 17 saksbehandlere. I tillegg vil tingrettene ha behov for 32 dommere og dommerfullmektiger og like mange saksbehandlere for å bringe saksbehandlingstidene ned på normert nivå. I lagmannsrettene vil det være behov for 54 dommere og 32 saksbehandlere for å komme ned i de normerte saksbehandlingstidene. I forbindelse med Elstad-rapporten ble det foretatt en spørreundersøkelse som avdekket at svært mange domstoler også har en presset driftsøkonomi og liten eller ingen budsjettmessig frihet. Dette har langt på vei gått på bekostning av nødvendig vedlikehold og investeringer i maskiner, utstyr og lokaler, samt organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling og arbeidsmiljøtiltak. Gjennom delprosjekt I skal det legges et detaljert grunnlag for å vurdere ressursbehovet i årene fremover.

Alle virksomheter som får sine bevilgninger fra det offentlige, har til enhver tid ansvar for å yte sine tjenester så rimelig som mulig. Domstolene må derfor allerede av denne grunn i likhet med andre offentlige virksomheter drive et kontinuerlig forbedringsarbeid.

Behovet for effektivisering forsterkes ved at det stilles økende krav til kvalitet og service i domstolene på samme måte som i annen offentlig virksomhet. For domstolenes del gjelder også at rettsutviklingen, og ikke minst internasjonaliseringen av jussen, har gjort oppgavene mer komplekse. Siden de økte kravene ikke uten videre kompenseres med økt ressurstilgang, må merarbeidet forsøkes dekket inn ved økt effektivitet på områder hvor dette er forsvarlig og mulig. Et slikt forbedringsarbeid vil gradvis og på sikt kunne bidra til å minske det gapet mellom ressursbehov og ressurstilføring som eksisterer i domstolene i dag. Samtidig understreker det behovet for at politiske myndigheter tar et klart ansvar for å se ulike beslutninger i et ressursperspektiv.

2.2 Domstolenes resultater

På resultatsiden har domstolene til nå først og fremst vært vurdert og sammenliknet etter saksavvikling og saksbehandlingstider. Behandlingstidene har jevnt over vært økende for både sivile saker og straffesaker de siste årene. Ingen av lagmannsrettene nådde målet om normert behandlingstid i fjor. Av tingrettene tilfredsstillende nå bare i underkant av 60 % kravene til gjennomsnittlig behandlingstid for alle sakstyper, og bare én av tre straffesaker ble behandlet innenfor normen på tre måneder i 2002. Situasjonen varierer fra domstol til domstol. Gruppen går ut fra at denne utviklingen vil bli dokumentert i delprosjekt I.

Med tanke på det forbedringspotensialet som foreligger er det viktig å være klar over at det er store forskjeller mht den faktiske saksavviklingen pr. dommerårsverk. En oversikt fra

Domstoladministrasjonen viser at dersom man vektet den samlede produksjonen ved hver domstol, så varierer antallet avviklede vektete saker *per dommerårsverk* i tingrettene fra 18 til 80. Selv om ressursfordelingen skjer med utgangspunkt i relativt objektive kriterier (for tingsrettens vedkommende med grunnlag i belastningsmodellen), må man regne med at disse forskjellene delvis skyldes forskjeller i arbeidsmengde, reelle forskjeller i rammebetingelser eller andre spesielle forhold. For eksempel viser oversikten at de minste domstolene er klart overrepresentert blant de domstoler som avvikler minst målt i vektet, samtidig som behandlingstiden i disse domstolene ikke skiller seg negativt ut. Dette indikerer at arbeidsmengden ved disse domstolene rett og slett ikke er større og at de således har en overkapasitet i forhold til saksmengden. Det vises til tabellen i **vedlegg 2** som viser bemanning, avviklede vektete saker pr. dommerårsverk, over/underkapasitet i forhold til belastningsmodellen og gjennomsnittlig saksbehandlingstid for A-saker i hver enkelt tingrett i 2002. Tabellen er sortert etter antallet avviklede vektet. Forprosjektgruppen understreker at verken B-saker eller skifte- og namsaker er med i beregningsgrunnlaget. Dette medfører at de ikke-fullfaglige tingrettene i de fire største byene kommer bedre ut enn det reelt sett er grunnlag for. Disse domstolene er derfor gruppert i en egen gruppe nederst i tabellen.

Selv om det altså er en rekke forhold som kan bidra til å forklare de store forskjellene, underbygger likevel ulikhetene at det også må være betydelige forskjeller i arbeidsrutiner, organisering, kompetanse, kultur og holdninger domstolene imellom. Dette indikerer at det foreligger et klart forbedringspotensiale og at det kan være mye å hente ved å fokusere på ledelse, organisasjonsutvikling og systematisk erfaringsutveksling mellom domstoler.

2.3 Særlig om IKT

På det teknologiske området har domstolene ligget etter i utviklingen sammenliknet med andre statlige virksomheter. Dette er imidlertid i ferd med å endre seg. I 1999 startet opprettelsen av Domstolsnett, som gjør det mulig å plassere felles programmer på sentrale servere. Innen utgangen av 2003 vil alle domstoler få ny infrastruktur og kan knyttes opp mot dette nettet. Dette innebærer også at alle domstoler vil få tilgang til e-post og internett.

I 2001 startet prosjektet for utvikling og innføring av et nytt saksbehandlingssystem, LOVISA. Hovedmålet med innføringen av LOVISA er ikke først og fremst effektivisering, men kvalitetssikring og støtte til domstolenes arbeid. Det er likevel et stort potensial for organisasjonsutvikling forbundet med innføring av LOVISA som på sikt vil føre til bedre ressursutnyttning. Første versjon av LOVISA er tatt i bruk i 12 domstoler pr. 01.07.03 og ferdig løsning vil være innført i alle landets domstoler i løpet av 2005.

En IKT-strategi for domstolene for perioden 2002-2005 er utarbeidet av Justisdepartementet. Strategien fokuserer på tiltak som skal styrke domstolenes service og effektivisere kommunikasjonen med brukere og profesjonelle aktører.

I et ressursutnyttingsperspektiv vil det særlig være aktuelt å fokusere på de mulighetene som ny informasjons- og kommunikasjonsteknologi representerer i form av mer effektiv saksflyt og saksbehandling, raskere tilgang til informasjon, en mer effektiv informasjonsutveksling med andre aktører og økt gjenbruk av informasjon. I tillegg vil ny teknologi kunne åpne for bedre service overfor domstolens brukere, nye opplæringsmetoder overfor domstolens ansatte og bedre planleggings- og styringsmuligheter for domstolledelse og myndigheter.

3 REGELVERK

3.1 Innledning

En del lovendringer de senere år har medført økt arbeidsmengde for domstolene, uten at de ressursmessige konsekvensene har kommet klart fram ved lovarbeidet. Domstoladministrasjonen må i fremtiden ha et særlig ansvar for å kartlegge de økonomiske og administrative konsekvensene av ulike lovforslag og sørge for at dette blir tatt hensyn til ved den videre behandlingen og i budsjettarbeidet.

Forprosjektgruppen har vurdert prosessreglene og en del annet regelverk i et ressursperspektiv. Det har ikke vært mulig å gå i dybden innenfor rammen av forprosjektet. På prosessrettens område har det dessuten i lang tid vært fokus på effektivitetsfremmende tiltak, og det er relativt nylig foretatt til dels omfattende utredninger. Gruppens forslag og innspill bærer preg av dette.

Forprosjektgruppen har videre hatt fokus på oppgaver som kan vurderes tatt ut av domstolene. Domstolene i første instans har tradisjonelt vært pålagt en del forvaltningsoppgaver, dvs. oppgaver som gjelder offentlig myndighetsutøvelse, men som ikke er av dømmende karakter. Kravene til domstolenes uavhengighet fra lovgivende og utøvende myndigheter har aldri vært forstått slik at den er til hinder for at domstolene kan pålegges forvaltningsmessige oppgaver i en viss utstrekning. Trenden både i Norge og internasjonalt har imidlertid gått i retning av å rendyrke domstolenes dømmende funksjon. Dette henger dels sammen med hensynet til domstolenes uavhengighet, men har også sammenheng med ressursituasjonen i domstolene. Når domstolene må bruke ressurser på forvaltningsmessige oppgaver, vil dette gjerne gå på bekostning av den dømmende virksomheten. Disse spørsmålene er nærmere utredet av Strukturutvalget i NOU 1999:22 Domstolene i første instans, se pkt. 3.4 og 4. Strukturutvalget vurderte en rekke konkrete saksområder med tanke på å overføre oppgaver til andre offentlige organer. En del av forslagene ble fulgt opp av regjeringen i St.meld nr. 23 (2000-2001). Det praktisk viktigste forslaget gjaldt tinglysning, som nå er besluttet overført til Statens Kartverk. Forprosjektgruppen har vurdert om det er andre oppgaver som bør vurderes tatt ut av domstolene, og kommer med noen få forslag i denne retning. Generelt har gruppen ansett det lite aktuelt å foreslå å flytte oppgaver ut av domstolen med mindre oppgaven kan "privatiseres" eller det finnes andre offentlige organer som like eller mer effektivt kan ta seg av oppgaven.

3.2 Sivile saker – ny tvistelov

3.2.1 Generelt

Tvistemålsutvalget la i desember 2001 frem NOU 2001:32 Rett på sak med forslag til ny lov om tvisteløsning (Utkastet). Hensynet til en rask og effektiv saksavvikling er tillagt stor vekt i lovutkastet. Justisdepartementet arbeider nå med proposisjonen, og forprosjektgruppen vil komme med noen innspill til dette lovarbeidet. Med utgangspunkt i mandatet har gruppen konsentrert seg om forhold som kan bidra til en mer effektiv ressursutnyttning. Det understrekes at gruppen ikke har hatt mulighet til å gå i dybden når det gjelder nye forslag som fremsettes. Det er ellers viktig å sørge for at vedtakelsen av ny tvistelov følges opp med gode opplæringstiltak som også legger vekt på de holdninger til aktiv saksstyring mv. som Utkastet bygger på. Dette er nærmere omtalt i 6.3.6.3, jf. tiltak 56.

3.2.2 Aktiv saksstyring

Forprosjektgruppen vil støtte Tvistemålsutvalgets forslag om å lovfeste dommerens plikt til aktiv saksstyring, jf. bl.a. Utkastet § 5-5, § 5-6, § 9-4, § 9-11, § 9-13, § 11-14 og §11-18. Det er av avgjørende betydning at dommeren tar aktivt grep om saken tidlig under saksforberedelsen, både med tanke på fremdrift, tilskjæring av saken og muligheten til å oppnå forlik. Forprosjektgruppen vil understreke betydningen av de elementene i lovutkastet som bidrar til økt konsentrasjon og proporsjonalitet i behandlingen. Dommerens plikter og virkemidler i denne forbindelse er gjennomgående vel ivaretatt i lovutkastet, og det er viktig at dette aspektet ikke blir svekket i den videre prosessen med lovarbeidet. Gruppen mener imidlertid at dommerens muligheter til å drive aktiv saksstyring vil bli styrket ytterligere, hvis partene og prosessfullmektigene gis en lovfestet plikt til å medvirke til en rasjonell og effektiv avvikling av saken.

Tiltak 1: Parter og prosessfullmektiger gis en lovbestemt plikt til å medvirke til en rasjonell avvikling av saken i samsvar med den plan som legges etter Utkastet § 9-4 og § 9-11(2).

3.2.3 Tidsavsetting til hovedforhandling

Det er av stor betydning for en effektiv ressursutnytting at det er samsvar mellom ressursbruken i den enkelte sak på den ene siden og sakens karakter og betydning på den andre.

Det er i og for seg ingen tvil om at det er retten som bestemmer hvor lang tid som skal avsettes til hovedforhandling i den enkelte sak. Samtidig er det gruppens bestemte inntrykk at partene (advokatene) i praksis ofte har avgjørende innflytelse på tidsavsettingen. Det er også gruppens inntrykk at bevisføringen og presentasjonen av saken for øvrig i mange tilfelle er preget av en detaljrikdom og av gjentakelser langt utover det en forsvarlig behandling skulle tilsi. For å få til en endring i dommeradferden på dette punkt, vil gruppen foreslå at det gis en uttrykkelig regel som understreker rettens plikt til å foreta en selvstendig vurdering av hvor mye tid som bør avsettes. En slik bestemmelse kunne for eksempel plasseres i tilknytning til Utkastet § 9-11 (2), og utformes slik:

”Dommeren bestemmer, etter uttalelse fra partene, hvor lang tid som skal settes av til forhandlingene. Den tid som avsettes, skal sikre at det skjer en rask, prosessøkonomisk og forsvarlig behandling av saken i rettsmøtet. Tidsavsettingen skal tilpasses sakens betydning og vanskelighetsgrad.”

Tiltak 2: Dommeren pålegges ved lov et uttrykkelig ansvar for å foreta en selvstendig vurdering av hvor mye tid som bør avsettes til gjennomføring av hovedforhandlingen.

3.2.4 Småkravsprosessen

I forslaget til ny tvistelov foreslås en egen småkravsprosess for saker der tvistegenstanden ikke overstiger 2 G, jf. Utkastet kapittel 10. Samlet innebærer reglene en enklere og hurtigere behandling sammenliknet med allmennprosessen. Saken skal som hovedregel behandles i et rettsmøte som vil være en slags forenklet hovedforhandling. Kravet til domsgrunner er forenklet og samsvarer i hovedsak med kravet til domsgrunner ved dom i forliksrådet. Dom kan avsies ved rettsmøtets avslutning hvis dommeren finner grunn til det. I så fall kan dommeren redegjøre muntlig for hovedpunktene i begrunnelsen. Domsslutningen skal

foreligge skriftlig ved avgjørelsen, og begrunnelsen skal skrives ut innen en uke. Dommen kan ankes etter reglene for allmennprosess.

Forprosjektgruppen vil i hovedsak støtte Tvistemålsutvalgets forslag til behandlingsregler for småkrav, men har forslag til endringer på et par punkter.

For det første foreslås at adgangen til skriftlig behandling av småkrav utvides. Etter Utkastet skal behandlingsformen være muntlig, med mindre både retten og partene finner at en helt ut skriftlig behandling vil være det beste, jf. Utkastet § 10-2 (3) andre punktum og § 9-9 (2). I en del småsaker vil en skriftlig behandling være å foretrekke fordi saken bevismessig ligger til rette for dette, samtidig som en muntlig forhandling vil være uforholdsmessig ressurskrevende. I slike tilfeller bør retten kunne beslutte skriftlig behandling, med mindre begge parter motsetter seg dette. Videre bør partene i en slik sak kunne avtale en skriftlig behandlingsform. Etter Utkastet krever dette alltid samtykke fra retten. Gruppen foreslår dessuten at det åpnes for en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling også i småsaker.

Videre foreslår gruppen at det i småkravsprosessen vurderes en ordning med ”tilkjennegivelse” etter dansk modell. I dansk rett blir et stort antall saker avgjort *ved forlik* på grunnlag av en såkalt dommertilkjennegivelse. Ordningen innebærer at retten ved avslutningen av forhandlingen kan tilkjennegi hvilket resultat saken vil få ved en dom og hovedpunktene i begrunnelsen. Forutsetningen er at partene ønsker det og retten finner resultatet tilstrekkelig klart. Tilkjennegivelsen gis som regel muntlig ved avslutningen av hovedforhandlingen, enten rett etter prosedyrene eller etter en kort pause. Dersom partene ønsker det blir tilkjennegivelsen gitt skriftlig. Partene tilbys så å inngå forlik i overensstemmelse med tilkjennegivelsen, noe som i mange tilfeller aksepteres. Ordningen har ikke uttrykkelig hjemmel i rettsplejeloven, men praksisen er forankret i rettsplejeloven kapittel 26, hvor dommeren pålegges å forhandle forlik. I et ressursutnyttingsperspektiv er gevinsten ved ordningen først og fremst knyttet til at behovet for domsskriving faller bort i de tilfeller hvor tilkjennegivelsen resulterer i forlik. Dette kan igjen lede til tettere beramning av småsaker. I norsk tradisjon vil det antakelig være nødvendig med en lovfesting av en slik ordning, idet de fleste dommere vil mene at en tilkjennegivelse av resultatet før dom er avsagt vil stride mot prosessreglene eller god dommerskikk. Forprosjektgruppen vil anbefale at departementet som ledd i arbeidet med ny tvistelov utreder og vurderer en slik ordning. I Danmark er ikke ordningen begrenset til småsaker. Man kunne også tenke seg en slik ordning for saker som skal gå etter allmennprosessens regler. Men i og med at det vil være tale om en nydanning i norsk sivilprosess, bør en i første omgang kanskje reservere ordningen for småkrav.

Tiltak 3: I småkravsprosessen bør retten kunne beslutte skriftlig behandling, med mindre begge parter motsetter seg dette. Videre bør partene i slik sak kunne avtale en skriftlig behandlingsform uten rettens samtykke. Det bør åpnes for en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling også i småsaker.

Tiltak 4: En ordning med ”tilkjennegivelse” i småkravsprosessen vurderes.

3.2.5 Forliksrådenes rolle

Tvistemålsutvalgets forslag til regler om forliksrådet vil kunne få store konsekvenser for arbeidsbelastningen i tingrettene. Forliksrådene avgjør i dag et stort antall sivile saker, og ankefrekvensen er lav. Selv om den største andelen av sakene gjelder rene inkassosaker, er også antallet tvistesaker høyt sett i forhold til det antall saker som behandles av tingrettene.

Statistikken for 1998, som er gjengitt i NOU 2001:32 side 251, viste at forliksrådene behandlet til sammen 132 052 saker, hvorav ca. 10 prosent (12 685) var reelle tvister. Av disse ble 8 729 realitetsavgjort ved forlik eller dom i forliksrådet (4613 forlik og 4116 dommer).

I NOU 2001:32 foreslås for det første at ordningen med obligatorisk mekling i forliksrådet bortfaller helt. Forprosjektgruppen slutter seg til forslaget om at mekling i forliksrådet bør være en frivillig ordning, men begge parter bør ha selvstendig anledning til å bringe saken inn for forliksrådet. Etter Tvistemålsutvalgets forslag kan saksøker velge å bringe saken direkte inn for tingretten, uansett hva saksøkte mener. Gruppen vil her støtte høringsuttalelsen fra Oslo tingrett, hvor det foreslås at det i Utkastet § 6-2 inntas en bestemmelse om at den som varsles om søksmål, må gi beskjed om han ønsker behandling i forliksrådet. Utkastet § 8-1(1) må eventuelt endres tilsvarende.

Videre vil forprosjektgruppen slutte seg til mindretallet i Tvistemålsutvalget som går inn for at forliksrådet beholder domskompetansen i småsaker, dog slik at grensen settes til 1 G (og ikke 2 G som foreslått av mindretallet), jf. Utkastet § 8-10. Dersom domskompetansen i de reelle tvistesakene er avhengig av begge partenes samtykke (som foreslått av flertallet), vil behandlingen i forliksrådet bli langt mindre effektiv og det er sannsynlig at langt flere saker enn i dag bringes rett inn for tingretten. Til tross for forslagene om en enklere behandling av småkrav i tingretten, vil domstolbehandlingen likevel bli langt mer kostbar og tidkrevende enn behandlingen i forliksrådet. For saker under 1 G bør hensynet til en rask og kostnads-effektiv behandling være avgjørende. Småkravsreglene vil dessuten bidra til at det blir enklere og rimeligere å få rettet opp en uriktig avgjørelse av forliksrådet. I denne sammenhengen kan det også vises til Utkastet § 9-2 (4) som stiller små krav til stevningen når det foreligger en dom fra forliksrådet.

Tiltak 5: Også saksøkte gis mulighet til å bringe tvisten inn for forliksrådet.

Tiltak 6: Forliksrådet beholder domskompetansen i småsaker selv om partene ikke samtykker. Grensen settes til 1 G.

3.2.6 Domsskriving

Etter forprosjektgruppens vurdering brukes det i en del tilfelle uforholdsmessig mye ressurser på domsskriving i sivile saker, og mange sivile dommer er mer omfattende enn det som er nødvendig og ønskelig. Tvistemålsutvalget har ikke foreslått noen vesentlig endring i reglene om hvilke krav som stilles til domsgrunnene, jf. Utkastet § 21-6 (4) og (5). Det fremgår likevel av merknadene til Utkastet at det i forhold til dagens praksis hos mange dommere bør skje en innstramning, slik at redegjørelsen tilpasses det som er nødvendig for å forklare avgjørelsen, jf. NOU 2001:32 side 578 og 891. Forprosjektgruppen foreslår at det vurderes ytterligere tiltak for å få til en forenkling av domsskrivingen, slik at dommerressurser frigjøres og kan benyttes på en mer hensiktsmessig måte. For det første bør det gis en uttrykkelig regel om at deler av partenes sluttinnlegg etter § 9-10 (2) bør gjengis i dommen som alternativ til redegjørelsen som nevnt i § 21-6 (4) b. Retten bør også gis hjemmel for å kreve ”anførselskrift” fra partene forut for hovedforhandlingen i de tilfeller hvor partene har kommet med endringer etter sluttinnlegget eller hvor sluttinnlegg unntaksvis ikke er inngitt.

Videre bør det foretas enkelte formuleringsendringer i lovteksten som kan bidra til en kultur for kortere og mindre omstendelige dommer. Utkastet § 21-6 (5) andre punktum kan for

eksempel endres til: ”Deretter gjør retten *konsentrert* rede for den bevisvurdering og rettsanvendelse avgjørelsen er bygget på.”

Tiltak 7: De påstandsgrunnlag og rettsregler som påberopes i sluttinnlegg etter § 9-10 (2) eller annet anførselsskrift, bør som hovedregel tas direkte inn i dommen som alternativ til redegjørelsen som nevnt i § 21-6 (4) b. Det gjøres en tilføyelse i § 21-6 (5) andre punktum som understreker at redegjørelsen for bevisvurdering og rettsanvendelse skal være konsentrert.

3.2.7 Ankeordningen

Forprosjektgruppen vil støtte Tvistemålsutvalgets forslag til økt ankesum, dvs. 2 G. Lagmannsrettene behandler i dag mange saker hvor ressursbruken for partene og domstolen ikke står i rimelig forhold til sakens betydning, og 2 G er etter gruppens mening et riktig nivå. Videre støttes flertallets forslag til nye regler om ankeprøving i sivile saker (ankesiling), jf. Utkastet § 11-13 (2). Dersom et utvalg på tre lagdommere vurderer det som klart at anken ikke vil føre fram, er det ut i fra et ressursutnyttingsperspektiv fornuftig å nekte videre behandling. Man må likevel være oppmerksom på at ankesilingsreglene kan tenkes å få en uheldig effekt på behandlingen i førsteinstans. Parter og prosessfullmektiger kan føle behov for en enda mer omstendelig behandling når man ikke er garantert overprøving av avgjørelsen. Denne mulige negative effekten av ordningen må unngås ettersom den kan få betydning i langt flere saker enn de relativt få ankesakene som det vil være aktuelt å nekte fremmet.

3.2.8 Lydopptak og protokollasjon

I Utkastet § 17-9 er det foreslått at det under hovedforhandling skal tas lyd- og eventuelt bildeopptak av parts- og vitneforklaringer. I § 17-10 (1) er det videre foreslått at forklaringene skal protokolleres dersom det ikke tas opptak. Anskaffelse av opptaksutstyr forutsetter betydelige investeringer, og man må være forberedt på at det ikke eksisterer opptaksutstyr i alle rettssaler når loven trer i kraft. Situasjonen vil da være at man er henvist til å protokollere samtlige forklaringer. Forprosjektgruppen vil ut fra ressursmessige hensyn sterkt fraråde en slik regel.

For øvrig bør man i det videre lovarbeid vurdere i hvilken utstrekning lydopptak av forklaringer avgitt i tingretten kan erstatte bevisopptak og ny bevisføring ved ankeforhandling i lagmannsretten.

Tiltak 8: Innføring av plikt til å protokollere parts- og vitneforklaringer i rettsboka, jf. Utkastet § 17-10 (1), frarådes.

Tiltak 9: Utvidet bruk av eksisterende lydopptak vurderes.

3.3 Overprøving av tvangsvedtak fra fylkesnemndene

Fylkesnemndene for sosiale saker, som hovedsaklig behandler saker etter barnevernloven, treffer forvaltningsvedtak. Fylkesnemndene har en bred sammensetning og behandlingsformen er domstollignende. På denne bakgrunn har det fra flere hold vært reist kritikk mot

ordningen med at fylkesnemndas vedtak kan overprøves i tre domstolinstanser. I de saker som overprøves av både tingrett, lagmannsrett og Høyesterett, er den samlede ressursbruken svært stor. Dette gjelder både ved bruk av fylkesnemndenes og domstolenes ressurser og ved det offentlige dekning av utgifter til advokat for alle involverte parter, til fagkyndige medlemmer av fylkesnemndene og fagkyndige meddommere, samt til oppnevnte sakkyndige. Fylkesnemndenes og domstolenes bruk av psykologer, psykiatere og andre fagpersoner legger dessuten stort beslag på fagkyndighet som ellers kunne vært brukt i annet arbeid.

Forprosjektgruppen har vurdert om det bør foreslås endring i denne ordningen av hensyn til ressursbruken. I tillegg til ressurs hensyn må det her også legges stor vekt på andre hensyn, herunder rettssikkerhet for de involverte parter og belastningen disse har ved å få saken behandlet i så mange instanser.

Fylkesnemndenes rolle ble vurdert av Strukturutvalget, se NOU 1999:22 side 61. Her ble det konkludert med at fylkesnemndene bør opprettholdes som uavhengige, statlige forvaltningsorganer, og det samme ble lagt til grunn av Justisdepartementet i St.meld. nr. 23 (2000-2001). Hovedbegrunnelsen var at fylkesnemndene antas å styrke rettssikkerheten i den offentlige forvaltning, og avlaster samtidig domstolene. Tvistemålsutvalget fant det etter dette ikke aktuelt å foreslå endringer i fylkesnemndsordningen som sådan, og begrenset seg til å vurdere instansordningen hvor disse sakene bringes inn for retten.

Forprosjektgruppen slutter seg i hovedsak til de vurderinger Tvistemålsutvalget har gjort om dette, jf. NOU 2001:32 side 525-527 og vil i utgangspunktet ikke anbefale at sakene bringes rett inn for lagmannsretten, slik Befring-utvalget har gått inn for (jf. NOU 2000:12 Barnevernet i Norge). Befring-utvalgets forslag er fulgt opp av Barne- og familiedepartementet i St.meld. nr. 40 (2002-2003) og under stortingsbehandlingen, jf. Innst.S nr. 121 (2002-2003). Spørsmålet vil trolig bli vurdert på nytt i forbindelse med arbeidet med ny tvistelov.

Under enhver omstendighet vil gruppen anbefale at det foretas en nærmere gjennomgang av den samlede ressursbruken i disse sakene, og at det i lys av dette vurderes om det er behov for å foreta ytterligere begrensninger i ankeadgangen og adgangen til å reise ny sak etter ett år. Det kan også være grunn til å vurdere reglene for fri sakførsel. Det er et spørsmål om det bør være automatikk i at man innvilges fri sakførsel i tilfeller hvor en enstemmig fylkesnemnd og en enstemmig tingrett har besluttet et tvangsinngrep, jf. rettshjelploven § 19 nr. 2.

Tiltak 10: Den samlede ressursbruken i barnevernsakene utredes nærmere. Dersom en slik utredning tilsier det, bør det vurderes innstramminger i ankeadgangen, i adgangen til å reise ny sak og i reglene om fri sakførsel.

3.4 Tvangsfullbyrdelse

Allerede få år etter ikrafttredelsen av tvangsfullbyrdelsesloven av 1992 ble det nedsatt en arbeidsgruppe, ledet av førstebyfogd Ernst Moe, for å vurdere reglene om tvangssalg av fast eiendom mv. Gruppen avga 20.2.95 innstilling til Justisdepartementet med en rekke forslag til forenklinger. Forslagene skulle etter intensjonen bidra til en raskere og smidigere avvikling av tvangssalgene (jf. innstillingen pkt. 5.1). Disse forslagene er i stor grad fulgt opp ved lov nr. 34 for 2000, jf. Ot.prp nr. 3 (1999-2000).

Det er også nylig vedtatt en ny forskriftshjemmel i tvangsfullbyrdelsesloven, jf. ny § 2-13 (som ikke har trådt i kraft), som åpner for elektronisk kommunikasjon med namsmyndighetene. Det er nylig gjennomført noen effektiviseringstiltak innenfor gjeldsordning, bl.a. ved at flere oppgaver er overført fra retten til namsmannen, jf. nærmere Ot.prp. nr. 99 (2001-2002) og lov 17. juli 1992 nr. 99 om endringer i gjeldsordningsloven. På dette området har forprosjektgruppen ingen ytterligere forslag.

3.5 Skiftesaker

I 1990 ble det nedsatt et utvalg til etterkontroll av konkurslovgivningen (Falkanger-utvalget), som avga NOU 1993:16 og som resulterte i Ot.prp. nr. 26 (1998-99) og lov 03.09.99 nr. 72 om endringer i konkurs- og pantelovgivningen. Formålet med endringene var å effektivisere og forenkle reglene.

Når det gjelder skifte av felleseie og dødsbo er det ikke foretatt noen revisjon av de prosessuelle reglene den senere tid. Dette er også et område hvor det fortsatt er oppgaver som ikke er av dømmende karakter, og som kan vurderes tatt ut av domstolene. Strukturutvalget foreslo at noen skifteoppgaver kunne tas ut av domstolene og overføres til et nytt statlig fogdkontor. Dette forslaget er ikke fulgt opp. Forprosjektgruppen har imidlertid mottatt innspill om at det bør settes i gang et utredningsarbeid med en fullstendig gjennomgang av skifteordningen. Det er kommet forslag om at føring av dødsfallslistene bør overføres til Folkeregisteret og at skifte av felleseie/dødsbo bør privatiseres. Det foretas i dag mindre skiftearbeid i domstolene enn tidligere, idet mange domstoler setter det meste ut til bostyrere. I tillegg til de rene skifteoppgavene er det flere steder i lovverket lagt spesielle kontrolloppgaver til tingretten (tidligere skifteretten). Strukturutvalget påpekte at det bør foretas en gjennomgang av de ulike oppgaver som særlovgivningen har lagt til den tidligere skifteretten. En del av disse kan etter Strukturutvalgets syn mer egnet utføres av statlige tilsynsorganer, eksempelvis Kredittilsynet. Dette fikk tilslutning av Justisdepartementet i St.meld. nr. 23, men så vidt forprosjektgruppen kjenner til er en slik gjennomgang ikke foretatt.

Forprosjektgruppen tar ikke stilling til noen av de ovennevnte forslagene, men anbefaler at Justisdepartementet nedsetter et offentlig utvalg for å foreta en systematisk gjennomgang av regelverket for skifte av felleseie og dødsbo. De prosessuelle reglene og oppgavespekteret for domstolen i skiftesaker må ses i sammenheng med de materielle reglene og vurderes i et bredt perspektiv, hvor effektiv utnytting av domstolressursene er ett av flere viktige hensyn.

Tiltak 11: Justisdepartementet nedsetter et utvalg til å foreta en bred gjennomgang av reglene for skifte av felleseie og dødsbo.

3.6 Sjøforklaringer

Domstolene avholdt 60 sjøforklaringer i 2001 og 80 i 2002. Forprosjektgruppen har mottatt innspill om at sjøforklaringer er en oppgave som bør tas ut av domstolene. I NOU 1999:30 Undersøkelse av sjøulykker, har Sjølovkomiteen allerede foreslått at sjøulykker skal undersøkes av et administrativt organ under navnet "Havarikommisjonen for sjøulykker". Som en følge av dette er det foreslått at ordningen med obligatoriske sjøforklaringer tas ut av domstolene, men med adgang til å foreta sjøforklaring som en særlig form for bevisopptak.

Forslaget har vært på høring, og departementet arbeider med en oppfølging av dette. Det er grunn til å tro at Sjølovkomiteens forslag vil bli fulgt opp, og forprosjektgruppen støtter dette.

Tiltak 12: Sjølovkomiteens forslag om opprettelse av egen havarikommisjon for sjøulykker følges opp, slik at ordningen med obligatoriske sjøforklaringer for retten opphører.

3.7 Oppnevning av verger

Tingrettene har i oppgave å oppnevne verger, setteverger og hjelpeverger sammen med overformynderiene. Etter vergemålsloven § 14 første ledd, jf. § 6 (for mindreårige og umyndiggjorte), § 15 andre ledd (for setteverge) og § 90 a (for hjelpeverge) er det ”skifteforvalteren og overformynderne” i den kommune hvor vergemålet føres, som i fellesskap skal oppnevne, frata og frita verger. I de kommuner der man har fast formann i overformynderiet (i praksis de største kommunene) trer denne i stedet for skifteforvalteren. Oppnevningen skjer etter at overformynderiet har forberedt saken og kommet med forslag til verge overfor retten. Det er sjelden at retten overprøver overformynderiets forslag.

Dette er en forvaltningsoppgave som med fordel kan utføres av overformynderiene alene, med en administrativ klageordning.

Tiltak 13: Vergemålsloven endres slik at overformynderiet alene har ansvaret for oppnevning av verger.

3.8 Oppnevning av takststyrer/takstmenn

Ved naturskade er det et vilkår for å få erstatning at skaden meldes til lensmannen eller utenfor lensmannsdistrikt til tingretten, jf. naturskadeloven § 7. Skaden skal deretter takseres og dokumentene sendes Statens Naturskadefond for behandling. I lensmannsdistrikt er det lensmannen som er takststyrer. Utenfor lensmannsdistrikt er det tingretten som skal oppnevne takststyrer. Fondsstyret kan i stedet bestemme at taksten skal holdes som rettslig skjønn eller avtale annen takseringsmåte med skadelidte, jf. naturskadeloven § 8.

Takst styrt av takststyrer behandles etter reglene for lensmannsskjønn. Både i de tilfeller hvor lensmannen er takststyrer og når tingretten oppnevner takststyrer skal det oppnevnes to takstmenn i tillegg. Disse oppnevnes av tingretten med hjemmel i skjønnsprosessloven § 12 første ledd. Aktuelle takststyrere er ofte ukjente med saksbehandlingsreglene, og det innebærer at tingretten må veilede om reglene i naturskadeloven og skjønnsprosessloven. Oppnevning av takststyrer/takstmenn må anses for å være en forvaltningsoppgave som like gjerne kan utføres av Statens naturskadefond. Det er heller ikke naturlig at tingretten skal være mottaker av meldinger om naturskade for videresending til Statens naturskadefond, som behandler saken.

Tiltak 14: Naturskadeloven endres slik at takststyrere og takstmenn oppnevnes av Statens naturskadefond, som også mottar meldinger om naturskade.

3.9 Straffesaker

3.9.1 Generelt

Når det gjelder effektiv avvikling av straffesaker er det gjennomført en del tiltak den senere tid. Justisdepartementet oppnevnte den 16.6.1999 to arbeidsgrupper (Arbeidsgruppe I og II) som skulle vurdere tiltak med sikte på å få ned saksbehandlingstiden i straffesaker, fra anmeldelse til fullbyrdelse av straff. Arbeidsgruppene skulle også kartlegge flaskehalsar og komme med forslag til forbedringer. De har fremmet forslag om endringer i rutiner, instruksjoner og regelverk, og mye av dette er gjennomført, senest ved lov 28.6.2002 nr. 55 om endringer i straffeprosessloven mv. (hurtigere straffesaksbehandling, varetektsfengsling i isolasjon mv.), jf. Ot.prp. nr. 66 (2001 – 2002). Det foreligger i tillegg andre utredninger som nå er på høringsstadiet. Det vises til Sanksjonsutvalgets innstilling NOU 2003:15 Fra bot til bedring og Straffelovkommisjonens delutredning VII (NOU 2002:4 Ny straffelov). Særlig Sanksjonsutvalgets innstilling inneholder en del forslag som kan gi ressursmessige gevinster for domstolene. Selv om effektivisering av straffesaksbehandlingen har stått i fokus i lang tid, er det fortsatt behov for å vurdere effektiviserings- og forenklingforslag, og forprosjektgruppen har noen konkrete forslag også på dette området.

3.9.2 Trekking av meddommere i straffesaker

Etter domstoloven § 86 skal det trekkes meddommere til den enkelte sak. Det kan også trekkes slik at de samme meddommere tjenestegjør i bestemte etterfølgende saker, jf. domstoloven § 99. Det skjer ofte at straffesaker faller bort like før hovedforhandling. Dette kan skyldes at saken må utsettes pga. sykdom eller at politiet ikke har lyktes med å stevne tiltalte eller vitner. I foreleggsaker skjer det ofte at forelegget vedtas i siste liten. Dette medfører at det i store domstoler kan møte meddommere som det ikke blir bruk for og som må sendes hjem. Dette er et stort problem i Oslo tingrett. Dersom meddommere i stedet kunne trekkes for å tjenestegjøre en bestemt dag og ikke i en bestemt sak, kan det trekkes så mange meddommere som det erfaringsmessig er bruk for. Meddommerne kan så fordeles på de sakene som blir behandlet. Etter gruppens vurdering bør domstoloven endres slik at dette blir mulig, samtidig som det må sikres at fordeling fortsatt skjer etter tilfældighetsprinsippet.

Tiltak 15: Domstoloven endres slik at det gis adgang til å trekke meddommere til å tjenestegjøre en bestemt dag og ikke i en bestemt sak.

Forprosjektgruppen foreslår videre at man samtidig ser på spørsmålet om trekking av varameddommere, jf. domstoloven 86 tredje ledd i.f. Det skal i dag alltid trekkes varameddommere. Hvis det i god tid viser seg at en meddommer har gyldig forfall, skal det trekkes en ny meddommer. Varameddommeren rykker altså ikke opp, jf. domstoloven § 95 tredje ledd og Bøhns kommentarutgave til domstoloven side 235. Hvis en meddommer uteblir eller må fratre, kan det innkalles en meddommer fra ”hurtiglisten”, jf. § 98 annet ledd. Det er derfor sjelden bruk for varameddommerne. Bøhn forutsetter riktignok at varameddommerne forsøkes innkalt før man tilkaller noen fra ”hurtiglisten”, men i praksis vil det i disse tilfellene være vanskelig å få tak i varameddommeren raskt nok. Bestemmelsene om varameddommere praktiseres også forskjellig. Hvis varameddommerne varsles, vil det fordoble antallet henvendelser om fritak mv., og ettersom det sjelden blir bruk for varameddommerne, er det domstoler som unnlater å varsle om at de er trukket ut. Når varameddommer varsles, hender det at varameddommeren skaffer vikar på sitt arbeidssted og sitter hjemme og venter, noe som heller ikke er en heldig ressursbruk. Det bør derfor vurderes om det er nødvendig å trekke varameddommere, og om man ved forfall heller kan forholde seg til ”hurtiglisten” dersom det

ikke er tid til å foreta en ny ordinær trekking. Det kan eventuelt vurderes unntak for særlig langvarige saker, hvor det er større behov for å ha varameddommere i beredskap. Begge disse spørsmålene bør behandles i sammenheng med oppfølgingen av NOU 2002:11 ”Dømmes av likemenn”.

Tiltak 16: Domstolloven endres slik at det gis adgang til ikke å trekke varameddommere.

3.9.3 Meddommere i bøtesaker

Ikke vedtatte forelegg trer i stedet for tiltalebeslutning og saken behandles etter vanlige regler for tingretten (med mindre siktede erkjenner straffeskyld og samtykker i at saken behandles som tilståelsessak.) Tingretten settes med en fagdommer og to meddommere. Lekdommere har en sentral plass i strafferettspleien, og det er en alminnelig oppfatning at bruken av lekdommere innebærer en rettssikkerhetsgaranti. Det er likevel et spørsmål om det er nødvendig med meddommere i foreleggssaker, ut fra en avveining av ressursbruken i forhold til sakens betydning. Ettersom straffereaksjonen her ”bare” er bot, med subsidiær fengselsstraff om boten ikke betales, har disse sakene en mindre alvorlig karakter enn de øvrige straffesakene. Det vises også til at tingrettsdommerne behandler de fleste sivile saker som enedommere, og mange av disse er langt mer krevende og av større betydning for partene enn foreleggssakene. Både Sverige og Danmark har regler som gjør at alle bøtesaker, med visse unntak, behandles av en fagdommer alene, jf. rättergångsbalken 1. kap § 3b og retsplejeloven § 686, st 2.

Oslo tingrett har foretatt en beregning som viser at man der kan spare ca. to dommerårsverk om foreleggssakene behandles som enedommersaker. I tillegg kommer besparelser på saksbehandlersiden.

Etter gruppens syn bør dette utredes nærmere. Det kan tenkes flere alternative løsninger. En mulighet er å unnlate meddommere i alle foreleggssaker, eller mer vidtgående at alle straffesaker hvor påstanden er bøtstraff, behandles av enedommer. Det er også mulig å begrense endringen, slik at bare forelegg i forseelsessaker behandles av enedommer.

Tiltak 17: Foreleggsaker og andre saker hvor påstanden bare er bot, behandles i hovedregelen som enedommersaker i tingrettene.

3.9.4 Meddommere i lagmannsretten ved straffutmålingsanker

Ved behandling av straffutmålingsanker i lagmannsrettene deltar fire meddommere i saker om forbrytelser som etter loven kan medføre fengsel i mer enn seks år, men ellers ikke, jf. straffeprosessloven § 332. Bruk av meddommere i straffutmålingsanker innebærer en ressursbruk som etter gruppens mening ikke gjenspeiler verdien av en slik ordning. Ordningen er tung å administrere for lagmannsrettene, og innebærer økt tidsforbruk under ankebehandlingen, samt økte utgifter til dekning av godtgjørelse, reise og opphold. Ordningen krever også muntlighet. I sluttrapport av 26. juni 2000 fra Arbeidsgruppe II i Prosjekt hurtigere straffesaksavvikling foreslås det at alle straffutmålingsanker skal avgjøres uten bruk av meddommere. Etter det opplyste er dette forslaget fortsatt til vurdering i Justisdepartementet. Forprosjektgruppen vil gi sin støtte til forslaget og den begrunnelse som er gitt av Arbeidsgruppe II.

Tiltak 18: Straffeprosessloven § 332 endres slik at alle straffutmålingsanker avgjøres uten meddommere.

3.9.5 Juryordningen

I saker med en strafferamme på fengsel i mer enn seks år skal anker til lagmannsretten over skyldspørsmålet behandles av en lagrette (jury), jf. straffeprosessloven § 352. Diskusjonen om lagretteordningen har mange aspekter, og de rettspolitiske og rettssikkerhetsmessige sider ved ordningen er naturligvis sentrale. Forprosjektgruppen vil påpeke at lagrettesakene er svært ressurskrevende. På denne bakgrunn anbefales det at man foretar en nærmere kartlegging av ressursbruken i disse sakene sammenliknet med saker som går for stor meddomsrett.

Forprosjektgruppen antar bl.a. at følgende forhold virker fordyrende:

- Tidsbruk: Gjennomføring av lagrettesakene er langt mer tidkrevende enn ankesaker som behandles i meddomsrett. Foruten medgåtte dommerressurser, påløper utgifter til daggodtgjøring eller dekning av tapt arbeidsfortjeneste til jurymedlemmene. Medgått tid påvirker også størrelsen på salærkravene fra forsvarere, sakkyndige mv.
- Reise- og oppholdskostnader: Flere aktører skal ha dekket reise- og oppholdsutgifter. Oppholdskostnadene vil også øke som følge av økt tidsbruk, jf. over.
- Lokaler: Lagrettesalene innebærer økte utgifter. Lagrettesakene krever store og særskilt innredete rettslokaler.

I sluttrapporten fra Arbeidsgruppe II under Prosjekt hurtigere straffesaksavvikling foreslås det at bruken av lagrette ved anker i toinstanssaker bør forbeholdes de alvorligste sakene. Arbeidsgruppe II foreslår på denne bakgrunn at bruken av lagrette i toinstanssaker bør begrenses til de tilfelle der påstått eller idømt fengselsstraff i dommen som er anket, overstiger fire år. Forprosjektgruppen har fått opplyst at forslaget vil bli vurdert i forbindelse med en bredere gjennomgang av lagretteordningen. Gruppen vil støtte forslaget om at bruken av lagrette bør gjøres avhengig av påstått eller utmålt straff i den påankede dom.

Tiltak 19: Ressursbruken i lagrettesaker kartlegges nærmere.

Tiltak 20: Anvendelsesområdet for bruk av lagrette vurderes på nytt.

3.9.6 Forsvarervalg - bostedsforbeholdet

Det frie forsvarervalg er ansett som en viktig rettsikkerhetsgaranti, men har bidratt til å forsinke mange straffesaker. Dette er en belastning på strafferettsapparatet. Reglene om det frie forsvarervalg ble nylig endret av hensyn til en raskere straffesaksavvikling. Etter lovendring 28.06.02 nr. 55 lyder straffeprosessloven § 102 første ledd andre og tredje punktum slik:

”Har siktede fremsatt ønske om en bestemt forsvarer, skal denne oppnevnes. En annen forsvarer kan likevel oppnevnes dersom oppnevningen av den ønskede forsvareren vil føre til forsinkelse av betydning for saken, herunder til overskridelse av fristen for å avholde hovedforhandling i § 275 annet ledd annet punktum.”

Det frie forsvarervalget er beskyttet av EMK. På denne bakgrunn og fordi reglene nylig er vurdert, antar gruppen at det er uaktuelt å foreta nye generelle innstramminger i det frie forsvarervalget. På ett punkt bør det likevel vurderes en innstramning. Det gjelder reglene om bostedsforbehold, jf. salærinstruksen § 9. Hovedregelen er at merutgifter ved å velge en advokat utenfor rettskretsen ikke dekkes av det offentlige. Etter § 9 tredje ledd kan den salærfastsettende myndighet ”i spesielle tilfelle bestemme at reise- og oppholdsutgifter

og/eller fraværsgodtgjøring likevel skal dekkes helt eller delvis av det offentlige.” Ved denne vurderingen skal det særlig tas hensyn til sakens art, omfang, viktighet for klienten og vanskelighetsgrad.

Praktiseringen av bestemmelsen varierer, og en rekke domstoler har her en liberal praksis. Særlig i fengslingsaker hender det ofte at det møter utenbys advokater med salærkrav som ikke står i rimelig forhold til saken og innsatsen. Særlig gjøres det forholdsvis utbredt bruk av forsvarere fra Oslo i straffesaker over hele landet. Dette virker sterkt fordyrende. § 9 tredje ledd er ment som en snever unntaksregel. Men etter forprosjektgruppens vurdering praktiseres unntaksregelen mange steder langt mer liberalt enn det som er forutsatt. For å markere en innskjerping bør det derfor vurderes å foreta en ytterligere innstramning i ordlyden, f.eks. slik: ”...i spesielle tilfelle når tungtveiende grunner krever det.” Videre bør det vurderes om bostedsforbeholdet bør være absolutt ved valg av forsvarer med kontor utenfor lagdømmet. Den enkelte domstol bør også vurdere om avgjørelsene om opphevelse av bostedsforbeholdet bør sentraliseres til en dommer ved den enkelte domstol for å sikre ensartet praksis.

Tiltak 21: Det foretas innstramninger i salærforskriftens regler om opphevelse av bostedsforbehold, jf. salærforskriften § 9 tredje ledd.

Tiltak 22: Bostedsforbeholdet utenfor lagdømmet gjøres absolutt.

3.9.7 Dommeravhør

I sedelighetssaker skal vitner under 14 år og vitner med psykisk utviklingshemming som hovedregel avhøres etter særskilte regler om dommeravhør og observasjon, jf. straffeprosessloven § 239 med tilhørende forskrifter. Normalt skal det tas opp video- og/eller lydopptak av avhøret, som skrives ut. Avhøret skjer på etterforskningsstadiet. Blir det reist straffesak vil opptak og utskrift fremlegges som bevis under hovedforhandling. Avhøret skal som hovedregel utføres av en særlig skikket person, enten psykolog eller polititjenestemann/-kvinne med spesialutdanning innenfor dette området. Dommerens oppgave vil være å kontrollere at avhøret foretas på en riktig og hensiktsmessig måte. Den reelle innflytelsen på selve avhøret vil i mange tilfeller være begrenset, ettersom dommeren befinner seg i et annet rom enn der avhøret foregår. Avansert kommunikasjonsutstyr mellom avhører og dommer er i liten grad benyttet. Etter det gruppen har fått opplyst ble det foretatt 257 dommeravhør av barn i 2002.

Dommeravhør av barn og psykisk utviklingshemmede er en tidkrevende oppgave både for dommerne og saksbehandlerne. Ettersom avhørene skjer som et ledd i etterforskningen istedenfor politiavhør, kan det også reises prinsipielle innvendinger mot ordningen. På den annen side skal nye avhør unngås, og det vil normalt ikke være anledning til å avhøre vitnet på nytt i forbindelse med hovedforhandlingen. Dommeravhørene har derfor en dobbelt funksjon, og det sistnevnte kan tale for at en dommer er til stede ved sikring av beviset.

Det er nylig nedsatt en egen arbeidsgruppe som skal foreta en bred gjennomgang og evaluering av hele ordningen med dommeravhør og observasjon. Arbeidsgruppen, som ledes av tingrettsdommer Inger Myhr, har frist 1.12.03 til å komme med innstilling. Mandatet er vidt formulert og omfatter også spørsmålet om en vurdering av om denne oppgaven fortsatt bør ligge i domstolene.

Forutsatt at dommeravhørene fortsatt skal ligge inn under domstolene, bør det vurderes en endring i forskriften mht. plikten til utskrift av lydopptaket i de tilfeller hvor det også foreligger videoopptak, jf. forskrift om dommeravhør og observasjon (1998-10-02 nr. 925). Det er ressurskrevende å foreta utskrift av lydopptak. Lydkvaliteten på opptakene er ofte dårlig og en nøyaktig utskrift av alle deler av opptaket er svært tidkrevende, både for saksbehandler og dommer (som kontrollerer utskriften). Både etterforsker, påtaleansvarlig, forsvarer og bistandsadvokat er som regel til stede under avhøret og er dermed kjent med hva som kommer fram. Ofte blir saken henlagt. Blir det hovedforhandling, er det ofte bare en liten del av utskriften som har nytteverdi. Også i dag kan dommeren beslutte at utskrift kan unnlates om dette er ubetenkelig, men dette gjøres i praksis sjelden, jf. forskriften § 14 og § 18. Det bør vurderes en motsatt hovedregel, slik at avhør som regel ikke skrives ut før det er klart at tiltale vil bli tatt ut, og da eventuelt slik at bare de mest sentrale delene av forklaringen skrives ut. Alternativt kan det vurderes om utskrift av avhøret bør overlates til politiet.

Tiltak 23: DA sørger for at forprosjektgruppens synspunkter på reglene for dommeravhør gjøres kjent for arbeidsgruppen som evaluerer ordningen.

3.9.8 Parkeringsgebyr mv.

Ilegging av parkeringsgebyr er forvaltningsvedtak, og klageordningen bør være administrativ. Gebyrene gjelder små verdier, og disse klagesakene hører ikke naturlig inn under domstolene. Antallet klagesaker er ikke stort, men samlet sett krever de likevel noe domstolressurser. Tilsvarende gjelder enkelte andre gebyrer etter vegtrafikklovgivningen som i dag kan bringes inn for tingretten. I Sanksjonsutvalgets innstilling, NOU 2003:15 Fra bot til bedring, foreslås at den særlige ordningen med å bringe disse sakene inn for tingretten oppheves, og at det innføres en administrativ klageordning, jf. pkt. 19.6. Forprosjektgruppen regner med at dette følges opp, og fremmer ikke noe eget forslag på dette punktet.

3.9.9 Forkynning

Ved enkelte domstoler (særlig Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett) utgjør det et alvorlig problem at straffesaker må utsettes fordi tiltalte eller sentrale vitner ikke er lovlig stevnet. For å avhjelpe dette problemet er det i Innstillingen "Prosessforbedring i straffesakskjeden" (Delprosjekt 5) av 30. januar 2003 foreslått nye regler om forkynning gjennom e-post eller telefaks, forkynning gjennom forsvarer og forkynning overfor siktede gjennom pålagt fremmøte til et fastsatt tidspunkt. For ressursbruken og saksbehandlingstiden ved de domstoler som er rammet av dette problemet, vil det være av stor betydning at disse forslagene følges raskt opp.

Tiltak 24: Lovendringsforslagene om forkynning i Innstillingen "Prosessforbedring i straffesakskjeden" følges opp snarest.

3.10 Elektronisk kommunikasjon

3.10.1 Videokonferanser

Personlig oppmøte i retten for parter, vitner og sakkyndige er ressurskrevende, særlig hvor det er store reiseavstander. I Tvistemålsutvalgets innstilling, NOU 2001:32, foreslås større bruk av fjernavhør og fjernmøter. Dette kan enklest skje ved telefonavhør og telefonmøter, men det forutsettes også at videokonferanseutstyr tas i bruk. Det foreslås i utgangspunktet ikke at

hovedforhandlinger skal kunne avholdes som fjernmøte, men det foreslås hjemmel for forsøksprosjekt om dette. Også i straffesaker bør det vurderes bruk av videokonferanseutstyr. I Sverige er det gjennomført et vellykket forsøksprosjekt om dette både i sivile saker og straffesaker, jf. Domstolsverkets rapport DV 2001:3 og DV 2002:5. Erfaringene derfra er lovende. Forprosjektgruppen anbefaler at DA foreslår hjemmel for et forsøksprosjekt om dette. Selv om dette krever en del investeringer, er det ikke tvil om at bruk av videokonferanseutstyr på sikt kan gi store ressursmessige gevinster.

Tiltak 25: Det gis hjemmel for forsøk med bruk av videokonferanseutstyr i straffesaker og sivile saker.

3.10.2 Elektroniske dokumenter

Det er nylig vedtatt en bestemmelse i domstoloven § 197 a som gir hjemmel for å gi forskrifter om elektronisk kommunikasjon. (Bestemmelsen er ennå ikke trådt i kraft, jf. endringslov 25.04.03 nr. 24.) Det kan i den forbindelse gis regler om signering mv. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 16-3 i utkast til ny tvistelov, hvoretter prosesskriv med bilag som hovedregel skal sendes retten elektronisk. Tilrettelegging for elektronisk kommunikasjon krever et omfattende arbeid og det haster å utarbeide forskrifter med hjemmel i domstoloven § 197 a. Etter de planer som nå foreligger, skal det igangsettes et forsøksprosjekt. Dette er et viktig element i det videre arbeid med teknologiske løsninger og med forskriftene. DA må sørge for at dette arbeidet prioriteres.

Tiltak 26: Arbeidet med å gi forskrifter om elektronisk kommunikasjon prioriteres, jf. domstoloven § 197a (ikke trådt i kraft).

4 LEDELSE I DOMSTOLENE

4.1 Innledning

Aktiv og profesjonell ledelse av domstolene er en avgjørende faktor for god og effektiv drift. God ledelse skal føre til god måloppnåelse både i forhold til kvalitet, service, produktivitet, ressursutnytting og arbeidsmiljø. Et trivelig og stimulerende arbeidsmiljø, en god håndtering av faktorer som påvirker sykefraværet og tilrettelegging for interessante arbeidsoppgaver er av stor betydning for ressursutnyttingen. Disse faktorene er dessuten viktige for å kunne rekruttere og beholde høyt kvalifiserte medarbeidere, noe som også har stor betydning i et ressursutnyttingsperspektiv (jf. kapittel 6 Kompetanse).

Det er en sentral lederoppgave å sørge for god organisering og effektive og strukturerte arbeidsprosesser. Dette er i seg selv et så stort og viktig område at vi har skilt det ut som et eget temaområde i kap. 5 (Organisering og arbeidsprosesser).

Domstolleder har dessuten et viktig delansvar for rekruttering og kompetanseutvikling. Ansvaret for kompetanseutvikling omfatter ikke bare aktiv tilrettelegging for deltakelse på eksterne tiltak, men også introduksjon av nye medarbeidere, systematisk opplæring i det daglige, organisasjonslæring og andre interne opplærings- og utviklingstiltak. Også dette er i seg selv et så stort og viktig område at det er skilt ut som eget tema i kapittel 6 Kompetanse, med unntak av lederutvikling som omtales i dette kapitlet.

Etter forprosjektgruppens oppfatning er behovet for et aktivt og profesjonelt lederskap i domstolene økende. Dette har først og fremst sammenheng med strukturendringene og det forhold at bemanningen ved mange domstoler generelt har økt. Dessuten setter både en vanskelig ressursituasjon og mer komplekse oppgaver økte krav til ledelse.

4.2 Nåsituasjonen og gjennomførte tiltak

4.2.1 Rekruttering og kompetansekrav

Tradisjonelt har oppmerksomheten om den faglige dømmende virksomheten i domstolene vært dominerende. Det har vært lagt mindre vekt på ledelsesarbeidet. I løpet av de siste 10-15 årene har dette endret seg i positiv retning. Fra Justisdepartementets side har det vært formulert visse mål og forventninger (f.eks. til saksavvikling, behandlingstid, serviceerklæringer osv.), samt satt krav til rapportering. Det har dessuten vært gjennomført en del lederutviklingskurs og satt fokus på ledelse i domstolledermøter mv. Dette har bidratt til økt oppmerksomhet om ledelsesarbeidet.

I de største domstolene er det i de senere år tilsatt administrasjonssjef/direktør. Dette er uttrykk for en økt vektlegging av ledelsesarbeidet. Det samme gjelder etableringen av avdelinger i de største domstolene som har medført innføringen av et mellomledersjikt (avdelingsledere og avdelingskonsulenter).

4.2.2 Lederutviklingstiltak

En arbeidsgruppe ledet av lagmann Berit Fosheim (Fosheim-gruppen) avga i april 1999 ”Rapport om lederopplæring og ledelsesutvikling i domstolene”. Rapporten inneholder i vedlegg 1 en oversikt over gjennomførte leder- og ledelsesutviklingstiltak fra slutten av 1980-årene til utgangen av 1990-tallet. Oversikten viser at det har vært gjennomført en god del tiltak sentralt, regionalt og lokalt, men at lederutviklingsarbeidet har vært preget av manglende kontinuitet.

Fosheim-gruppen gir uttrykk for at ledelsesutvikling og lederopplæring bør prioriteres. Rapporten inneholder verdifulle synspunkter på disse områdene, samt en rekke ulike forslag til lederutviklingstiltak for ulike ledernivåer. Fosheim-gruppen foreslår bl.a. igangsetting av et ledelsesutviklingsprogram med fokus på endringsledelse for de domstoler som berøres av strukturendringene i første instans. Dette er fulgt opp ved at Justisdepartementet i 2002 i samarbeid med Etterutdanningsrådet for dommere (EUR) og Opplæringsrådet for funksjonærer (ORF) tok initiativet til pilotprogrammet ”Kompetanseutvikling for ledere i domstolene”. Programmet ble prøvet ut første gang gjennom tre samlinger i perioden desember 2002 – mars 2003 for domstolledere og mellomledere i 11 tingretter (KUL 1). Etter en evaluering foreligger det forslag om å videreføre programmet i årene framover. Bortsett fra dette er ingen av forslagene i rapporten fulgt opp så langt. Det er heller ikke avviklet kurs for nye domstolledere siden slutten av 1980-årene.

4.2.3 Domstolleders myndighet

Dommernes uavhengighet innebærer at de ikke kan instrueres av ledelsen i sin dømmende virksomhet. Skillet mellom dømmende og administrativ virksomhet er i hovedsak klar. Men på praktisk viktige områder er det likevel gråsoner hvor grensedragningen er usikker. Artikkel til Jon Karlsrud: ”Domstollederne og dommerne – hvor går grensene for styringskompetansen?” i Domstolavdelingens småskriftserie nr. 3/2000 illustrerer dette. Problemstillingen er omtalt flere steder i Domstolkommisjonens utredning (NOU 1999:19), se bl.a. 3.2.2.2, 6.4 og 7.5.1.3.

Domstolloven inneholder ingen generelle regler om domstolleders myndighet utover reglene om saksfordelingsmyndighet, jf. domstolloven §§ 11 og 19. Dette er en oppgave som i praksis ofte delegeres til saksbehandlere. Samlet etterlater dette et inntrykk av at domstolleders myndighet er meget begrenset.

Generelt er det en stor risiko for at den usikkerhet som eksisterer om grensedragningen mellom dømmende og administrativ virksomhet, bidrar til en tilbakeholdenhet i styringen av domstolene. Etter gruppens mening representerer dette en betydelig hindring for god og effektiv ledelse.

4.2.4 Utnevning av ledere

Etter gjeldende regler utnevnes domstolledere, nestledere og avdelingsledere på samme måte som dommere uten lederoppgaver. Utnevning skjer av Regjeringen etter behandling i Innstillingsrådet. Stillingen (embetet) er tidsbegrenset, og vernet mot avskjed er det samme for lederfunksjonen som for den dømmende funksjon. I de tilfeller hvor det ikke er utnevnt en nestleder i domstolen, er ordningen i dag at det er ”eldste dommer” (dvs. den dommer som har lengst dommeransiennitet) som er stedfortreder for domstolleder (og avdelingsleder), jf.

domstolloven §§ 11 og 19. I og med at det er svært få domstoler som har utnevnt nestleder, vil det nesten alltid være ”eldste dommer” som er stedfortreder ved domstolleders fravær.

4.3 Forbedringsområder og forslag til tiltak

Etter forprosjektgruppens mening har det til nå ikke vært arbeidet tilstrekkelig bredt og systematisk med temaet ledelse. Arbeidet med lederutvikling har vært preget av manglende kontinuitet, og det er gruppens inntrykk at det heller ikke er fokusert tilstrekkelig på ledelse i det løpende arbeid. Dette arbeidet bør derfor styrkes. En prioritering av ledelse forutsetter etter gruppens oppfatning en bred tilnærming.

4.3.1 Utforming av lederkrav og ledelsesprinsipper

Som ledd i en nødvendig utvikling av ledelsesfunksjonen og økt fokus på lederrollen bør det settes i gang et arbeid med å utforme forventninger og krav til ledere og ledelsesprinsipper. Et slikt arbeid er nylig gjennomført i Danmark. Også i Sverige har det vært arbeidet med en ledelsespolicy for tingsretter og lensretter. Norge bør kunne hente inspirasjon fra dette arbeidet. Det er imidlertid viktig at arbeidet startes fra grunnen av og at krav og prinsipper forankres i domstolene gjennom sterk medvirkning fra ledere og ansatte.

Det bør særlig fokuseres på lederkrav som er av betydning for en effektiv ressursutnytting. Gruppen vil fremheve beslutningsstyrke, endringskompetanse, forståelse av IKT-verktøy, evne til å organisere og strukturere arbeidet, evne til å motivere, kommunisere, samt utvikle kultur og holdninger.

Utformingen av lederkrav bør legge grunnlaget for en rekrutteringspolitikk for ledere og bør skje i et nært samspill med Innstillingsrådet. Lederkrav og ledelsesprinsipper vil også være et viktig grunnlag for DAs vurdering av - og kommunikasjon med - domstolene. Lederkrav kan dessuten få betydning hvis det blir innført incentiver knyttet til innsats og resultater (jf. 4.3.5 og 7.3). Lederkrav og ledelsesprinsipper bør bygge på en ledelsesfilosofi tilpasset domstolenes situasjon, oppgaver og særlige stilling i samfunnet.

Tiltak 27: Det igangsettes et arbeid for å utforme lederkrav og ledelsesprinsipper med tilstrekkelig fokus på en effektiv ressursutnytting. Lederkravene skal bl.a. legge grunnlaget for en rekrutteringspolitikk for ledere.

Som *kortsiktige* tiltak vil gruppen anbefale at DA i sitt løpende arbeid og i sammenhenger der det er naturlig, setter fokus på lederforventninger og lederkrav. Dette er bl.a. aktuelt i tildelingsbrev, tilbakemeldinger på rapporter o.l. og ellers på møter med domstolledere. Videre bør DA og Innstillingsrådet markere betydningen av et godt og aktivt lederskap gjennom utforming av kunngjøringstekster og i det løpende rekrutteringsarbeidet (intervju, referanseinnhenting osv.).

Videre bør DA vurdere å innføre en ordning med ledersamtaler, for eksempel i tilknytning til årsrapportene e.l. Dette er nyttig for å skjerpe oppmerksomheten om sammenhengen mellom ledelse og resultater - og for å styrke ledelsesdialogen generelt. Hvor omfattende dette kan gjøres er imidlertid et ressurs spørsmål. Som en overgangsordning kan en tenke seg at dette utformes som et tilbud til lederne i større domstoler og lederne i domstoler under struktur- endring. I slike samtaler vil det bl.a. være naturlig å ta opp ressurs situasjonen og grad av

måloppnåelse, ledelsesarbeidet, forbedringsområder i domstolen, behov knyttet til DAs bistandsrolle mv.

Tiltak 28: Det settes fokus på lederegenskaper og krav til ledere i stillingsannonser, intervjuer og ved referanseinnhenting. Det samme gjøres i tildelingsbrev og i møter med domstolledere.

Tiltak 29: Det etableres et tilbud om faste ledersamtaler med domstolledere.

4.3.2 Lederutvikling

Som det fremgår foran mener forprosjektgruppen at arbeidet med lederutvikling bør styrkes. De ulike forslagene i Fosheim-gruppens rapport bør derfor snarest gjennomgås med tanke på implementering. Det er i denne sammenheng også viktig å synliggjøre målene for ulike utviklingstiltak, og etter gruppens mening bør hensynet til effektiv ressursutnytting stå sentralt. Med utgangspunkt i Fosheim-gruppens forslag og forprosjektgruppens egne vurderinger foreslås følgende:

Tiltak 30: Pilotprogrammet "Kompetanseutvikling for ledere i domstolene" (KUL) for tingrettene med fokus på endringsledelse videreføres, slik at alle domstoler kommer med. Sammenslåingsdomstolene prioriteres i tid.

Tiltak 31: Innføringskurs for nye domstolledere gjenopptas og arrangeres med tilstrekkelig hyppighet. I tilknytning til disse kursene etableres det en prøveordning med mentorer for nye ledere.

Tiltak 32: Fosheim-gruppens øvrige forslag til lederutviklingstiltak gjennomgås med sikte på implementering.

Tiltak 33: Det etableres et ledelsesutviklingsprogram for lagmannsrettene.

Tiltak 34: Det utarbeides en elektronisk lederveiledning hvor det nye intranettet tas i bruk.

Som Fosheim-gruppen påpeker er det ønskelig å videreføre de årlige domstolledermøtene. Gruppen omtaler også behovet for fora mellom ledere i ulike domstoler. Etter forprosjektgruppens mening er det stort behov for å etablere faste lederfora som møtes noen ganger i året, med løpende bistand fra DA. Slike fora kan både bidra til å styrke lederidentiteten, fungere som lederstøtte og sikre erfaringsutveksling på ledernivå mellom domstoler. Lederfora bør i utgangspunktet etableres regionalt, men mye taler for å etablere et eller flere fora for de største domstolene. Man kan for eksempel tenke seg ett til tre lederfora per lagdømme. Om det er mest hensiktsmessig med et eget forum for domstolledere i lagmannsrettene må vurderes. Et lederforum med fokus på ledelsesspørsmål må for lagmannsrettens vedkommende ses som et supplement til og ikke som en erstatning for, de halvårlige lagmannsmøtene som førstelagmennene selv har tatt initiativet til.

Det er viktig at slike lederfora ikke blir for store. Et antall deltakere på 15-20 vil antakelig være maksimum. Ved siden av samlinger kan foraene arbeide med visse spørsmål via e-post, diskusjonsforum på intranett og lignende. Det er mye som taler for at de faste lederforaene bør omfatte både domstolledere og administrasjonssjefer. Den nærmere utforming av et slikt opplegg bør skje i en hurtigarbeidende gruppe, jf. nedenfor. Gruppen antar at det må settes av

noe midler til dette, men at reise- og oppholdsutgifter må kunne dekkes av den enkelte domstol.

Tiltak 35: DA tar snarest mulig initiativ til å etablere faste regionale lederfora, ev. egne fora for de største domstolene, som møtes én eller flere ganger i året. Det nedsettes en hurtigarbeidende gruppe bestående av domstolleder for en stor og en liten domstol, samt en administrasjonssjef og en representant fra DA, som utarbeider et nærmere opplegg.

For øvrig viser gruppen til kapittel 6 (Kompetanse) der det forelås å utvikle en egen kompetansestrategi for domstolene. Temaer som lederrekruttering og lederutvikling vil naturlig nok inngå i dette arbeidet.

4.3.3 Utredning om domstolleders myndighet

Som nevnt under avsnitt 4.2.3 finnes det på praktisk viktige områder i dag gråsoner mellom dømmende og administrativ virksomhet hvor grensedragningen er usikker. Ved mange domstoler vil man antakelig kunne etablere hensiktsmessige og effektive arbeidsformer i grenselandet mellom administrativ og dømmende virksomhet gjennom kollegiale drøftinger. I lagmannsrettene er man i noe større grad enn i tingrettene henvist til å etablere ordninger som er bindende for den enkelte dommer. Dette er en direkte konsekvens av at det alltid er tre dommere sammen om hver sak. Svært ofte vil det dessuten være fornuftig å søke å nå fram til gode ordninger uten å bruke instruksjonsmyndighet.

Generelt er det likevel en risiko for at usikkerhet mht. grensedragningen bidrar til en tilbakeholdenhet i styringen av domstolene som representerer en hindring for god og effektiv ledelse. Det vil i første rekke være hensynet til effektiv ressursutnyttning og hensynet til service som kan bli skadelidende ved en slik tilbakeholdenhet, fordi det normalt vil være lettere å få gjennomslag for kvalitetstiltak og arbeidsmiljøtiltak.

Ut fra hensynet til effektiv ressursbruk vil det f.eks. være av stor betydning å kunne treffe beslutninger om effektive og enhetlige systemer for saksflyt, standardisering (inkl. effektiv bruk av maler), oppgavedeling, effektive beramningssystemer, bruk av IKT-verktøy mv.

Problemstillingen er som nevnt omtalt flere steder i Domstolkommisjonens utredning, se bl.a. 3.2.2.2, 6.4 og 7.5.1.3. I Ot.prp. nr. 44 (2000-2001) uttaler Justisdepartementet i 8.7.4 på side 97 at departementet ”ser det som naturlig at den sentrale Domstoladministrasjonen i tiden fremover arbeider med disse spørsmålene, og at det igangsettes et utredningsarbeid eller utviklingsprosjekt hvor de aktuelle interessegruppene er representert”. Domstolkommisjonen nevner flere elementer som det vil være av betydning å vurdere og uttaler på side 39 at ”utviklingen synes å gå i retning av at domstolledernes rolle får flere elementer av den tradisjonelle lederrollen”.

Gruppen mener derfor at en bred gjennomgang av domstolleders myndighet bør prioriteres. Her bør det klargjøres hvilken styringsmyndighet som kan tillegges domstolleder, uten at dette griper inn i dommerens uavhengighet i sin dømmende virksomhet. Gjennomgangen bør antakelig ses i sammenheng med gruppens forslag om å utrede hvilke oppgaver utenfor den egentlige dømmende virksomhet som i dag er lagt til dommer, men som i fremtiden bør defineres som administrative oppgaver (for eksempel visse økonomiavgjørelser knyttet til

rettssakene, søknader om fritak fra meddommere mv). Det vises i denne sammenheng til 5.3.3 om oppgavedeling og delegering.

Tilsvarende problemstillinger er aktuelle i forholdet mellom Domstoladministrasjonen på den ene siden og dommerne og domstollederne på den annen. Også dette perspektivet bør omfattes av utredningen.

Tiltak 36: Det igangsettes en utredning om domstolleders myndighet med sikte på en klarere grensedragnning mellom hva som bør anses som dømmende og administrativ virksomhet. Klargjøringen bør ha som mål å fremme effektiv ressursutnytting i domstolene gjennom en aktiv og effektiv ledelse. I utredningen tas det stilling til om hovedtrekkene i domstolleders myndighet bør lovfestes. Utredningen bør også omfatte forholdet mellom Domstoladministrasjonen og domstolene.

4.3.4 Utnevning/oppnevning av ledere

Etter gjeldende regler utnevnes domstolledere, nestledere og avdelingsledere på samme måte som dommere uten lederoppgaver. Etter gruppens mening er det behov for å utrede visse spørsmål knyttet til prosedyrereglene for tilsetning/utnevning. Videre bør reglene for avskjed/-oppsigelse av ledere vurderes. Det er neppe mulig å tenke seg at reglene om hvem som har myndighet til å innstille og utnevne dommere på den ene siden og domstolledere og avdelingsledere på den andre siden, skulle være ulike. Det ville skape store problemer i de tilfelle hvor de aktuelle kandidatene ikke er dommere. Men det kan reises spørsmål om domstolleder bør ha en sterkere formell stilling ved utnevning av mellomledere, enn det som følger av den någjeldende bestemmelse om domstolleders uttalerett.

Videre bør det utredes om oppsigelse i lederfunksjonen bør kunne skje etter de samme regler som for tjenestemenn og avsettelige embetsmenn. Etter gruppens mening er det viktig å signalisere at lederfunksjonen er noe kvalitativt forskjellig fra den dømmende funksjon.

I de tilfelle hvor det ikke er utnevnt en nestleder i domstolen, er som nevnt ordningen i dag at ”eldste dommer” (dvs. den med lengst dommeransiennitet) er stedfortreder for domstolleder (og avdelingsleder), jf. domstolloven §§ 11 og 19. Dette er en lite hensiktsmessig ordning med klar risiko for at stedfortrederfunksjonen innehas av en dommer uten lederegenskaper eller interesse for ledelse. Regelen gir dessuten uheldige signaler om betydningen av ledelse. Utredningen bør også omfatte dette. Bl.a. bør det utredes om tilsetning/utpeking kan skje av nærmeste overordnede.

Det kan videre reises spørsmål om lederfunksjonen i større eller mindre grad kan være på åremål. En ordning med åremål vil bare kunne gjelde for lederfunksjonen. Domstolleder og avdelingsledende dommere må naturligvis være uavsettelige i relasjon til dommerfunksjonen. Så vidt gruppen kjenner til, er avdelingslederne i Trygderetten tilsatt på åremål. Men ellers kjenner ikke gruppen til at det er etablert noen slik todelt ordning for embeter i staten.

For statlige stillinger praktiseres ordningen med åremål først og fremst for toppstillinger i ytre etater (som ikke er embeter) med et omfattende og krevende lederansvar. Prinsippet om domstolenes uavhengighet kan tilsi at en slik ordning vil være betenkelig. På den andre siden kan hensynet til en best mulig utøvelse av lederfunksjonen tale for at iallfall domstollederstillingen i større domstoler besettes på åremål. Gruppen mener at det er grunn til å se nærmere på spørsmålet i sammenheng med ovennevnte utredning.

Det kan også innføres en ordning der domstolledere f.eks. etter 6-10 år skal ha rett til å tre tilbake til en vanlig dommerstilling med bibehold av lønn. Det kan gjøre det noe mer attraktivt å gå inn i funksjonen som domstolleder og dermed styrke konkurransen om stillingene. Det vil også føre til at domstolledere som har mistet motivasjon for lederfunksjonen, lettere vil tre tilbake. I de avdelingsinndelte domstolene er en slik ordning minst like aktuell for avdelingsledere og avdelingskonsulenter som for domstolleder. Mellomlederrollen oppleves ofte som mer anstrengende enn domstollederrollen, samtidig som flere av de mest interessante lederoppgavene gjerne faller på domstollederen. Det er langt vanskeligere å tenke seg en tilsvarende ordning for administrasjonssjefene, fordi disse ikke vil ha en annen stilling i domstolen å falle tilbake på. For å opprettholde motivasjonen til å drive et aktivt ledelsesarbeid, bør man også være liberale med permisjoner og legge til rette for at lederne får faglige utviklingsmuligheter.

Tiltak 37: Det igangsettes en utredning for å vurdere om det er behov for å endre prosedyrereglene for tilsetting/utnevning og avskjed/oppsigelse, samt spørsmål om åremål i lederfunksjonen for domstolledere og avdelingsledende dommere. Utredningen bør også omfatte spørsmålet om rett for domstolledere, avdelingsledere og avdelingskonsulenter til å bli fritatt for lederansvar etter 6-10 år med bibehold av lønn. Utredningen bør videre omfatte stedfortrederfunksjonen.

4.3.5 Individbasert lønn for dommerledere

I forhold til ordinære dommere kan det som følge av uavhengighetsprinsippet være komplisert å gjennomføre individuell avlønning basert på en helhetlig vurdering av resultater m.m., fordi vurderingen isåfall må omfatte subjektive og lite målbare elementer. Det er også klare betenkeligheter ved ensidig å legge vekt på produktivitet som målestokk. Gruppen antar imidlertid at dette kan bli gjenstand for videre vurderinger som ledd i utredningen om å innføre en innsatsstyrt finansieringsform for domstolene, som forprosjektgruppen foreslår i 7.3.

For saksbehandlere og administrative ledere (administrasjonssjefer, avdelingskonsulenter mv.) er prinsippet om individuell avlønning allerede gjennomført gjennom den lokale lønnspolitikken, på lik linje med det som er ordningen i staten og store deler av arbeidslivet ellers. Etter gruppens mening er det mye som taler for at individbasert avlønning også bør innføres for dommerledere, for så vidt gjelder det lønnstillegg de får i egenskap av ledere. Her er det ikke de samme prinsipielle problemene med slik avlønning som det er for dommerne. Dette bør vurderes nærmere i forbindelse med utredningen om innsatsstyrt finansiering som gruppen foreslår. Det er for øvrig også naturlig å se spørsmålet om individbasert lønn for dommerledere i sammenheng med utviklingen av lederkrav og ledersamtaler, jf. 4.3.1.

Tiltak 38: Spørsmålet om individbasert lønn for dommerledere utredes i forbindelse med den foreslåtte utredning om det bør innføres ordninger for en mer innsatsstyrt finansiering i domstolene, jf. tiltak 64.

5 ORGANISERING OG ARBEIDSPROSESSER

5.1 Innledning

Organisering og daglig drift av den enkelte domstol er som nevnt en sentral del av lederansvaret. Det er store forskjeller i hvordan domstolene er organisert og hvilke rutiner de arbeider etter. Dette kan dels forklares ut fra ulike rammebetingelser (domstolinstans, størrelse, budsjett, saksmengde, geografisk dekningsområde, sakstypetilfang mv.), og dels vil det være ulikheter mht vektlegging av behovet for organisasjonsutvikling, effektive rutiner og f.eks. bruk av maler. Det antas å være potensiale for forbedringer av varierende grad ved den enkelte domstol.

5.2 Nåsituasjonen og gjennomførte tiltak

5.2.1 Organisering og struktur

Domstolene i første og andre instans har tradisjonelt vært organisert med utgangspunkt i dommerens rolle. Kontorpersonalet har vært brukt som sekretærer til å betjene resepsjon og sentralbord, skrive etter diktat eller diktafon, og til å være protokollførere i retten. I tillegg har kontorpersonalet løst noen forvaltningsoppgaver (som tinglysing og skifte i førsteinstans) og utført regnskapsfunksjoner. I løpet av de siste årene har det skjedd en utvikling i retning av å delegerer mer ansvar og flere arbeidsoppgaver til kontorpersonalet, som etter hvert har fått betegnelsen saksbehandlere. Dette gjelder bl.a. for en del av skifte- og namsoppgavene.

Det pågår for tiden en omfattende strukturendring av domstolene i første instans, ved at tinglysningsoppgaven og namsmannsfunksjonen skal flyttes ut av domstolene og at mange domstoler skal slås sammen til større enheter. Dessuten utredes strukturen for domstolene i Oslo. Ved en ytterligere rendyrking av domstolenes dømmende virksomhet bortfaller mange av de oppgaver som kontorpersonalet tidligere har hatt. Det gjelder særlig tinglysing og namsmannsoppgaven.

Fra sentralt hold er det ikke tatt særlige initiativ mht. den interne organiseringen av domstolenes drift. Av litteratur finnes, så vidt forprosjektgruppen kjenner til, kun sorenskriver Bjarne Mathiesens bok "Arbeidet ved dommerkantorene" som utkom første gang i 1978.

5.2.2 Saksbehandling, saksfordeling og saksflyt

Etter innføring av EDB ble det i begynnelsen av 1990-årene utviklet et saksbehandlingssystem (SAKS) som ga visse føringer for saksflyten ved domstolene. I januar 2001 startet som nevnt utviklingen av domstolenes nye saksbehandlingssystem LOVISA. Dette er basert på et konsept med innebygd saksflyt og rutinestøtte som til en viss grad gir føringer for domstolenes interne rutiner. Systemet er fleksibelt mht domstolens egen organisering, men det kreves at man tar stilling til hvordan enkelte oppgaver skal organiseres. De første domstolene tok LOVISA i bruk i januar 2003. Systemet vil være implementert i alle domstoler i løpet av 2005. Ved innføring av LOVISA ved den enkelte domstol oppfordres det til at man samtidig arbeider aktivt med å utvikle domstolen som organisasjon. I hvilken grad alle domstolene benytter anledningen til dette, er det foreløpig for tidlig å si.

Hvordan man velger å organisere samhandlingen mellom dommere og saksbehandlere er et viktig tema. Ved innføringen av LOVISA i domstolene har man registrert fire forskjellige modeller for hvordan domstolene organiserer denne samhandlingen:

- En dommer og en saksbehandler tildeles ansvar for saken når den kommer inn, uavhengig av hverandre. Saksbehandler følger saken selv om dommer skifter.
- En avdeling eller gruppe saksbehandlere tildeles ansvar for saken sammen med en dommer. Avdelingen har et felles ansvar for alle oppgaver knyttet til sakene. Oppgavene fordeles mellom saksbehandlerne ved at de hentes fra en felles kurv.
- Hver dommer har sin saksbehandler, som følger opp alle saker denne dommeren har.
- En dommer tildeles saken, mens saksbehandlerne utfører forskjellige operasjoner: Én registrerer f.eks. innkommet sak, en annen berammer, en tredje beregner gebyr etc.

I enkelte domstoler benyttes ulike modeller for forskjellige sakstyper.

I lagmannsrettene tildeles saken først til en saksforberedende dommer. De dommere som skal pådømme saken, utpekes normalt først etter at saken er berammet. I de fleste tingrettene er det som hovedregel én og samme dommer som har hovedansvaret fra saken kommer inn til den er avsluttet. Unntaket er rettsmekling, der man alltid bytter dommer dersom meklingen ikke fører fram. Ved noen tingretter har man også innført en spesialisert saksforberedelse, dvs. at noen dommere har ansvaret for saksforberedelsen av noen typer saker (f.eks. saker som skal rettsmekles).

Forprosjektgruppen har ikke hatt mulighet for å skaffe seg noen oversikt over hvordan saksavviklingen, herunder oppgavedelingen mellom dommere og saksbehandlere, er organisert i ulike domstoler. Det samme gjelder for bruken av maler mv. Gjennom høringsmøtene har det imidlertid kommet fram at det er ganske store forskjeller på sentrale områder.

5.3 Forbedringsområder og forslag til tiltak

Et mål for all saksbehandling i domstolene bør være at en saks gang i systemet tilpasses de arbeidsoperasjoner som skal gjøres, og at ”liggetiden” på hver stasjon reduseres til et minimum. Det må også være et mål at avgjørelser tas på tilstrekkelig kompetent nivå, og at arbeidsdelingen mellom dommer og saksbehandler er rasjonell og effektiv.

5.3.1 Fleksibilitet i saksavviklingen

Hvordan arbeidet med sakene fordeles mellom dommerne på ulike stadier i saksbehandlingen og hvordan sakene berammes er av stor betydning for en effektiv saksavvikling. Arbeidet i domstolene er preget av uforutsigbarhet, særlig ved at saker faller bort kort tid før rettsmøtet og ved at det ikke er mulig å forutse omfanget av hastesaker inklusive fristsaker til enhver tid. Men det er også viktig å ta hensyn til at sakenes omfang og vanskelighetsgrad varierer sterkt.

Ved organiseringen av saksavviklingen er det etter gruppens mening viktig å ta utgangspunkt i at det er domstolen som organisasjon, ikke den enkelte dommer eller saksbehandler, som har det overordnede ansvaret for sakene domstolen har til behandling. Rigide systemer for saksfordeling og saksansvar og manglende samarbeid bidrar til dårlig ressursutnytting og ujevn arbeidsbelastning mellom de ansatte.

Hvordan saksavviklingen og saksansvaret bør organiseres avhenger bl.a. av domstolens størrelse og hvilke sakstyper det gjelder. Dessuten vil naturligvis organiseringen måtte være ulik i lagmannsrettene og tingrettene. I omtalen nedenfor har forprosjektgruppen i første rekke de sivile sakene i tankene, men flere av problemstillingene er like aktuelle for straffesakene.

I tingrettene er det en utbredt oppfatning at én og samme dommer bør ha hovedansvaret for de sivile sakene fra begynnelse til slutt. Det fremheves at saksforberedelsen da vil bli bedre og sjansen for en minnelig løsning større. Dette henger sammen med en oppfatning om at den dommer som skal gjennomføre hovedforhandlingen og deretter skrive dommen, vil ha et incitament til å gjennomføre en god saksforberedelse. Ved at det er samme dommer på saken fra begynnelse til slutt vil man også unngå dobbeltarbeid (se nedenfor). I noen grad gjør det seg også gjeldende en oppfatning om at ledig tid som blir frigjort ved at den enkelte dommer får forlik eller bortfall av andre grunner, skal kunne disponeres til arbeid med egen portefølje, faglig fordypning, avspasering eller lignende.

Selv om det kan være grunner for at dommere i tingrettene som hovedregel bør ha ansvaret for sine tildelte saker fra begynnelse til slutt, er det av vesentlig betydning for ressursutnyttningen at terskelen for å bytte saker er lav, dersom saksbytte kan bidra til at saksbehandlingstiden reduseres, arbeidstiden utnyttes mer effektivt eller til en jevnere arbeidsbelastning. Saksbytter vil også ofte være nødvendig for å få avvirket hastesaker til rett tid. Når det gjelder straffesaker og sivile saker av begrenset omfang vil problemet med dobbeltarbeid ved slike saksbytter være beskjedent i forhold til de fordeler god fleksibilitet gir for en effektiv saksavvikling. Det er derfor viktig at den enkelte domstol arbeider for å utvikle rutiner og en kultur som innebærer at saksavviklingen får preg av et teamarbeid, slik at eierforholdet til den enkelte sak reduseres.

Om saksforberedelsen blir skadelidende ved et system som bygger på at sivile saker berammes på den dommer som først kan ta saken, uavhengig av hvem som har hatt ansvaret for saksforberedelsen, er etter gruppens mening langt på vei et spørsmål om kultur og holdninger. I den grad man lykkes i å skape en holdning preget av et felles ansvar for domstolens samlede avvikling, bør en også kunne basere seg på at saksforberedelsen holder samme kvalitet uansett om forberedende dommer skal ha saken fram til dom eller ikke. For øvrig kreves det i mange mindre saker liten innsats under saksforberedelsen, bortsett fra behovet for å undersøke om det er grunnlag for en minnelig løsning.

Som nevnt praktiseres det i enkelte domstoler en ordning der noen dommere helt eller delvis har ansvaret for saksforberedelsen i noen sakstyper. For eksempel overlates saker som skal rettsmekles/forlikforhandles til bestemte dommere. En fordel med en slik form for spesialisering av saksforberedelsen er at man setter felles fokus på betydningen av god saksforberedelse.

Hovedpoenget med å utvikle teamarbeid og å ha en lav terskel for overføring av saker er at dette muliggjør tettere beramning av sakene. I en domstol hvor en kan regne med hjelp og avlastning dersom arbeidsmengden på visse tidspunkter blir for stor, vil det således være lettere å beramme saker tett. Hvor stor effekt man kan få av denne tilnærmingen, avhenger av domstolens størrelse.

I tingretter med 5-10 dommere vil det ved fleksibel bruk av ressursene være mulig å dobbeltberamme ("overbooke" saker, fordi en alltid kan regne med at saker bortfaller eller

utsettes. Ved enkelte større tingretter berammes det allerede i dag flere straffesaker enn det er avsatt dommere til. I Oslo tingrett har man dessuten nylig etablert en ordning med sentral overbooking av sivile saker. Lagmannsrettene foretar i varierende grad overbooking.

Det er et viktig spørsmål hvordan beramning, herunder tidsavsetting, foregår. Hvem som bør foreta det praktiske arbeidet med beramning (kontakt med parter mv.) berøres i 5.3.3. om oppgavedeling og delegering. Men det er også et spørsmål om hvem som skal treffe beslutning om beramning og tidsavsetting. I lagmannsrettene berammes alle saker sentralt etter tidsavsetting fra forberedende dommer. I bl.a. Oslo tingrett berammes meddomsrettsakene sentralt av en enhet bestående av saksbehandlere, men slik at den dommer som tildeles saken kontrollerer om tidsavsettingen (inklusive tiden til domsskriving) er realistisk. Det er forholdsvis sjelden at dommeren foretar endringer i tidsavsettingen.

Det er delte meninger om hvordan tilfældighetsprinsippet bør oppfattes og praktiseres. Det kan bl.a. vises til artiklene til høyesterettsdommer Hans M. Michelsen og herredsrettsdommer Øystein Flack i Juristkontakt 9-10/97 og 1/98. Etter forprosjektgruppens oppfatning forutsetter en effektiv saksavvikling at man inntar en pragmatisk og fleksibel holdning til tilfældighetsprinsippet. Dette prinsipp er ment å verne partenes tilgang til en uavhengig dommer og skal dessuten sikre at partene ikke skal kunne påvirke valget av dommer. Videre skal prinsippet sikre at domstolleder ikke legger vekt på antatte holdninger eller standpunkter hos de dommere det er aktuelt å fordele saken til. Prinsippet bør ikke ses som noen hindring mot at saksfordelingsmyndigheten benyttes til å skjevfordele eller omfordele saker, når siktemålet er å fremme saksavviklingen og utjevne arbeidsbelastningen. Tvert imot er det domstolleders ansvar å bruke sin saksfordelingsmyndighet på denne måten.

Forprosjektgruppen mener at det er behov for mer systematisk utprøving av ulike former for sakstildeling, saksavvikling og beramning, og at erfaringene med ulike løsninger formidles til landets domstoler.

Tiltak 39: Det igangsettes prøveprosjekter i noen domstoler med ulike modeller for saksavvikling og beramning.

5.3.2 Spesialisering

Prinsippet om dommeren som generalist er sterkt rotfestet i de norske domstolene. Unntaket er spesialdomstolene, som nå slås sammen til fullfaglige domstoler som følge av strukturendringene over hele landet. For Oslo utredes spørsmålet om domstolstrukturen særskilt. I Sverige har det lenge vært en viss spesialisering i de største tingrettene og det er nylig utarbeidet en forstudierapport om spesialisering etter felles initiativ fra Domstolsverket og Dommerforeningen i Sverige.

Forprosjektgruppen mener at mye taler for at en viss spesialisering kan bidra positivt både til bedre kvalitet og bedre ressursutnytting. Ikke minst er det grunn til å tro at det i enheter der både dommere og saksbehandlere er spesialiserte, kan utvikles effektive arbeidsrutiner med muligheter for delegering til høyt kvalifiserte saksbehandlere. Spesialisering er antakelig mest aktuelt innenfor enkelte sivile sakstyper, for eksempel saker som skal prioriteres (barnevernsaker, barnefordelingsaker og arbeidsrettsaker). Spesialisering kan tenkes kombinert med ulike former for rotasjonsordninger.

Ved en eventuell sammenslåing av Oslo-domstolene vil det bli spørsmål om spesialiseringen av saksområdene som i dag behandles av de to spesialdomstolene, skal opprettholdes i en eller annen form. I den forbindelse er det også reist spørsmål om man – uavhengig av en sammenslåing – bør gå inn for en viss spesialisering innenfor noen sivile sakstyper.

Tiltak 40: DA vurderer om det skal igangsettes en utredning om spesialisering på bakgrunn av det som fremkommer i rapporten om organisasjonsstrukturen til førsteinstansdomstolene i Oslo og høringsbehandlingen av denne.

5.3.3 Oppgavedeling og delegering

God oppgavedeling og samhandling mellom saksbehandlere og dommere er av vesentlig betydning for god ressursutnytting. Forprosjektgruppen har i denne forbindelse særlig festet seg ved behovet for delegering fra dommer til saksbehandler.

Økt delegering til saksbehandlere frigjør dommerressurser som kan brukes til dømmende virksomhet. Saksbehandlerne får en mer meningsfylt arbeidsdag, og det gir større inspirasjon til innsats. De ansatte må kvalifisere seg for økt ansvar, og ved nyrekruttering vil arbeidsplassene i domstolene være mer attraktive for høyere kvalifisert personale enn tidligere. Ved at saksbehandlerne utfører flere oppgaver som gjelder daglig drift i domstolen, kan man dessuten øke effektiviteten. Saksbehandlerne er mer tilgjengelige daglig på kontoret enn dommere, og jo færre personer/ledd som involveres i en beslutning, jo mer effektivt kan beslutninger tas og gjennomføres. Et ytterligere argument for stor grad av delegering til saksbehandlere er kostnadsforholdet dommer/saksbehandler. For samfunnet er det ressursbesparende at en saksbehandler utfører oppgaver fremfor en dommer.

Spesielt for domstolens virksomhet er at mange arbeidsoppgaver **må** utføres av dommer. Det er derfor nødvendig å gjøre en grundig vurdering av hvilke arbeidsoppgaver som kan/ikke kan delegeres til saksbehandler, og vurdere om det eventuelt er lovmessige hindringer for en slik delegering som bør oppheves.

Tilbakemeldinger fra noen av de første domstolene som har tatt i bruk LOVISA, tyder på at dommeren er tillagt flere kontrolloppgaver i saksflyten enn det som er vanlig å praktisere i domstoler som benytter utstrakt delegering til saksbehandlere. Siden delegering av ansvar og oppgaver til saksbehandler er effektiv ressursutnytting, bør man vurdere hvordan LOVISA skal videreutvikles for å støtte en mest mulig optimal arbeidsdeling.

Det er trolig en del uenighet og usikkerhet om hvilke oppgaver som kan delegeres til saksbehandlere på de ulike områder. Dette kan delvis skyldes formuleringer i loven, hvor det f.eks. står at beslutning skal tas av ”retten”. Det kan også være usikkerhet forbundet med å endre langvarig praksis.

Etter forprosjektgruppens vurdering er det behov for å foreta en generell gjennomgang av hvilke oppgaver utenfor den egentlige dømmende virksomhet som i dag er lagt til en dommer, men som i fremtiden bør kunne anses for administrative oppgaver (for eksempel økonomiavgjørelser knyttet til rettssakene, søknader om fritak fra meddommere m.m). Gruppen antar at det kan være noe tilfeldig om bestemmelser bruker begreper som ”dommer”, ”retten”, ”domstolen” og lignende. Utenfor den rent dømmende virksomhet kan derfor grensen mellom dommeravgjørelser og administrative avgjørelser være trukket noe tilfeldig. I et ressurs-

utnyttingsperspektiv er det viktig å være oppmerksom på at rubrisering av beslutninger som administrative, ikke bare har konsekvenser for adgangen til delegering, men at det også øker mulighetene for å etablere ensartet praksis internt ved å sentralisere og standardisere saksbehandlingen. En slik gjennomgang må ses i sammenheng med forslaget om at domstolleders myndighet bør utredes.

For å fremme en utvikling i retning av større grad av delegering foreslår forprosjektgruppen også at det nedsettes en hurtigarbeidende gruppe som får i oppdrag å utarbeide en oversikt over hvilke oppgavetyper som i dag kan og bør delegeres. Det bør også utarbeides retningslinjer for hvor langt man kan gå i delegering av den enkelte oppgavetype. For eksempel kan det være oppgaver som ikke bør delegeres saksbehandlere fullt ut, men der saksbehandleren kan tilrettelegge for avgjørelsen, for eksempel ved å kontrollere salær oppgaver eller lage utkast til brev o.a., som så undertegnes av dommer. Ofte vil det være hensiktsmessig at saksbehandler også paraferer, slik at det fremgår hvem som har ført avgjørelsen i pennen. Tilsvarende kan saksbehandlere overlates mye av berammingsarbeidet, selv om det kan være nødvendig å klarere enkelte spørsmål med dommeren. Det er forprosjektgruppens inntrykk at skifte- og namsoppgaver i mange førsteinstansdomstoler er delegert i ganske stor grad. Det er likevel viktig at gruppens mandat omfatter disse oppgavene.

En sak for domstolene har i grove trekk (og som regel) slikt forløp:

- Registrering av innkommet sak, sjekk av formaliteter
- Saksforberedelse
- Beramning
- Rettsmøte/domskonferanse
- Skrivning av dom/kjennelse
- Etterarbeid
- Saksforberedelse for overordnet instans ved anke/kjæremål

Utarbeidingen av en oversikt over hvilke oppgavetyper som kan delegeres i dag, bør ta utgangspunkt i disse punktene.

Tiltak 41: Forslag til delegering av arbeidsoppgaver til saksbehandlere utarbeides i en liten, hurtigarbeidende gruppe og distribueres til domstolene innen utgangen av 2003. Gruppen skal konsentrere seg om å vurdere hva som kan og bør delegeres etter någjeldende regler.

Tiltak 42: Det foretas en gjennomgang av oppgaver utenfor den egentlige dømmende virksomhet som i gjeldende lovverk er dommeravgjørelser, men som bør kunne anses som administrative oppgaver og dermed delegeres. Gjennomgangen må ses i sammenheng med utredningen om domstolleders styringskompetanse, jf. 4.3.3, tiltak 36.

Som nevnt i 5.2.2 er det registrert fire ulike modeller for hvordan domstolene fordeler saksansvaret mellom dommer og saksbehandler. Det er trolig fordeler og ulemper ved alle ordningene, som er beskrevet nærmere i **vedlegg 3** *Utdrag fra innføringsveiledningen i LOVISA*. For mest mulig effektiv drift er det viktig at domstolene har et bevisst forhold til hvilken modell man velger. Med sikte på å gi domstolene et bedre beslutningsgrunnlag ved valg av modell, bør det utarbeides en rapport som beskriver fordeler og ulemper ved de ulike måtene å organisere dette på.

Tiltak 43: Det utarbeides en rapport som beskriver og evaluerer de ulike måtene å fordele saksansvaret på mellom dommer og saksbehandler. Det bør legges spesiell vekt på å vurdere i hvilken grad de ulike modellene fremmer eller hemmer delegering.

Det er generelt viktig å se videreutviklingen av LOVISA i sammenheng med organisasjonsutvikling av den karakter som er omtalt i dette kapitlet. Det gjelder ikke bare temaer som saksansvar og oppgavedeling, men også videreutvikling av maler, jf. nedenfor. Det bør derfor i de neste årene settes av ressurser til å tilpasse LOVISA til den utvikling som vil finne sted gjennom utredninger, erfaringsutveksling m.m.

Tiltak 44: Arbeidsdeling og saksflyt i LOVISA videreutvikles i henhold til utredninger, erfaringsutveksling m.m.

5.3.4 Særskilt om utvikling og bruk av maler

Bruken av maler varierer mye domstolene og dommerne imellom. Ut fra en erkjennelse av at det er mye ressurser å spare på å ta i bruk maler, er det lagt ned et betydelig arbeid i LOVISA-prosjektet med å utarbeide slike. Per i dag inneholder LOVISA ca. 450 maler. I forbindelse med hovedleveranse 2 skal det utarbeides ytterligere maler. Det er delte meninger om hvor hensiktsmessig utformingen av enkelte maler er blant dem som har tatt LOVISA i bruk.

Forprosjektgruppen anser det for utvilsomt at bruken av maler har stor betydning for effektiv bruk av både dommer- og saksbehandlerressursene. For å oppnå en så omfattende bruk av maler som mulig, må det satses på to områder parallelt:

- Det bør arbeides med en kontinuerlig forbedring og videreutvikling av malene i LOVISA.
- Ledelsen i den enkelte domstol bør arbeide for at maler skal tas i bruk på en hensiktsmessig måte.

Med tanke på å sikre at malene holder en høy kvalitet bør det nedsettes en egen malgruppe som skal arbeide med å forbedre og oppdatere eksisterende maler og utarbeide maler på nye områder.

Tiltak 45: Det nedsettes en malgruppe som skal arbeide med å forbedre og oppdatere eksisterende maler i LOVISA og utarbeide maler på nye områder.

Tiltak 46: Ledelsen i den enkelte domstol arbeider for at maler tas i bruk.

5.3.5 Overføring og gjenbruk av basisinformasjon

Som nevnt i 3.10.2 foreslår Tvistemålsutvalget at hovedregelen skal være at prosesskrift sendes elektronisk. LOVISA må tilpasses for å klare å håndtere dette. Det bør i denne sammenheng legges opp til at basisinformasjon i stevning, tilsvarende og øvrige prosesskriv oversendes på avtalt strukturert form. Dette vil bety at informasjonen kan legges direkte inn i LOVISA, slik at domstolene slipper å registrere informasjonen selv.

Det er allerede utviklet løsninger for å overføre elektronisk informasjon fra lavere påtalemyndighet til LOVISA. Sakene oversendes elektronisk fra politiet og blir automatisk journalført og registrert i LOVISA. Dette sparer domstolene for svært mye arbeid, uten at det er

merarbeid for politiet. I dag kan ikke tilsvarende løsning etableres for høyere påtalemyndighet, men et nytt saksbehandlingssystem er her under vurdering. LOVISA bør videreutvikles slik at informasjon også kan oversendes elektronisk fra høyere påtalemyndighet.

Domstolene mangler i dag informasjon om status i forkynningsprosessen. Mange saker må utsettes på grunn av manglende forkynning. I Oslo tingrett er det snakk om ca. 10-15 prosent av sakene. Hvis informasjon om manglende forkynning kan gis tidligere, vil man i større grad kunne utnytte ledig tid og ressurser som følge av en utsettelse. Domstolene bør få mulighet til å følge status i forkynningsprosessen elektronisk.

Tiltak 47: LOVISA videreutvikles på følgende områder:

- *Strukturert oversending av informasjon (saksopplysninger, personalia, vitnelister mv.) fra advokater. Dette innføres som et oversendingsskjema sammen med elektronisk oversending av stevning, tilsvær og øvrige prosesskriv.*
- *Strukturert oversending av informasjon fra høyere påtalemyndighet på lik linje med lavere påtalemyndighet.*
- *Løpende elektronisk informasjon fra politi til domstol om status i forkynningsprosessen.*

5.3.6 Ressursbruk ved avvikling av rettsmøter og produksjon av avgjørelser

5.3.6.1 Avvikling av rettsmøter

Bruk av protokollførere, rettsvitner og rettsbetjenter har betydelige ressursmessige konsekvenser. Disse har forskjellige oppgaver i retten, og brukes i noen grad i kombinasjon (protokollfører vil normalt også være rettsvitne). Etter gruppens mening bør det foretas en nærmere vurdering av ressursbruken ved avvikling av rettsmøter. Det samme gjelder bruken av saksbehandlere til å skrive dommer og andre avgjørelser etter diktat/diktafon.

En del domstoler bruker fortsatt **protokollførere** i retten, enten under hele rettsmøtet eller ved oppstart. I lagmannsrettene brukes protokollførere først og fremst i lagrettesaker og når lagmannsretten setter rett utenfor sitt faste rettssted. Protokollfører skriver rettsboka, og ofte også dom eller kjennelse etter diktat i tilståelsessaker og fengslingsaker. Ofte er det mye ”dødtid” for protokollfører. Det vil derfor trolig være ressurser å spare på at dommerne selv utfører disse oppgavene. I lagmannsretten kan en av de to dommerne som ikke administrerer, føre protokollen i lagrettesakene. I førsteinstans må oppgaven utføres av rettens administrator. I de tilfeller der dommeren ikke arbeider raskt på PC, og der det skal skrives dom eller kjennelse i rettsmøtet, vil det likevel være mer effektivt med en protokollfører.

Økt bruk av PC i retten vil føre til redusert bruk av protokollfører. Dette er etter gruppens mening en ønsket utvikling. Utviklingen går så raskt på dette området at det ikke vil fremstå som unaturlig for aktører og andre tilstedeværende at dommeren bruker PC som arbeidsredskap i rettsmøter. En betingelse er imidlertid at rettsalene utstyres med PC (bærbare eller stasjonære) som kan legges ned i dommerbordet. På forhånd kan saksbehandlerne ha lagt inn siktelse/tiltale/personaliaopplysninger etc. Fordelene med bruk av PC i retten er ikke bare at en kan spare ressurser, men også at rettsboken alltid kan føres elektronisk, slik at den blir lett leselig. Videre kan dommeren ta sine notater elektronisk, noe som kan lette arbeidet med domsskrivingen. En utvikling i denne retning forutsetter at dommerne behersker

tekstbehandling godt. For å fremme en slik utvikling må det stilles kompetansekrav til og drives kompetanseutvikling blant dommerne på dette felt, se 6.3.6.2. Videre vil forprosjektgruppen foreslå at det settes i gang prøvedrift der dommerne arbeider med PC i retten.

Tiltak 48: Det igangsettes prøvedrift ved et par tingretter og en lagmannsrett der alle rettssaler utstyres med PC i dommerbordet, og der det forutsettes at dommere bruker det i alle rettsmøter.

Tiltak 49: Ledelsen i den enkelte domstol arbeider for en reduksjon i bruken av protokollførere og diktafon.

I noen saker er det behov for **rettsbetjent** under rettsmøtet. I større saker med f.eks. mange vitner og stor medieinteresse har rettsbetjenten en viktig rolle i å sørge for orden og verdighet i rettssalen. Betjenten passer på at alle er på plass til riktig tid, og gir praktisk informasjon til vitner, presse o.a. om fremdriften i saken mv. Forprosjektgruppens inntrykk er at bruken av rettsbetjenter begrenser seg til de sakene der det er et reelt behov. Rettsbetjenter er ofte pensjonerte polititjenestemenn eller tidligere saksbehandlere, og lønnsutgiftene er ikke store. Forprosjektgruppen finner ikke grunnlag for å foreslå reduksjon i bruken av rettsbetjenter.

I rettsmøter hvor dommeren er alene med en siktet, en part eller et vitne skal det være tilstede et **rettsvitne**. I noen domstoler tilkalles pensjonister, mens man i andre domstoler bruker saksbehandlere. I mange domstoler kombineres rollen som rettsvitne og protokollfører. Dette er praktisk i de tilfeller hvor dom/kjennelse skrives med en gang, og der dommeren ikke behersker PC effektivt. I de tilfeller dommeren skriver selv, bør man imidlertid vurdere om rettsvitne i større grad kan hentes eksternt. Rettsvitner utenfor domstolen lønnes med kr 100 pr. dag (ikke pr. rettsmøte).

5.3.6.2 Produksjon av avgjørelser

Fortsatt bruker mange dommere diktafon eller dikterer direkte til en saksbehandler. Dette legger beslag på mye av saksbehandlerkapasiteten, særlig dersom saksbehandlerne også brukes til mange etterfølgende rettinger på første utkast. For dommere som har svake ferdigheter på PC og som har lang trening i bruk av diktafon, vil det neppe være realistisk å forvente store endringer. Men utviklingen går raskt i retning av at dommere og søkere til dommerstillinger blir mer fortrolige med å bruke PC som arbeidsverktøy. Ved nyrekruttering bør det stilles krav til dommere om at de kan skrive på PC, eller er innstilt på å tilegne seg slike ferdigheter forholdsvis raskt. Om tiltak vises det til 6.3.6.2.

5.3.7 **Tilkallingsordningen**

Førstelagmannen kan tilkalle dommere i førsteinstans til å gjøre tjeneste i lagmannsretten, jf. domstolloven § 10 tredje ledd. I de fleste lagdømmer har det utviklet seg en praksis hvor man forventer at hver førsteinstansdommer avsetter et visst antall uker til tjenestegjøring i lagmannsretten pr. år.

Lagmannsrettene har ulik berammingspraksis. I noen lagdømmer berammes alle sakene slik at tingrettsdommerne må holde av hele uker i løpet av året, mens andre lagdømmer iallfall delvis berammer saker først og finner dommere etterpå. Ulempen ved å måtte holde av hele uker er at dommere på kort varsel kan få beskjed om at det ikke er passende saker i det aktuelle tidsrommet. Man kan da lett få problemer med å fylle denne tiden med annet produktivt

arbeid. Ved å beramme saker først og finne dommere etterpå, kan dommerkapasiteten både i førsteinstans og i andreinstans utnyttes bedre.

Tilkallingsordningen er begrunnet i lagmannsrettens manglende dommerdekning. Til nå har den vært oppfattet som positiv, fordi ordningen gir impulser begge veier. Mange tingrettsdommere forsøker imidlertid nå å reservere seg mot tjenestegjøring i lagmannsretten pga arbeidsbelastningen ved egen domstol. Om ordningen er dyrere eller rimeligere for staten enn tilstrekkelig dommerkapasitet i lagmannsrettene er uvisst og bør utredes.

Tiltak 50: Lagmannsrettene berammer i størst mulig grad uten tilkalt dommer og tilkaller senere blant dommere i tingrettene med ledig tid.

6 KOMPETANSE

6.1 Innledning

Høy og riktig kompetanse er viktig for å kunne utføre arbeidet effektivt og med god kvalitet. Kompetansen må være best mulig tilpasset de oppgavene den enkelte skal utføre. Hva som er riktig kompetanse må vurderes i et dynamisk perspektiv, dvs. at en må ta høyde for at oppgavene og kravene til kompetanse endrer seg.

Verken for ledere, dommere eller saksbehandlere finnes det egne utdanningsløp for å kvalifisere seg til yrket. Den domstolspesifikke kompetansen må tilegnes etter tilsetning gjennom læring i det daglige og gjennom etterutdanning. Det samme gjelder for dommerfullmektiger som er i utdanningsstillinger. Rekruttering av personer med god og riktig basiskompetanse er derfor viktig, både for ledere, dommere, dommerfullmektiger og saksbehandlere.

6.2 Nåsituasjonen og gjennomførte tiltak

6.2.1 Saksbehandlerens kompetanse

En høy andel av de saksbehandlere som arbeider i domstolene har lang fartstid og har jevnt over utdanning innen handel og kontor. Denne gruppen medarbeidere ble rekruttert i en tid da utdanningsnivået jevnt over var lavere enn hva det er for tilsvarende stillinger i dag. Saksbehandlere som er tilsatt i de senere år har en mer variert utdanningsbakgrunn. Tendensen i domstolene som ellers i samfunnet går også klart i retning av at det rekrutteres saksbehandlere med mer utdanning enn tidligere.

Saksbehandlerne har gjennomgående god kompetanse i forhold til de oppgaver de er tillagt. I tillegg til at saksbehandlerne i mange domstoler har utført relativt selvstendige saksbehandleroppgaver innenfor tinglysing, skifte, tvangsfullbyrding mv., har de først og fremst utført tradisjonelle sekretær oppgaver som skriving, posthåndtering, publikumskontakt o.l. Dette bildet har endret seg noe i løpet av de siste ti år ved at skriveoppgavene er redusert og ved at mer saksbehandlerpregede oppgaver er delegert. Som det fremgår av kapittel 5 (Organisering og arbeidsprosesser) er dette etter gruppens mening en utvikling som bør fortsette og forsterkes.

Denne utviklingen vil skjerpe kravene til basiskompetanse og innholdet i etterutdanningen. ORF tilbyr i dag en grunnopplæring over to samlinger à tre dager. Denne ble første gang arrangert i 2001 og har fått god mottakelse av brukerne. Utover dette er introduksjonen og begynneropplæringen overlatt til den enkelte domstol. Det er ikke utviklet moduler eller retningslinjer fra sentralt hold for den lokale opplæring. Flere domstoler har utviklet egne introduksjonsprogrammer.

ORF har ellers tradisjonelt arrangert korte fagkurs som har gitt kunnskap på konkrete fagområder, samt korte applikasjonskurs innenfor IKT. ORF arbeider nå med et nytt opplæringsprogram kalt Modul III. Første del (som er under utvikling) er et juridisk studium hvor formålet er å gi saksbehandlerne teoretisk og praktisk kunnskap om regelverket som styrer saksbehandlingen i domstolene, i første rekke prosesslovgivningen. Kurset vil gi 15 studiepoeng (tidligere 5 vektall) og skal gjennomføres med samlinger og nettbasert undervisning. En videreutvikling av Modul III er bl.a. planlagt innen emnet personalforvaltning.

6.2.2 Dommerkompetanse

Også blant dommere er det mange med forholdsvis lang erfaring, selv om det i denne stillingsgruppen er langt flere som er utnevnt i løpet av de siste ti årene. Tidligere ble en høy andel av dommerne rekruttert fra offentlig forvaltning, men stadig flere kommer nå fra advokatyrket.

Ved rekruttering foretrekkes under ellers like vilkår kandidater med en bred og allsidig bakgrunn. Likeledes anses det som ønskelig med allsidighet i sammensetningen av dommerkollegiet. Det er gruppens inntrykk at det i de senere år har vært lagt større vekt på personlige egenskaper og resultater enn tidligere. De som utnevnes i dag, har gjennomgående langt bedre PC-ferdigheter enn for 10-20 år siden. Dette har stor betydning for oppgavedelingen mellom dommere og saksbehandlere.

Siden 1998 blir alle nye dommere tilbudt et startkurs i tre trinn med til sammen tre ukers varighet i regi av EUR. Utover dette er introduksjonen og begynneropplæringen overlatt til den enkelte domstol. Det er ikke utviklet modeller eller retningslinjer fra sentralt hold for den lokale opplæring. Flere domstoler har imidlertid utviklet egne introduksjonsprogrammer for dommere og dommerfullmektiger. For øvrig består EURs tilbud av noen faste årlige kurs og seminarer (vesentlig i juridiske emner) for alle dommere, samt noen som varierer fra år til år. I tillegg yter EUR støtte til deltakelse på eksterne kurs, reiser mv. med opplæringsformål.

Siden 1996 har det dessuten eksistert en studiepermisjonsordning for dommere i første og andre instans. Det har til nå ikke vært bevilget nok midler til å kunne innvilge studiepermisjon til alle som søker om permisjon.

Dommerfullmektigene har gjennomgående et par års erfaring fra juridisk arbeid etter avsluttende eksamen når de rekrutteres til stillingene. De har i den første perioden behov for mye veiledning og opplæring, både av saksbehandlere og dommere lokalt på de enkelte arbeidsplassene. Det er ikke sentrale tilbud til dommerfullmektigene utover et todagers dommerfullmektigkurs som Juristenes Utdanningscenter tilbyr.

6.2.3 Lederkompetanse

Når det gjelder rekruttering til lederstillinger og lederutviklingstiltak vises det til 4.2.1. og 4.2.2.

6.2.4 Dagens rekrutteringssituasjon

Rekrutteringssituasjonen varierer noe på landsbasis. Det byr stort sett ikke på problemer å rekruttere og beholde dyktige saksbehandlere. Et unntak er enkelte sentrale strøk hvor arbeidsmarkedet er stort og det generelle lønnsnivået høyere enn i distriktene. Søkerlisten til ledige stillinger kan her gjerne være lang, men det er ofte få kvalifiserte søkere til de laveste stillingskategoriene.

En arbeidsgruppe nedsatt av Justisdepartementet avga i august 1998 innstillingen ”Dommere – rekrutteringsproblemer og lønnsnivå”. Av innstillingen fremgår det at rekrutteringssituasjonen for dommere var vanskelig ved et par av lagmannsrettene og i små domstoler i mindre sentrale strøk. Forprosjektgruppen har ikke oversikt over utviklingen siden 1998, men har inntrykk av at situasjonen har blitt bedre, noe som kan ha sammenheng med at dommerne har hatt en positiv lønnsutvikling siden 1999. Etter det gruppen forstår er det normalt godt

med kvalifiserte søkere til dommerstillinger ved større domstoler, og mange dommerkandidater gir uttrykk for at de ønsker å arbeide i domstoler der det er et faglig miljø å forholde seg til. Enkelte små domstoler i mindre sentrale strøk har et lite utvalg med kandidater å velge mellom, noe som kan vanskeliggjøre rekrutteringen. Dommerstillinger anses av de fleste som siste stilling i karrieren. Det er derfor liten turnover, selv om det er en viss bevegelse mellom domstoler og instanser.

Med unntak av de minste tingrettene er det nesten utelukkende dommere som rekrutteres til stillinger som domstolledere og avdelingsledende dommere. Gruppen har ikke dannet seg noe inntrykk av rekrutteringssituasjonen for disse stillingene.

Generelt vil rekrutteringssituasjonen variere med konjunktorene på arbeidsmarkedet. Demografisk baserte prognoser taler for at den langsiktige trenden går i retning av et strammere arbeidsmarked med økt konkurranse om arbeidskraften. Det er grunn til å tro at en slik utvikling også vil påvirke rekrutteringssituasjonen i domstolene. Siden kompetanse er avgjørende for effektiv og god drift i domstolene, er det av stor betydning at domstolene er konkurransedyktige mht. lønns- og arbeidsbetingelser og at de fremstår som moderne, interessante og utviklende arbeidsplasser. Her er det ikke bare tale om hvordan domstolene rent faktisk er som arbeidsplasser, men også om hvordan de klarer å profilere seg.

6.3 Forbedringsbehov og forslag til tiltak

Det stilles økende krav både til kvalitet og effektivitet i domstolene, samtidig som samfunnsutviklingen gjør oppgavene mer komplekse. Det blir derfor stadig viktigere å sørge for at alle ansattegrupper og domstolene som organisasjoner har høy og riktig kompetanse. På bakgrunn av mandatet har gruppen konsentrert seg om tiltak som etter gruppens mening kan føre til bedre ressursutnytting. Tiltakene vil til dels også være egnet til å utvikle kvalitet.

6.3.1 Rekruttering og kompetanseprofiler

Rekruttering og kompetanseutvikling i domstolene må ses i sammenheng. Ved rekruttering av dommere legges det som nevnt vekt på et bredt sett av kriterier ved kvalifikasjonsvurderingen.

Det må være et grunnleggende krav at de som rekrutteres til dommeryrket har gode juridiske kvalifikasjoner og relevant yrkeserfaring av en viss varighet. Utover dette vil det ut fra hensynet til god ressursutnytting være vesentlig at vedkommende har evne til å opptre aktivt og med fleksibilitet, kommunisere godt, tåle stress og arbeide raskt og effektivt. Disse egenskapene bør tillegges større vekt ved rekruttering til dommeryrket enn hva som har vært tilfellet til nå. Det må også legges mer vekt på IKT-kompetanse.

Ved rekruttering til lederstillinger må det fokuseres på ledererfaring og lederegenskaper. Dette gjelder både for domstolledere, avdelingsledende dommere, administrasjonssjefer og andre i lederstillinger. (Hvilke kvalifikasjonskrav gruppen anser som særlig viktige, er nevnt i kapittel 4 Ledelse). Særlig i mindre domstoler kan det ikke forventes at kandidatene har ledererfaring fra tidligere og kan dokumentere gode resultater. Her må det derfor fokuseres på kandidatenes utviklingspotensiale som ledere.

I større domstoler er det aktuelt å rekruttere saksbehandlere med ulik kompetanse. En rekrutteringspolitikk bør legge til grunn at saksbehandlere delegeres flere oppgaver enn i dag. Dette taler for at de bør ha kompetanse utover hva som følger av en tradisjonell utdanning innen handel- og kontorfag. Også her er det viktig å etterspørre IKT-kompetanse.

6.3.2 Kompetanse i rekrutteringsarbeid

Godt rekrutteringsarbeid er krevende og viktig. Rekrutteringsarbeidet drives i dag både av Innstillingsrådet for dommere, DA, ledere i domstolene og av de regionale tilsettingsråd. Det er viktig at alle som driver slikt arbeid, har den nødvendige kompetanse og at det er etablert systemer og retningslinjer for hvordan godt rekrutteringsarbeid kan drives. Dette er et sentralt utviklingsområde.

Tiltak 51: Det tilbys opplæring i rekrutteringsarbeid for de mest sentrale aktører.

Tiltak 52: Det utvikles en veiledning for hvordan rekrutteringsarbeidet bør foregå, særlig med sikte på å identifisere søkerens realkompetanse.

6.3.3 Mål og metoder for kompetanseutviklingstiltak

I arbeidet med kompetanseutvikling bør det tas utgangspunkt i at kompetanse ikke bare er et spørsmål om kunnskaper, men også om (praktiske) ferdigheter, egenskaper og holdninger.

For at kompetanseutviklingstiltak skal virke etter hensikten, er det for det første viktig å klargjøre hva man ønsker å oppnå med de ulike tiltakene. Dette innebærer at det bør formuleres presise mål med tiltakene.

For det andre må kompetanseutviklingstiltak bygge på anerkjente pedagogiske prinsipper, slik at læringsformen tilpasses det konkrete læringsbehovet og målet med tiltaket. Utvikling av ferdigheter og holdninger krever andre læringsformer enn tilegnelse av faktiske kunnskaper, hvor tradisjonell kurs- og seminarvirksomhet kan være velegnet. Etter gruppens mening legges det i dag for liten vekt på alternative læringsformer. For utvikling av praktiske ferdigheter (f.eks. i rettsmekling, saksforberedelse, domskrivning o.l.) er det ofte hensiktsmessig å bruke rollespill og systematisk ”læring i det daglige” gjennom erfaringsutveksling, tilbakemeldingssystemer mv. Dette er forhold som er delvis erkjent, men det skorter på ressurser, systemer og kompetanse for å sette erkjennelsen ut i livet.

Både av praktiske og økonomiske grunner er det nødvendig at mye av kompetanseutviklingen skjer gjennom det daglige arbeidet i domstolen. Dette er også en god læringsform, hvis det er etablert et godt læringsmiljø i domstolen og det suppleres med andre tiltak.

I IKT-strategien for domstolene er det pekt på at læring hensiktsmessig kan skje som e-læring, enten alene eller i kombinasjon med andre læringsformer. E-læring er en mindre kostnadskrevende form for kompetanseutvikling enn tradisjonell kursvirksomhet og er tilgjengelig for alle via egen PC uavhengig av tid og sted. Opplæringen kan foregå på arbeidsplassen, der man raskt kan veksle mellom trening og praksis. Det vises til at Modul III (omtalt foran) skal baseres på en slik kombinasjon.

Kompetanseoppbygging er ikke bare aktuelt på individnivå, men også på gruppe- og organisasjonsnivå. Målet må være å utvikle domstolene til ”lærende organisasjoner”.

Det er viktig at kompetanseutviklingen for ulike stillingsgrupper ses i sammenheng. Etter gruppens syn er det derfor nødvendig å samorganisere opplæringsvirksomheten i domstolene. Virksomheten bør ha en sterk forankring i DA, som må ha tilstrekkelig kompetanse på dette feltet.

6.3.4 Ressurser til kompetanseutvikling

Elstad-rapporten legger til grunn at det brukes for lite ressurser til kompetanseutvikling. Gruppen slutter seg til dette. Kompetanseutvikling bør ses på som en nødvendig investering for å sikre god og effektiv drift, og for å legge til rette for nødvendig organisasjonsutvikling. Det bør fastlegges et generelt ambisjonsnivå for arbeidet med kompetanseutvikling, f.eks. ved å angi hvor stor andel av domstolressursene som bør brukes til å investere i utvikling av kompetanse. Domstoldrift er kunnskapsintensiv og investeringen – målt i tidsbruk og bruk av budsjettmidler – bør derfor antakelig ligge på minst fem prosent.

6.3.5 Obligatorisk kompetanseutvikling

Det bør også tas stilling til i hvilket omfang kompetanseutviklingen skal være obligatorisk, både på domstolnivå og individnivå. Mye taler for at iallfall introduksjonsprogrammer, lederutviklingsprogrammer og opplæring i IKT i stor grad bør være obligatorisk. Der obligatorisk opplæring skal skje sentralt, vil domstolleder ha en plikt til å tilrettelegge for at domstolens tilsatte har anledning til å delta.

6.3.6 Noen prioriterte områder for kompetanseutvikling

Forprosjektgruppen vil nedenfor komme med synspunkter og forslag til kompetanseutviklingstiltak innenfor følgende områder:

- Organisasjonslæring
- IKT-kompetanse
- Dommerfaglig kompetanseutvikling
- Utvikling av saksbehandlerens kompetanse

Lederutvikling er omtalt i kap. 4.

6.3.6.1 Organisasjonslæring

Etter forprosjektgruppens mening er det stort behov for å tilrettelegge for organisasjonslæring, bl.a. ved å sørge for kunnskapsoverføring og erfaringsutveksling mellom domstoler. For å lykkes kreves det både en kultur i domstolene for å ville lære av andre, samt systemer for kunnskapsoverføring og erfaringsutveksling.

Ledelsen i den enkelte domstol har som ledd i arbeidet med organisasjonsutvikling et ansvar for å innhente kunnskaper om hvordan arbeidet drives i andre domstoler. Men for å gi styrke til dette arbeidet er det nødvendig at DA setter systematisk erfaringsutveksling på dagsorden. I kapittel 5 (Organisering og arbeidsprosesser) er det foreslått at det settes i gang enkelte utredninger og prosjekter for å styrke organisasjonsutviklingen i domstolene. I kapittel 8

(Anbefalinger for det videre arbeid) foreslår gruppen at dette arbeidet videreføres i et større delprosjekt om organisering og arbeidsprosesser, jf. 8.4.3. Etter gruppens syn bør DA ha som en sentral oppgave å sikre at vurderinger, forslag og erfaringer fra slike tiltak blir spredt til domstolene. Det vises til 7.5.3. Innen rammen av dette delprosjektet bør det i tillegg til de utredninger og prøveprosjekter gruppen foreslår iverksatt, også samles inn materiale fra domstolene som kan tjene som gode eksempler på organisatoriske tiltak som andre domstoler kan dra nytte av.

Tiltak 53: Innen rammen av delprosjekt Organisering og arbeidsprosesser, jf. 8.4.3, beskrives gode tiltak i enkeltdomstoler innen områdene organisering, arbeidsdeling og delegering, saksflyt og rutiner.

6.3.6.2 IKT-kompetanse

Det er viktig for effektive arbeidsprosesser at både dommere og saksbehandlere har høy kompetanse i praktisk bruk av moderne informasjonsteknologi. Det er noe delte meninger i forprosjektgruppen om dommere (og domstoler) skal kunne basere seg på å bruke protokollførere og diktafon i forbindelse med produksjon av dommer mv. Uansett setter saksbehandlerressursene i de fleste domstoler begrensninger for i hvilken grad dommerne kan basere seg på skrivehjelp, og fra et effektivitetssynspunkt er det av stor betydning at dommerne kan arbeide raskt på PC. Mange som har arbeidet som dommere i lang tid, er mer eller mindre avhengig av skrivehjelp for en effektiv saksavvikling. Forprosjektgruppen legger til grunn at man ved den enkelte domstol har funnet løsninger for disse. Men utviklingen går raskt i retning av at alle yrkesgrupper forventes å beherske ulike dataverktøy. For nye dommere er det viktig at de snarest mulig får nødvendig trening i tekstbehandling, hvis de ikke allerede har gode ferdigheter. Det samme gjelder annen bruk av IKT, for eksempel fremfinning av rettskildinformasjon og bruk av LOVISA, outlook, internett og intranett. Det er et lederansvar å sørge for at dommerne har god IKT-kompetanse. Men arbeidet med dette lokalt må understøttes gjennom sentrale opplæringstilbud.

Tiltak 54: Ved den enkelte domstol sørges det for at nytnevnte dommere får nødvendig opplæring i bruk av IKT. Det samme gjelder andre tilsatte som har behov for opplæring. Det sentrale kurstilbudet bør understøtte dette.

Som nevnt over er det naturlig å gjøre mer bruk av IKT til opplæringsformål. Det er allerede i ferd med å bli utviklet opplæringstilbud med bruk av e-læring for saksbehandlere og det bør også utvikles tilpassede kurstilbud for dommere. Et aktuelt område for e-læringskurs til dommere kan være opplæring i søking i ulike elektroniske rettskildebaser (også andre enn Lovdata og Karnov).

Tiltak 55: Det utvikles et kurstilbud med e-læring for dommere, f.eks. i rettskildesøk. Kurset omtales og demonstreres på startkurs og annen begynneropplæring.

Gruppen viser også her til det pågående arbeidet med å utvikle et felles intranett for domstolene. Her bør det legges stor vekt på å samle rettsinformasjon og ikke minst informere om regelverksendringer og andre juridiske nyheter. Dette behandles særskilt i 7.5.

Saksbehandlere er i stor grad trent i å bruke IKT-verktøy og dette vil som nevnt også være et viktig kvalifikasjonskrav ved rekruttering av nye medarbeidere. Det er et lederansvar å sørge

for at det er IKT-spisskompetanse i saksbehandlergruppen og at saksbehandlere får nødvendig opplæring ved innføring av nye systemer/applikasjoner.

6.3.6.3 Dommerfaglig kompetanseutvikling

Det dommerfaglige arbeidet utgjør en helt vesentlig del av ressursbruken i domstolene. Derfor er det av stor betydning for ressursbruken at dommerne har høy fagkompetanse. Det er bl.a. et stort og økende behov for tilbud innenfor juridiske emner som har sammenheng med økt endringstakt på lovgivningsområdet og en internasjonalisering av rettskildetilfanget. Det må derfor satses videre på kurs og andre former for kunnskapsoverføring innenfor juridiske emner.

I tillegg mener gruppen det bør fokuseres mer på tiltak for å utvikle holdningene og de praktiske ferdighetene knyttet til de sentrale delene av dommerarbeidet. Utkastet til ny tvistelov bygger på at dommerne skal drive en langt mer aktiv saksstyring enn hva som er vanlig i dag. Dette krever endrede holdninger til dommerrollen og utvikling av praktiske ferdigheter i aktiv saksstyring. Det er derfor viktig å starte planlegging av et omfattende opplegg for kompetanseutvikling så snart som mulig, og i alle fall så snart proposisjonen foreligger. I tillegg til kunnskap om de nye reglene må opplegget ta høyde for at målet også er å endre/tilpasse dommerrollen og utvikle ferdigheter i aktiv dommerstyring mv.

Tiltak 56: Fra DAs og Justisdepartementets side startes planleggingen av et bredt spekter av kompetanseutviklingstiltak i forbindelse med ny tvistelov. Tiltakene må ta sikte på å utvikle både kunnskaper, ferdigheter og holdninger, og igangsettes før loven trer i kraft.

Gode ferdigheter i domsskriving er også av stor betydning for ressursutnyttningen i domstolene. Det gjelder først og fremst i sivile saker. Det undervises i domsskriving både på startkursene for dommere og på egne kurs i EURs regi.

Siden praktisk trening, erfaringsutveksling og tilbakemeldinger er viktige stikkord for å utvikle gode domsskrivingsferdigheter, bør også slike læringsformer tas i bruk. Det er tidkrevende – og derfor i praksis vanskelig å innpasse i en travel hverdag – å få spesielt egnede dommere til å gjennomgå andres avgjørelser. Det er også krevende å gi tilbakemelding på en måte som gir lærdom og trygghet. Siktemålet vil ikke først og fremst være å drøfte det juridiske innholdet i dommene, men å få tilbakemeldinger vedrørende oppbygging, detaljeringsgrad, grundighet og hva som kan anses som ”godt nok”. Forprosjektgruppen foreslår at det settes i gang begrensede prøveordninger som deretter kan danne plattform for mer permanente tiltak. Av ressursmessige hensyn vil slike prøveordninger antakelig bare kunne omfatte et begrenset antall dommere. På sikt må målet være at dommere generelt får et slikt tilbud og at domstolene selv i stor grad kan ivareta dette opplæringsbehovet.

Tiltak 57: Det settes i gang forsøk ved en eller flere domstoler der (fortrinnsvis nye) dommere tilbys en fadder som skal støtte og gi tilbakemelding i domsskriving.

Tiltak 58: Det etableres et prøveprosjekt i tilknytning til startkursene for nye dommere hvor lærekrefter i sivilprosess gjennomgår og gir tilbakemelding på noen dommer avsagt av et begrenset antall deltakere i hvert startkurs. Dette kan gjentas over et par startkurs.

6.3.6.4 Utvikling av saksbehandlerne kompetanse

Saksbehandlerne har ulike oppgaver som spenner fra arbeid med rettssaker og forvaltningsoppgaver, til økonomi, publikumsbehandling og andre administrative støttefunksjoner. Kompetanseutviklingen må ta utgangspunkt i dette og i det faktum at en del av saksbehandlerne er mer spesialiserte enn dommerne.

Det vil fortsatt være behov for opplæringstiltak av den karakter som Opplæringsrådet tradisjonelt har tilbudt. Men under henvisning til det gruppen har uttalt foran om økt delegering, er det i tillegg behov for å satse langt mer på opplæringstiltak av den typen som nå planlegges gjennom utviklingen av Modul III, omtalt i 6.2.1. Mye kan riktignok også gjøres lokalt for å utvikle saksbehandlerrollen, gjennom god tilrettelegging i den daglige oppgaveløsningen, faglig veiledning og positive holdninger fra kolleger til læring og utvikling. Viktige hjelpemidler både i en opplæringsfase og i en ordinær jobbsituasjon kan være gode ”oppskrifter”/-veiledere på saksgang og godt utbygde maler på ulike standardbrev/avgjørelser. Men for å påskynde og styrke en utvikling mot mer delegering, er sentrale opplæringstiltak viktige. Slike opplæringstiltak kan gi en bredde og faglig trygghet som vil være en viktig forutsetning for større selvstendighet i oppgaveløsningen. Både nyansatte og saksbehandlere med lang erfaring vil ha behov for slike tilbud. Kompetanseutvikling i forhold til nye oppgaver tar tid og avhenger av et samspill mellom læring i jobben og gode opplæringstiltak.

Tiltak 59: Arbeidet med å utvikle mer omfattende opplæringstiltak for saksbehandlere videreføres. Opplæringstiltakene bør ivareta både generell kunnskap om domstolene, saksbehandlingsregler/rutiner og lovverket knyttet til domstolenes fagområder. Kursene kan gjerne være modulbaserte og kombinere e-læring med samlinger.

6.4 Behov for en kompetansestrategi i domstolene

Gruppen har foranpekt på en del forbedringsbehov innenfor områdene rekruttering og kompetanseutvikling. På bakgrunn av dette foreslår gruppen at det utvikles en kompetansestrategi for domstolene, der disse elementene og synspunktene utvikles og utredes videre. En kompetansestrategi må også omfatte lederkompetanse, jf. 4.3.

Tiltak 60: Det utvikles en kompetansestrategi for domstolene som bl.a. skal:

- *Analysere og klargjøre kompetansekrav for ulike stillingsgrupper med utgangspunkt i en analyse av mål og utfordringer.*
- *Utvikle en faglig plattform for rekrutteringsarbeidet.*
- *Fastsette et generelt ambisjonsnivå for kompetansearbeidet i domstolene og angi hvor stor del av domstolressursene som bør brukes til investering i kompetanse.*
- *Utarbeide mål og en pedagogisk plattform for kompetanseutvikling på de viktigste hovedområdene (lederutvikling, organisasjonslæring, IKT-bruk, begynneropplæring mv.).*
- *Prioritere områder for kompetanseutvikling.*
- *Avklare hovedområder for tiltak der tilbudet bør være obligatorisk.*

6.5 Utredning om bemanningsstrukturen i domstolene

En utvikling i retning av økt delegering til saksbehandlerne og en generell endring i grensene mellom hva som anses som dømmende og administrative oppgaver, vil medføre et behov for å gjennomgå bemanningsstrukturen i domstolene. Noen saksbehandlerfunksjoner vil kreve høyere kompetanse enn det som gjennomgående er situasjonen i dag, samtidig som det fortsatt vil være behov for å få utført enklere og mer rutinepregede arbeidsoppgaver. En videreutvikling av saksbehandlerrollen vil også kunne aktualisere spørsmålet om bruk av utredere til avansert bistand til dommere i deres dømmende virksomhet. Bruk av utredere er for eksempel aktuelt i forbindelse med kjæremålsarbeidet i lagmannsrettene.

Spørsmålet om antallet dommerfullmektiger og bruken av dem bør også vurderes i et ressursperspektiv. Det er nok en vanlig oppfatning at dommerfullmektigordningen innebærer effektiv ressursutnytting pga lønnsforskjellen mellom dommere og dommerfullmektiger. Det må imidlertid tas hensyn til at det pga av den forholdsvis korte tjenestetiden for dommerfullmektiger, brukes mye ressurser på opplæring, veiledning og tilsyn.

En slik gjennomgang bør antakelig utstå til det er utarbeidet en kompetansestrategi og det foreslåtte utviklingsarbeidet knyttet til oppgavedelingen mellom dommere og administrativt personale er fullført.

Tiltak 61: Bemanningsstrukturen i domstolene utredes.

7 RAMMEBETINGELSER

7.1 Innledning

Effektiv domstoldrift er avhengig av gode rammebetingelser. Sentralt i denne sammenheng står de ressurser domstolene utstyres med i form av stillinger, driftsmidler, lokaler, utstyr mv. Dette behandles innen rammen av delprosjekt I. Også domstolenes oppgavespekter og det regelverk sakene eller oppgavene skal løses etter står sentralt. Forprosjektgruppen har i kapittel 3 (Regelverk) fremmet en del forslag til regelverksendringer med sikte på å bedre ressursutnytingen i domstolene.

Ressursutnytingen påvirkes også av en rekke andre ”ytre” faktorer, bl.a. av domstolapparatets ytre struktur, hvordan driften finansieres og hvilke fullmakter domstolene har mht ressursallokering, personalpolitiske virkemidler og lignende. Dessuten har det betydning for domstolenes arbeid hvordan DA utøver sin styrings- og servicefunksjon. Dette er et stort og viktig område som forprosjektgruppen bare delvis har fått tid til å gå inn i. I dette kapitlet omtales imidlertid enkelte forhold som gruppen mener er av betydning for ressursutnytingen i domstolene.

7.2 Domstolstruktur

Stortinget har vedtatt at antallet førsteinstansdomstoler skal reduseres fra 92 til 66, jf. St.meld. nr. 23 (2000-2001) Førsteinstansdomstolene i fremtiden. Senere er det også besluttet at ansvaret for tinglysingen skal overføres fra domstolene i første instans til Statens kartverk. Med dette vil ca. 200 saksbehandlerårsverk fjernes fra domstolene. Selv etter de vedtatte sammenslåingene vil flere domstoler få et forventet kapasitetsbehov under minimumsbemanningen på 2 dommere og 3 saksbehandlere. Dette må ses i sammenheng med at domstolstrukturen i første instans ble vedtatt før det var avklart at tinglysingen skulle tas ut av domstolene.

Med utgangspunkt i hensynet til en mest mulig effektiv ressursutnyting ville det etter forprosjektgruppens mening være riktig å redusere antallet domstoler utover det som er vedtatt av Stortinget. Det gjelder iallfall der hvor tingretter er lokalisert i samme geografiske område. Større domstoler har stordriftsfordeler på flere områder, og kan dra nytte av mer rasjonelle rutiner for saksbehandling og drift.

Det er neppe aktuelt på kort sikt å foreta noen ny generell utredning av domstolstrukturen. Imidlertid anser forprosjektgruppen det som viktig at DA i enkeltsaker og som følge av endrede forutsetninger (f.eks. nye byggesaker) kan fremme forslag om sammenslåing. Det fremstår som lite hensiktsmessig om DA i en slik situasjon skulle være avskåret fra å ta opp spørsmålet til ny vurdering.

Tiltak 62: Justeringer i domstolstrukturen med tanke på å fremme forslag om sammenslåing i enkeltsaker vurderes av DA der det oppstår en ny situasjon.

I tillegg vil gruppen peke på mulighetene for en mer kostnadseffektiv drift i små domstoler gjennom ulike former for regionalt samarbeid. Dersom det innenfor en region er domstoler med både over- og underkapasitet, kan man f.eks. tenke seg at en domstol med store restanser overførte saker til en domstol med ledig kapasitet eller at domstoler med overkapasitet stilte

ledig kapasitet til disposisjon. Det kan også tenkes andre former for en mer fleksibel bruk av de samlede ressursene innen en region. DA bør ta initiativet til slikt samarbeid der dette er aktuelt.

Tiltak 63: Det arbeides videre fra DAs side med spørsmålet om hvordan flere små domstoler innenfor et område kan utnytte de samlede ressursene mer fleksibelt enn i dag gjennom regionalt samarbeid. Ulike samarbeidsløsninger prøves ut i noen domstoler.

7.3 Finansierings- og tildelingsformer

Fordelingen av budsjettmidler til domstolene må være basert på mest mulig objektive og rettferdige kriterier. For tingrettenes del fordeles i dag budsjettmidlene med utgangspunkt i belastningsmodellen og antallet innkomne saker forrige budsjettår. Belastningsmodellen er basert på en videreføring av erfaringstall fra 1994, og flere av grunnlagsparametrene må antas å ha endret seg siden da. Det er også grunn til å vurdere en endring i de kriteriene som ligger til grunn for modellen og om den kan forbedres på andre måter. Blant annet bør man se nærmere på mulighetene for å utvikle metoder og prognoseverktøy som i større grad fanger opp forventet sakstilgang for det aktuelle budsjettåret. Videre bør det vurderes å utarbeide en tilsvarende belastningsmodell for lagmannsrettene.

Forprosjektgruppen vil imidlertid påpeke at slike modeller aldri fullt ut vil være i stand til å fange opp den faktiske oppgavemengden i alle domstoler. Dette gjelder selv om det legges inn parametre for sakenes omfang (tyngde). Budsjettildelingen må derfor også basere seg på annen informasjon.

Ressurstildeling som utelukkende baserer seg på en belastningsmodell gir ingen incentiver for organisasjonsutvikling og andre tiltak med sikte på å effektivisere ressursutnyttningen. En dreining av tildelingskriteriene mot mer innsatsstyrt finansiering kan derfor ha stor betydning for ressursutnyttningen i domstolene. Selv om det reiser seg en rekke vanskelige problemstillinger ved å innføre elementer av slik finansiering, mener gruppen det er viktig å arbeide videre med dette. Det er behov for en best mulig belastningsmodell selv om man skulle komme fram til en mer innsatsstyrt tildeling, fordi faktisk arbeidsmengde uansett må være et sentralt tildelingskriterium.

I denne sammenheng vil forprosjektgruppen også vise til behovet for å utvikle bedre kvalitets- og resultatmål for domstolene (og indikatorer for disse). I dag måles domstolenes innsats først og fremst etter saksbehandlingstidene. Resultatmålene bør også reflektere andre mer kvalitative aspekter ved domstolenes virksomhet.

Samlet sett vil det være tale om en omfattende utredning med behov for betydelig konsulentbistand.

Tiltak 64: Belastningsmodellen for tingrettene gjennomgås av DA – i tett samarbeid med domstolene - med sikte på å oppdatere og videreutvikle denne. Det utarbeides en tilsvarende modell for lagmannsrettene. Videre utredes spørsmålet om å innføre elementer av innsatsstyrt finansiering i budsjettildelingskriteriene, samt spørsmålet om å utvikle resultatindikatorer som reflekterer domstolenes hovedmål, delmål og prioriteringer.

Det er viktig at det stilles resultatkrav til domstolene. På den annen side er det viktig at domstolene gis den nødvendige frihet til å disponere tildelte ressurser ut fra domstolenes egne vurderinger av hva som med bakgrunn i lokale forutsetninger vil gi best effekt. Domstolene bør derfor gis full frihet til å fordele ressursene mellom lønn, andre driftsmidler og investeringer. Dette innebærer at domstolene også bør ha adgang til å bestemme hvilken bemanningsmessig fordeling det skal være mellom stillingsgrupper i domstolen, med reservasjon for at det må være noen bindinger mht til bruken av dommerfullmektiger i forhold til dommere.

Tiltak 65: Det benyttes "rammetilskudd" ved budsjettildelingen til domstolene.

7.4 Delegering av myndighet i tilsettings- og lønsspørsmål

Å kunne rekruttere høyt kvalifiserte og stabile medarbeidere på alle nivåer i domstolene er en avgjørende forutsetning for effektiv ressursutnytting og gode resultater. Gruppens generelle syn er at det i størst mulig grad bør være samsvar mellom den enkelte domstols ansvar for resultater og kontroll over de virkemidler som skal bidra til å oppnå resultatkravene. Prinsipielt sett vil det derfor være riktig å legge tilsettingsmyndigheten til den enkelte domstol.

Problemstillingen er naturligvis ikke aktuell for dommere, og heller ikke for dommerfullmektiger der domstolleder allerede har tilsettingsmyndigheten. Derimot bør man vurdere å endre ordningen for tilsetting av saksbehandlere og administrative ledere.

I dag tilsettes saksbehandlere og administrative ledere av regionale tilsettingsråd med fem medlemmer. Utvidet søkerliste og utlysingstekst, samt orientering om hvilke kandidater som skal innkalles til intervju, oversendes tilsettingsrådet. Forslag skal utarbeides av domstolen og sendes tilsettingsrådet (sammen med kopi av søknadene til alle innkalte kandidater), jf. del IV, § 11 og 12 i Personalreglementet. Som hovedregel gir tilsettingsrådet sin tilslutning til forslaget uten noen form for innvendinger. I de fleste sakene vil også tilsettingsrådet ha et begrenset grunnlag for å ha kvalifiserte meninger om kandidatene som har vært intervjuet og om de lokale forholdene ved domstolen.

Dagens ordning medfører merarbeid og forlenger tilsettingsprosessen. I enkelte tilfelle fører dette til at de foretrukne kandidatene trekker seg, fordi de i mellomtiden har akseptert andre jobbtilbud. I tillegg kommer de prinsipielle grunner som taler for en desentralisering av tilsettingsmyndigheten.

Forprosjektgruppen foreslår at tilsettingsmyndighet delegeres til lokale tilsettingsråd ved den enkelte domstol. Lokale tilsettingsråd kan imidlertid være problematisk å få til ved de minste domstolene, og en regional løsning bør trolig opprettholdes for disse. Grensen bør kunne gå ved 10-15 tilsatte ved domstolen, eventuelt samme grense som omtalt nedenfor mht. hvilke domstoler som bør ha lokal forhandlingsrett.

Tiltak 66: Det tas fra DAs side initiativ til å endre personalreglementet, slik at lokale tilsettingsråd gis tilsettingsmyndighet ved domstoler over en gitt størrelse. Regionale løsninger opprettholdes for de minste domstolene.

Ut fra det samme prinsipielle syn bør fullmakten til å føre lokale forhandlinger legges ut til den enkelte domstol i langt større utstrekning enn hva som er gjennomført nå. Justisdepartementet er ifølge Hovedtariffavtalen forhandlingssted for nesten alle første- og andreinstans-

domstoler i tariffperioden 2002 – 2004. Høyesterett, Borgarting lagmannsrett, Oslo byfogd-embete og Oslo tingrett er i dag de eneste domstoler med fullmakt til å gjennomføre lokale forhandlinger. Forutsetningen for å tildele flere domstoler lokal forhandlingsrett er riktignok at de har utviklet en lokal lønnspolitikk. Dette krever kompetanse og innsats. På den annen side vil lønnspolitikken i stor grad kunne ”syes over samme lest” i likeartede domstoler.

Etter forprosjektgruppens mening bør også andre domstoler med en administrasjon som er i stand til å håndtere egne forhandlinger, opprettes som egne forhandlingssteder. Dette vil først og fremst si de domstoler som gjennomførte forberedende forhandlinger i 2002.

Tiltak 67: Det tas fra DAs side initiativ til at de domstolene som gjennomførte forberedende forhandlinger i 2002 eller har en administrasjon som er i stand til å håndtere egne forhandlinger, opprettes som egne forhandlingssteder.

7.5 DA's service- og styringsfunksjon

7.5.1 Innledning

Det er av stor betydning for ressursutnyttningen i domstolene at DA er i stand til å yte god bistand og rådgivning på ulike områder som f.eks. personalpolitikk, personalforvaltning, mediehandtering, lokale kompetansetiltak osv. Behovet for rådgivning og veiledning vil variere, f.eks. etter domstolenes størrelse og situasjonsbestemte forhold. Forprosjektgruppen har ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på disse områdene, men anbefaler generelt at DA er lydhør overfor domstolenes ulike behov på disse områdene.

Gruppen vil imidlertid omtale to konkrete områder – rettsinformasjon og erfaringsutveksling - hvor DA bør påta seg et særlig ansvar, både for å tilrettelegge, formidle og gjøre informasjonen mest mulig anvendelig for landets domstoler og dommere.

Videre er det som ledd i DAs styringsfunksjon viktig at DA i tildelingsbrev, tilbakemeldinger på rapporter mv. stiller krav til resultater og peker på forbedringsområder. Dette har ikke forprosjektgruppen hatt tid til å drøfte nærmere og det omtales derfor ikke ytterligere.

7.5.2 Rettsinformasjon

I de senere årene har det vært et meget høyt tempo i regelverksproduksjonen. Domstolenes oppgaver øker både i omfang og kompleksitet, og internasjonale rettskilder får stadig større betydning. Tilgjengelighet på rettsinformasjon utgjør en viktig rammebetingelse for domstolenes arbeid, og dommerne bruker mye tid på å søke i ulike rettskilder og holde seg faglig oppdatert. Lett tilgang på rettsinformasjon vil derfor gi en ressursgevinst for domstolene og samtidig øke kvaliteten på arbeidet. Regelverksproduksjonen har vært særlig stor innenfor prosesslovgivningen, strafferetten og annet regelverk som domstolene anvender daglig. Dette har bare delvis vært fulgt opp med informasjon fra Justisdepartementet. Den enkelte domstol (og den enkelte dommer) har derfor måttet etablere egne ordninger for å holde seg oppdatert om iverksetting av regelendringer. Dette er verken rasjonelt eller fullt ut betryggende.

Domstoler tilknyttet Domstolsnett (dvs. samtlige domstoler i løpet av 2003) har tilgang på Lovdata-basen, der de viktigste rettskildene ligger. Lovdata har også en betalingstjeneste der det varsles om endringer i utvalgte lover og forskrifter. Forprosjektgruppen er ikke kjent med

at denne tjenesten brukes av domstolene. Domstolene kan også abonnere på Lovtidend I og II, Norsk Rettstidende, Rettens Gang og diverse fagtidsskrifter. Den sentrale bistanden til de lokale bibliotekene har fungert tilfredsstillende, så vidt forprosjektgruppen er kjent med. Et eget Fagbokutvalg har sørget for at alle domstoler får tilsendt den viktigste juridiske litteraturen. Bibjures søkesystem over juridisk litteratur har imidlertid ikke vært tilgjengelig over alt. Alle domstoler tilknyttet Domstolsnett har også tilgang til Internett. Her kan man bl.a. finne mye relevant stoff i fulltekst på ODIN, som NOU'er, Ot.prp'er, Innst. O, høringsnotater, rundskriv m.m. Også Karnov er tilgjengelig på Domstolsnett.

Det finnes i dag flere private selskaper som tilbyr elektronisk tilgang på rettsinformasjon på avgrensede områder (f.eks. EasyFind og Dib Kunnskap). Disse er under stadig utvikling, og enkelte har ambisjoner om å dekke de fleste juridiske fagområder. Forprosjektgruppen er ikke kjent med at noen domstoler har tilgang på disse systemene i dag.

Forprosjektgruppen mener det må være en prioritert oppgave for DA å ta fullt ansvar for informasjon til domstolene om regelverksendringer av særlig betydning i domstolenes daglige arbeid. Det er langt mer kostnadseffektivt at denne jobben gjøres sentralt, fremfor at domstolene hver for seg bruker tid og ressurser på det samme arbeidet. Hovedpoenget i forhold til regelverksendringer er at domstolene bør få tilstrekkelig informasjon til å kunne orientere seg videre. DA må dessuten påta seg et ”nyhetsansvar” når det gjelder særlig viktige rettsavgjørelser, f.eks. fra EMD og andre internasjonale domstoler. Det kan også tenkes andre områder DA bør påta seg informasjonsansvar for, f.eks. relevante rundskriv, og dette bør utredes nærmere. Domstolene skal som nevnt etter planen få et felles intranett innen utgangen av året, og det vil være naturlig at informasjon om regelverksendringer, rettsavgjørelser mv. legges ut der, med lenker til lovtekster, lovforarbeider mv. Prosjektgruppen som planlegger Intranettet har allerede tatt høyde for at slik informasjon vil bli lagt ut der.

Tilbudet på rettsinformasjon utover Lovdata og Karnov er som nevnt stadig økende på Internett. Samtidig er behovet for tilgang til internasjonale rettskilder (særlig EMK- og EU/EØS-rett) økende. DA må tilrettelegge for at domstolene utnytter de muligheter som informasjonsteknologien til enhver tid gir for lett tilgjengelig rettsinformasjon. DA må også ivareta den organisatoriske og opplæringsmessige utfordringen dette vil innebære.

Forprosjektgruppen foreslår at DA oppnevner et Rettsinformasjonsutvalg bestående av representanter fra domstolene, DA og ev. eksterne ressurspersoner. Rettsinformasjonsutvalget bør få i oppgave å utrede nærmere hvilken rettsinformasjon som bør tilrettelegges og hvordan man mest hensiktsmessig gjør denne tilgjengelig, oversiktlig og anvendelig.

Tiltak 68: Det oppnevnes et Rettsinformasjonsutvalg bestående av representanter fra domstolene, DA og evt eksterne ressurspersoner. Utvalget utreder hvordan domstolene kan få rask informasjon om regelendringer på sentrale områder. Utvalget gir også anbefalinger om hvilken type informasjon som bør legges ut på Intranett og hvilke elektroniske rettsinformasjonssystemer domstolene ellers bør ha tilgang til.

7.5.3 Erfaringsutveksling

I kapittel 5 (Organisering og arbeidsprosesser) og 6 (Kompetanse) har gruppen omtalt betydningen av organisasjonsutvikling og organisasjonslæring. Det er påpekt at det i denne sammenheng er behov for at det satses på systematisk erfaringsutveksling mellom domstoler,

og gruppen har foreslått at det tas initiativ til flere utredninger og prøveprosjekter. DA bør påta seg et hovedansvar for at konklusjoner, vurderinger og erfaringer fra disse tiltakene spres til domstolene. Også for øvrig vil det være behov for å informere om gode tiltak og eksempler. Gruppen antar at dette hensiktsmessig kan skje innen rammen av det Intranettet som nå er under planlegging.

Tiltak 69: Erfaringer fra gode organisasjonsutviklingstiltak formidles av DA til domstolene. Dette inkluderer konklusjoner, vurderinger og erfaringer fra tiltak 39, 41, 43 og 53.

8 ANBEFALINGER FOR DET VIDERE ARBEID

8.1 Innledning

Forprosjektgruppen foreslår til sammen 69 tiltak. Gruppen har ikke med sin korte tidsfrist vært i stand til å foreta en fullstendig vurdering av hvordan forslagene til tiltak bør prioriteres i forhold til hverandre og når alle de ulike tiltakene realistisk kan gjennomføres. Men i dette kapitlet gis anbefalinger om når og hvordan en del av de viktigste tiltakene bør følges opp. Dette gir langt på vei uttrykk for gruppens vurdering av prioriteringer.

Noen av tiltakene som er foreslått innenfor hvert hovedområde, kan og bør følges opp av DA. Andre tiltak krever betydelig koordinering samt bred representasjon fra domstolene, og anbefales derfor gjennomført i prosjektform. Bruk av prosjekt som arbeidsform vil etter gruppens mening også bidra til å gi arbeidet den nødvendige styring, prioritet og forankring i domstolene. Noen av de viktigste tiltakene er forholdsvis omfattende, og bør derfor gjennomføres som utredninger. Gruppen går likevel inn for at disse knyttes til de respektive delprosjekter.

8.2 Domstolenes ansvar

Forprosjektgruppen har foreslått enkelte tiltak som retter seg direkte mot den enkelte domstol. Det vises til tiltak 46, 49, 50 og 54.

Både ledelsen og ansatte har et selvsagt ansvar for god drift, herunder god ressursutnytting i sin domstol. Ledelsen har i denne sammenheng et særlig ansvar for å drive organisasjonsutvikling, kompetansearbeid mv. Ledelsen bør derfor sette seg inn i rapporten, og også gi de tilsatte anledning til å gjøre seg kjent med den. Dette vil gi et godt grunnlag for en dialog om utviklingstiltak som det er aktuelt å iverksette med utgangspunkt i forprosjektgruppens vurderinger og forslag. Det er videre viktig at domstolene stiller seg positive til å delta i de utredninger og prøveprosjekter som settes i gang.

8.3 Tiltak som DA bør følge opp

Samtlige forslag til tiltak i kapittel 3 (Regelverk) gjelder forhold som det vil være opp til DA å følge opp, vesentlig gjennom innspill til Justisdepartementet.

Også tiltakene som er nevnt i kapittel 7 (Rammebetingelser) er av en slik karakter at oppfølgingen bør skje i regi av DA. Men flere av tiltakene forutsetter ulike former for medvirkning fra domstolenes og fagorganisasjonenes side.

Når det gjelder forslagene i kapittel 4 (Ledelse), kapittel 5 (Organisering og arbeidsprosesser) og kapittel 6 (Kompetanse), anbefaler gruppen at arbeidet i hovedsak følges opp gjennom et tredelt prosjekt, se nedenfor. Det er imidlertid noen av forslagene i disse kapitlene som DA med nødvendig ekstern involvering bør følge opp utenfor rammen av prosjektorganiseringen. Dette gjelder bl.a. enkelte tiltak som etter gruppens mening bør gjennomføres raskt.

Det høyest prioriterte enkelttiltaket er etter gruppens mening å planlegge og sette i gang det omfattende prosjektet som er nærmere omtalt nedenfor i 8.4. Utover dette anbefaler forprosjektgruppen at DA prioriterer de tiltak som er nevnt nedenfor i løpet av høsten 2003 og våren 2004. Tiltakene er ikke satt opp i prioritert rekkefølge. Enkelte av disse tiltakene krever lite forarbeid og kan derfor gjennomføres allerede i inneværende år.

Regelverk

- Gi innspill til Justisdepartementets arbeid med utkast til ny tvistelov, se tiltak 1-9.
- Fullføre regelverksarbeid for bruk av elektroniske dokumenter, se tiltak 26.
- Gi innspill til utredninger og forslag til regelverksendringer for øvrig, se tiltak 10-25.

Ledelse

- Økt fokus på ledelse i det løpende arbeidet mv, se tiltak 28.
- Gjennomføre innføringskurs for nye domstolledere, se tiltak 31.
- Etablere faste lederfora, se tiltak 35.

Organisering og arbeidsprosesser

- Nedsette en hurtigarbeidende gruppe med representanter fra forprosjektgruppen, til å fremme forslag til delegering av oppgaver til saksbehandlere innenfor dagens regelverk, se tiltak 41.
- Nedsette en egen malgruppe som skal arbeide med å forbedre og oppdatere eksisterende maler i LOVISA og utarbeide maler på nye områder, se tiltak 45.
- Gjennomføre arbeidet med å legge det teknologiske grunnlaget for strukturert elektronisk overføring av informasjon, se tiltak 47.

Kompetanse

- Gjennomføre kurs i rekrutteringsarbeid, se tiltak 51.
- Starte planleggingen av opplæring i forbindelse med ny tvistelov, se tiltak 56.

Rammebetingelser

- Starte planleggingen av arbeidet med revisjon av belastningsmodellen mv, se tiltak 64. Det anbefales at det nedsettes et prosjekt eller en arbeidsgruppe med representanter fra domstolene og med konsulentbistand.
- Nedsette et Rettsinformasjonsutvalg til å utrede rask og enkel tilgang til rettsinformasjon, se tiltak 68.

8.4 Prosjekt "Ledelse, organisering og kompetanse"

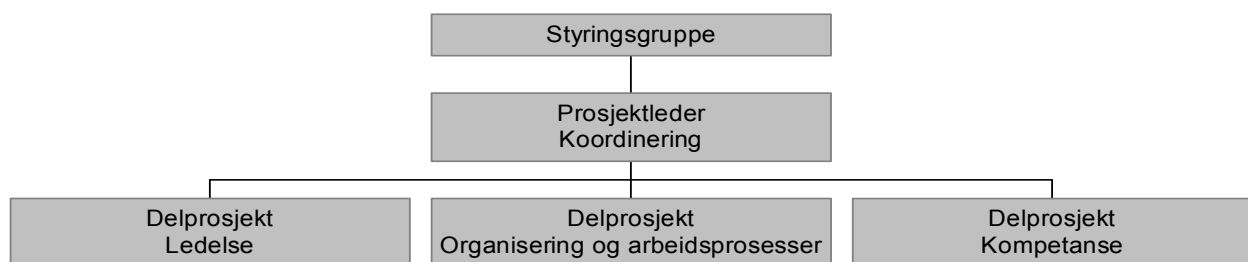
8.4.1 Organisering av prosjektet

Forprosjektgruppen foreslår som nevnt at det etableres et eget hovedprosjekt fordelt på tre delprosjekter til å gjennomføre hovedtyngden av de tiltak som er foreslått i kapitlene 4, 5 og 6. Forslaget om å samle de tre temaområdene i et felles prosjekt er begrunnet med at det er en rekke forbindelseslinjer mellom temaområdene og forslagene til tiltak. Det er derfor nødvendig å koordinere arbeidet i de tre delprosjektene. Prosjektet bør etableres i løpet av høsten 2003. Det bør legges vekt på å sikre rask igangsetting og gjennomføring av tiltak underveis i prosjektet, der dette er mulig.

Prosjektet bør forankres og ha deltakere fra de relevante seksjoner i DA. Videre bør det være bred deltaking fra ulike stillingskategorier i ulike typer domstoler. Det bør opprettes en styringsgruppe bestående av representanter fra DA som oppdragsgiver og fagforeningene.

Prosjektleder og delprosjektledere bør hentes fra domstolene. For alle større oppgaver må de personer som skal delta, fristilles i tilstrekkelig grad fra sitt daglige arbeid. For enkelte deltakers del kan arbeidsbelastningen bli så stor av vedkommende domstol bør tilføres ekstra ressurser i prosjektperioden. I nødvendig grad må det også gis godtgjøring for arbeidet. I tillegg kan det være behov for bruk av ekstern kompetanse (konsulentbistand).

Den overordnede organisering av hovedprosjektet kan illustreres slik:



Hvert delprosjekt kan organiseres i flere undergrupper. Forprosjektgruppen går ikke nærmere inn på dette.

8.4.2 Delprosjekt ledelse

Delprosjektet må – i tillegg til deltakelse fra DA – bl.a. bemannes med en domstolleder fra en stor og en liten domstol, samt minst en administrasjonssjef. Delprosjektet vil omfatte følgende tiltak:

- Utforme lederkrav og lederprinsipper, se tiltak 27
- Utarbeide nye lederutviklingstiltak med utgangspunkt i Fosheim-gruppens rapport, jf. tiltak 32 og 33
- Utarbeide en elektronisk lederveiledning, se tiltak 34
- Utrede domstolleders myndighet, se tiltak 36
- Utrede prosedyrereglene for tilsetting, åremål mv. i lederfunksjonen, se tiltak 37

Arbeidet med lederutviklingstiltakene må koordineres med tiltaket om kompetansestrategi under delprosjekt kompetanse.

8.4.3 Delprosjekt organisering og arbeidsprosesser

Dette delprosjektet vil måtte håndtere forholdsvis mange tiltak både på kort og lang sikt. Forprosjektgruppen ser det som vesentlig at arbeidet med tiltakene har utspring i samme delprosjekt for å sikre at erfaringer videreføres og at tiltakene er koordinert. Dette prosjektet bør – i tillegg til deltakelse fra DA – bemannes med personer fra alle større stillingsgrupper i domstolene.

Delprosjektet bør omfatte følgende tiltak:

- Gjennomføre prøveprosjekter med ulike modeller for saksavvikling og beramning, se tiltak 39
- Gjennomgå dommeroppgaver utenfor den egentlige dømmende virksomhet og utrede hvilke oppgaver som bør kunne anses som administrative og dermed delegeres, se tiltak 42, jf. tiltak 36 under Delprosjekt ledelse
- Utarbeide en rapport om ulike måter å fordele saksansvaret mellom dommer og saksbehandler, se tiltak 43
- Videreutvikle arbeidsdeling og saksflyt i LOVISA i henhold til utredninger, erfaringsutveksling m.m., se tiltak 44
- Sette i gang prøveprosjekt ved noen domstoler i bruk av PC i retten, se tiltak 48
- Beskrive gode tiltak i domstolene innen områdene organisering, arbeidsdeling og delegering, saksflyt og rutiner, se tiltak 53
- Etablere ordninger for systematisk erfaringsutveksling mellom domstolene, se tiltak 53 og 69.

8.3.4. Delprosjekt kompetanse

Delprosjekt kompetanse bør antakelig bemannes med representanter fra DA og det nye rådet som skal ivareta kompetanseutvikling, samt noen brukere fra domstolene. Delprosjektet vil omfatte følgende tiltak:

- Utarbeide veiledning for rekrutteringsarbeid, se tiltak 52
- Etablere prøveprosjekter i domsskriving, se tiltak 57 og 58
- Utarbeide en kompetansestrategi, se tiltak 60.

9 ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Forprosjektgruppen har foreslått en rekke utviklingstiltak som skal bidra til en mer effektiv oppgaveløsning i domstolene. Det har ikke på den korte tiden som har stått til rådighet, vært mulig å foreta en bred vurdering av tiltakenes økonomiske konsekvenser. På flere områder vil det heller ikke på være naturlig eller hensiktsmessig å foreta en slik vurdering på dette stadiet. Men det er på det rene at en god del tiltak på kort sikt vil medføre merutgifter.

Det er imidlertid god grunn til å tro at et vellykket utviklingsarbeid på noe sikt vil gi effektiviseringsgevinster som langt overstiger investeringskostnadene. For å illustrere potensialet for forbedring, vil gruppen vise til den store forskjellen som i dag eksisterer tingrettene imellom når det gjelder produktivitet målt i avviklede vektete saker (jfr kapittel 2 Behovet for effektiviseringsarbeid). De 30 mest effektive domstolene gjennomførte i fjor i gjennomsnitt 63 vektete saker pr. årsverk, mens de 30 minst effektive domstolene avvirket i 41 vektete saker pr. dommerårsverk (se vedlegg 2). Denne differansen kan delvis bero på ulike rammebetingelser, men det må antas at forskjellene også skyldes ulik organisering og drift. Dersom de 30 domstolene med lavest produksjon behandlet 10 vektete saker mer pr. årsverk med de samme ressursene, ville det tilsvare ca. 1100 flere sivile saker pr. år eller ca. 2200 straffesaker. Selv en moderat forbedring vil altså gi store gevinster. Videre må det antas at også de øvrige domstolene kan oppnå bedre ressursutnytting ved de utviklingstiltak som foreslås. Samlet sett foreligger det derfor etter gruppens mening et stort gevinstpotensiale totalt sett.

Som Elstad-rapporten viser, er det i dag et gap mellom de krav som stilles til domstolene, og de ressurser som domstolene har til disposisjon. Ikke minst er det en betydelig underbemanning dersom både tingretter og lagmannsretter skal redusere sine restanser og behandlingstider. Forprosjektgruppen legger til grunn at den gevinst som oppnås gjennom å satse på utviklingsarbeid, over tid skal bidra til bedre måloppnåelse og mindre avstand mellom ressursbehov og ressurstilføring.

Som nevnt har forprosjektgruppen ikke foretatt noen kostnadsberegning av de mange enkelttiltak som foreslås. Dette bør gjøres av DA som en oppfølging av denne rapporten. Gruppen vil imidlertid særlig fremheve betydningen av å avsette tilstrekkelige midler til det høyest prioriterte enkelttiltaket; igangsetting og gjennomføring av prosjektet "Ledelse, organisering og kompetanse".

Det legges til grunn at delprosjektene bemannes med fem deltakere og en leder hver, samt en hovedprosjektleder. Hvis hver prosjektdeltaker honoreres (eller frikjøpes) i 20 prosent stilling, delprosjektlederne i 40 prosent stilling og hovedprosjektleder i 50 prosent stilling, gir dette lønnskostnader på anslagsvis 2,6 mill pr. år. I tillegg kommer utgifter til reiser, overnatting mv. i forbindelse med møtevirksomhet, samt løpende administrasjons- og driftskostnader. Forprosjektgruppen foreslår at det avsettes en *årlig* ramme for selve prosjektet på 3-3,5 millioner kroner i to år.

Under hovedprosjektet foreslås det gjennomført ulike prøveprosjekter. Disse vil også medføre kostnader, som for eksempel forslaget om prøvedrift ved enkelte domstoler med IT-utstyr i rettssaler. Dette er utgifter som kommer i tillegg til ovennevnte kostnader, og som gruppen ikke har beregnet.

Forprosjektgruppen vil også understreke viktigheten av å avsette tilstrekkelige midler til kompetanseutvikling. I kap. 6 (Kompetanse) pekes det på en rekke forbedringsbehov innen disse områdene, og det foreslås at det utvikles en egen kompetansestrategi for domstolene. Strategien skal bl.a. fastsette et generelt ambisjonsnivå for kompetansearbeidet i domstolene og angi hvor stor del av domstolressursene som bør brukes til investering i kompetanse. I dag bevilges det til sammen 8 millioner kroner til ORF og EUR. Dette er en økning på 2 millioner fra 2002. Det vises her til Elstad-utvalget som mener at de årlige bevilgninger bør ligge nærmere 11 millioner kroner. Forprosjektgruppen anslår dette som et minimumsbeløp, men det fremtidige budsjettet bør fastsettes når kompetansestrategien foreligger.

VEDLEGG 1 - Tiltaksliste

9.1 Regelverk

- Tiltak 1: Parter og prosessfullmektiger gis en lovbestemt plikt til å medvirke til en rasjonell avvikling av saken i samsvar med den plan som legges etter Utkastet § 9-4 og § 9-11(2).
- Tiltak 2: Dommeren pålegges ved lov et uttrykkelig ansvar for å foreta en selvstendig vurdering av hvor mye tid som bør avsettes til gjennomføring av hovedforhandlingen.
- Tiltak 3: I småkravsprosessen bør retten kunne beslutte skriftlig behandling, med mindre begge parter motsetter seg dette. Videre bør partene i slik sak kunne avtale en skriftlig behandlingsform uten rettens samtykke, Det bør åpnes for en kombinasjon av muntlig og skriftlig behandling også i småsaker.
- Tiltak 4: En ordning med ”tilkjennegivelse” i småkravsprosessen vurderes.
- Tiltak 5: Også saksøkte gis mulighet til å bringe tvisten inn for forlikrådet.
- Tiltak 6: Forlikrådet beholder domskompetansen i småsaker selv om partene ikke samtykker. Grensen settes til 1G.
- Tiltak 7: De påstandsgrunnlag og rettsregler som påberopes i sluttinnlegg etter § 9-10 (2) eller annet anførselsskrift, bør som hovedregel tas direkte inn i dommen som alternativ til redegjørelsen som nevnt i § 21-6 (4) b. Det gjøres en tilføyelse i § 21-6 (5) andre punktum som understreker at redegjørelsen for bevisvurdering og rettsanvendelse skal være konsentrert.
- Tiltak 8: Innføring av plikt til å protokollere parts- og vitneforklaringer i rettsboka, jf. Utkastet § 17-10 (1), frarådes.
- Tiltak 9: Utvidet bruk av eksisterende lydopptak vurderes.
- Tiltak 10: Den samlede ressursbruken i barnevernsakene utredes nærmere. Dersom en slik utredning tilsier det, bør det vurderes innstramninger i ankeadgangen, i adgangen til å reise ny sak og i reglene om fri sakførsel.
- Tiltak 11: Justisdepartementet nedsetter et utvalg til å foreta en bred gjennomgang av reglene for skifte av felleseie og dødsbo.
- Tiltak 12: Sjølovkomiteens forslag om opprettelse av egen havarikommisjon for sjøulykker følges opp, slik at ordningen med obligatoriske sjøforklaringer for retten opphører.
- Tiltak 13: Vergemålsloven endres slik at overformynderiet alene har ansvaret for oppnevning av verger.

- Tiltak 14: Naturskadeloven endres slik at takststyrere og takstmenn oppnevnes av Statens naturskadefond, som også mottar meldinger om naturskade.
- Tiltak 15: Domstoloven endres slik at det gis adgang til å trekke meddommere til å tjenestegjøre en bestemt dag og ikke i en bestemt sak.
- Tiltak 16: Domstoloven endres slik at det gis adgang til ikke å trekke varameddommere.
- Tiltak 17: Foreleggsaker og andre saker hvor påstanden bare er bot, behandles i hovedregelen som enedommersaker i tingrettene.
- Tiltak 18: Straffeprosessloven § 332 endres slik at alle straffutmålingsanker avgjøres uten meddommere.
- Tiltak 19: Ressursbruken i lagrettesaker kartlegges nærmere.
- Tiltak 20: Anvendelsesområdet for bruk av lagrette vurderes på nytt.
- Tiltak 21: Det foretas innstramninger i salærforskriftens regler om opphevelse av bostedsforbehold, jf. salærforskriften § 9 tredje ledd.
- Tiltak 22: Bostedsforbeholdet utenfor lagdømmet gjøres absolutt.
- Tiltak 23: DA sørger for at forprosjektgruppens synspunkter på reglene for dommeravhør gjøres kjent for arbeidsgruppen som evaluerer ordningen.
- Tiltak 24: Lovendringsforslagene om forkynning i Innstillingen ”Prosessforbedring i straffesakskjeden” følges opp snarest.
- Tiltak 25: Det gis hjemmel for forsøk med bruk av videokonferanseutstyr i straffesaker og sivile saker.
- Tiltak 26: Arbeidet med å gi forskrifter om elektronisk kommunikasjon prioriteres, jf. i domstoloven § 197a (ikke trådt i kraft).

9.2 Ledelse

- Tiltak 27: Det igangsettes et arbeid for å utforme lederkrav og ledelsesprinsipper med tilstrekkelig fokus på en effektiv ressursutnytting. Lederkravene skal bl.a. legge grunnlaget for en rekrutteringspolitikk for ledere.
- Tiltak 28: Det settes fokus på lederegenskaper og krav til ledere i stillingsannonser, intervjuer og ved referanseinnhenting. Det samme gjøres i tildelingsbrev og i møter med domstolledere.
- Tiltak 29: Det etableres et tilbud om faste ledersamtaler med domstolledere.
- Tiltak 30: Pilotprogrammet ”Kompetanseutvikling for ledere i domstolene” (KUL) for tingrettene med fokus på endringsledelse videreføres, slik at alle domstoler kommer med. Sammenslåingsdomstolene prioriteres i tid.

- Tiltak 31: Innføringskurs for nye domstolledere gjenopptas og arrangeres med tilstrekkelig hyppighet. I tilknytning til disse kursene etableres det en prøveordning med mentorer for nye ledere.
- Tiltak 32: Fosheim-gruppens øvrige forslag til lederutviklingstiltak gjennomgås med sikte på implementering.
- Tiltak 33: Det etableres et ledelsesutviklingsprogram for lagmannsrettene.
- Tiltak 34: Det utarbeides en elektronisk lederveiledning hvor det nye intranettet tas i bruk.
- Tiltak 35: DA tar snarest mulig initiativ til å etablere faste regionale lederfora, ev. egne fora for de største domstolene, som møtes én eller flere ganger i året. Det nedsettes en hurtigarbeidende gruppe bestående av domstolleder for en stor og en liten domstol, samt en administrasjonssjef og en representant fra DA, som utarbeider et nærmere opplegg.
- Tiltak 36: Det igangsettes en utredning om domstolleders myndighet med sikte på en klarere grensedragnings mellom hva som bør anses som dømmende og administrativ virksomhet. Klargjøringen bør ha som mål å fremme effektiv ressursutnyttning i domstolene gjennom en aktiv og effektiv ledelse. I utredningen tas det stilling til om hovedtrekkene i domstolleders myndighet bør lovfestes. Utredningen bør også omfatte forholdet mellom Domstoladministrasjonen og domstolene.
- Tiltak 37: Det igangsettes en utredning for å vurdere om det er behov for å endre prosedyrereglene for tilsetting/utnevning og avskjed/oppsigelse, samt spørsmål om åremål i lederfunksjonen for domstolledere og avdelingsledende dommere. Utredningen bør også omfatte spørsmålet om rett for domstolledere, avdelingsledere og avdelingskonsulenter til å bli fritatt for lederansvar etter 6-10 år med bibehold av lønn. Utredningen bør videre omfatte stedfortrederfunksjonen.
- Tiltak 38: Spørsmålet om individbasert lønn for dommerledere utredes i forbindelse med den foreslåtte utredning om det bør innføres ordninger for en mer innsatsstyrt finansiering i domstolene, jf. tiltak 64.

9.3 Organisering og arbeidsprosesser

- Tiltak 39: Det igangsettes prøveprosjekter i noen domstoler med ulike modeller for saksavvikling og beramning.
- Tiltak 40: DA vurderer om det skal igangsettes en utredning om spesialisering på bakgrunn av det som fremkommer i rapporten om organisasjonsstrukturen til førsteinstansdomstolene i Oslo og høringsbehandlingen av denne.
- Tiltak 41: Forslag til delegering av arbeidsoppgaver til saksbehandlere utarbeides i en liten, hurtigarbeidende gruppe og distribueres til domstolene innen utgangen av 2003. Gruppen skal konsentrere seg om å vurdere hva som kan og bør delegeres etter någjeldende regler.

- Tiltak 42: Det foretas en gjennomgang av oppgaver utenfor den egentlige dømmende virksomhet som i gjeldende lovverk er dommeravgjørelser, men som bør kunne anses som administrative oppgaver og dermed delegeres. Gjennomgangen må ses i sammenheng med utredningen om domstolleders styringskompetanse, jf. 4.3.3., tiltak 36.
- Tiltak 43: Det utarbeides en rapport som beskriver og evaluerer de ulike måtene å fordele saksansvaret på mellom dommer og saksbehandler. Det bør legges spesiell vekt på å vurdere i hvilken grad de ulike modellene fremmer eller hemmer delegering.
- Tiltak 44: Arbeidsdeling og saksflyt i LOVISA videreutvikles i henhold til utredninger, erfaringsutveksling m.m.
- Tiltak 45: Det nedsettes en malgruppe som skal arbeide med å forbedre og oppdatere eksisterende maler i LOVISA og utarbeide maler på nye områder.
- Tiltak 46: Ledelsen i den enkelte domstol arbeider for at maler tas i bruk.
- Tiltak 47: LOVISA videreutvikles på følgende områder:
- Strukturert oversending av informasjon (saksopplysninger, personalia, vitnelister) fra advokater. Dette innføres som et oversendingsskjema sammen med elektronisk oversending av stevning, tilsvær og øvrige prosesskriv.
 - Strukturert oversending av informasjon fra høyere påtalemyndighet på lik linje med lavere påtalemyndighet.
 - Løpende elektronisk informasjon fra politi til domstol om status i forkynningsprosessen.
- Tiltak 48: Det igangsettes prøvedrift ved et par tingretter og en lagmannsrett der alle rettssaler utstyres med PC i dommerbordet, og der det forutsettes at dommere bruker det i alle rettsmøter.
- Tiltak 49: Ledelsen i den enkelte domstol arbeider for en reduksjon i bruken av protokollførere og diktafon.
- Tiltak 50: Lagmannsrettene berammer i størst mulig grad uten tilkalt dommer og tilkaller senere blant dommere i tingrettene med ledig tid.

9.4 Kompetanse

- Tiltak 51: Det tilbys opplæring i rekrutteringsarbeid for de mest sentrale aktører.
- Tiltak 52: Det utvikles en veiledning for hvordan rekrutteringsarbeidet bør foregå, særlig med sikte på å identifisere søkerens realkompetanse.
- Tiltak 53: Innen rammen av delprosjekt Organisering og arbeidsprosesser, jf. 8.4.3, beskrives gode tiltak i enkelt-domstoler innen områdene organisering, arbeidsdeling og delegering, saksflyt og rutiner.

- Tiltak 54: Ved den enkelte domstol sørges det for at nyutnevnte dommere får nødvendig opplæring i bruk av IKT. Det samme gjelder andre tilsatte som har behov for opplæring. Det sentrale kurstilbudet bør understøtte dette.
- Tiltak 55: Det utvikles et kurstilbud med e-læring for dommere, f.eks. i rettskildesøk. Kurset omtales og demonstreres på startkurs og annen begyneropplæring.
- Tiltak 56: Fra DAs og Justisdepartementets side startes planleggingen av et bredt spekter av kompetanseutviklingstiltak i forbindelse med ny tvistelov. Tiltakene må ta sikte på å utvikle både kunnskaper, ferdigheter og holdninger, og igangsettes før loven trer i kraft.
- Tiltak 57: Det settes i gang forsøk ved en eller flere domstoler der (fortrinnsvis nye) dommere tilbys en fadder som skal støtte og gi tilbakemelding i domsskriving.
- Tiltak 58: Det etableres et prøveprosjekt i tilknytning til startkursene for nye dommere hvor lærekrefter i sivilprosess gjennomgår og gir tilbakemelding på noen dommer avsagt av et begrenset antall deltakere i hvert startkurs. Dette kan gjentas over et par startkurs.
- Tiltak 59: Arbeidet med å utvikle mer omfattende opplæringstiltak for saksbehandlere videreføres. Opplæringstiltakene bør ivareta både generell kunnskap om domstolene, saksbehandlingsregler/rutiner og lovverket knyttet til domstolenes fagområder. Kursene kan gjerne være modulbaserte og kombinere e-læring med samlinger.
- Tiltak 60: Det utvikles en kompetansestrategi for domstolene som bl.a. skal:
- Analysere og klargjøre kompetansekrav for ulike stillingsgrupper med utgangspunkt i en analyse av mål og utfordringer.
 - Utvikle en faglig plattform for rekrutteringsarbeidet.
 - Fastsette et generelt ambisjonsnivå for kompetansearbeidet i domstolene og angi hvor stor del av domstolressursene som bør brukes til investering i kompetanse.
 - Utarbeide mål og en pedagogisk plattform for kompetanseutvikling på de viktigste hovedområdene (lederutvikling, organisasjonslæring, IKT-bruk, begyneropplæring mv.).
 - Prioritere områder for kompetanseutvikling.
 - Avklare hovedområder for tiltak der tilbudet bør være obligatorisk.
- Tiltak 61: Bemanningsstrukturen i domstolene utredes.

9.5 Rammebetingelser

- Tiltak 62: Justeringer i domstolstrukturen med tanke på å fremme forslag om sammenslåing i enkeltsaker vurderes av DA der det oppstår en ny situasjon.
- Tiltak 63: Det arbeides fra DAs side videre med spørsmålet om hvordan flere små domstoler innenfor et område kan utnytte de samlede ressursene mer fleksibelt enn i dag gjennom regionalt samarbeid. Ulike samarbeidsløsninger prøves ut i noen domstoler.
- Tiltak 64: Belastningsmodellen for tingrettene gjennomgås av DA – i tett samarbeid med domstolene - med sikte på å oppdatere og videreutvikle denne. Det utarbeides en tilsvarende modell for lagmannsrettene. Videre utredes spørsmålet om å innføre elementer av innsatsstyrt finansiering i budsjetttildelingskriteriene, samt spørsmålet om å utvikle resultatindikatorer som reflekterer domstolenes hovedmål, delmål og prioriteringer.
- Tiltak 65: Det benyttes ”rammetilskudd” ved budsjetttildelingen til domstolene.
- Tiltak 66: Det tas fra DAs side initiativ til å endre personalreglementet, slik at lokale tilsettingsråd gis tilsettingsmyndighet ved domstoler over en gitt størrelse. Regionale løsninger opprettholdes for de minste domstolene.
- Tiltak 67: Det tas fra DAs side initiativ til at de domstolene som gjennomførte forberedende forhandlinger i 2002 eller har en administrasjon som er i stand til å håndtere egne forhandlinger, opprettes som egne forhandlingssteder.
- Tiltak 68: Det oppnevnes et Rettsinformasjonsutvalg bestående av representanter fra domstolene, DA og ev. eksterne ressurspersoner. Utvalget utreder hvordan domstolene kan få rask informasjon om regelendringer på sentrale områder. Utvalget gir også anbefalinger om hvilken type informasjon som bør legges ut på Intranett og hvilke elektroniske rettsinformasjonssystemer domstolene ellers bør ha tilgang til.
- Tiltak 69: Erfaringer fra gode organisasjonsutviklingstiltak formidles av DA til domstolene gjennom Intranettet. Dette inkluderer konklusjoner, vurderinger og erfaringer fra tiltak 39, 41, 43 og 53.

VEDLEGG 2: Produksjonsstatistikk 2002

	Ansatte		Ansatte Over/underkapasitet - belastningsmodellen		Behandlede saker			Behandlet vektete saker	Saksb.tid
	Antall årsverk		Dommere	Saksbeh.	A-saker	F-saker	M-saker	1 M-sak = 0,5 A-sak, 1 F-sak = 0,15 A-sak	Tid A-saker
	Dommere	Saksbeh.						VEKTEDE / ÅRSVERK	
Haugesund tingrett	3,5	5,5	-1,2	-0,1	124	401	187	79,3	126
Mandal tingrett	2,0	4,0	-0,9	0,0	58	313	100	77,5	143
Nordmøre tingrett	4,0	10,0	-0,5	0,5	128	398	202	72,2	156
Kristiansand tingrett	10,0	17,3	0,3	-2,0	276	1298	486	71,4	210
Asker og Bærum tingrett	13,0	26,5	-0,7	-0,3	567	923	380	68,9	178
Nedre Romerike tingrett	10,0	16,8	0,5	-1,6	316	944	424	67,0	198
Nord-Troms tingrett	10,0	16,5	-0,1	-2,0	284	998	461	66,4	201
Indre Follo tingrett	5,0	11,5	-0,3	0,0	161	433	209	66,1	224
Sunnhordland tingrett	4,0	6,5	-0,4	-0,8	135	196	194	65,4	264
Midhordland tingrett	4,5	9,0	-0,3	-1,7	127	381	217	65,0	204
Tønsberg tingrett	7,0	13,5	-0,4	-0,3	224	638	256	64,0	188
Sandefjord tingrett	4,0	6,5	-0,9	-0,2	110	305	198	63,7	247
Sarpsborg tingrett	5,0	10,5	0,0	0,1	146	550	171	62,8	147
Fredrikstad tingrett	6,0	12,6	-0,2	-1,7	162	547	264	62,7	202
Ytre Follo tingrett	4,0	7,0	0,1	0,1	141	278	135	62,6	165
Salten tingrett	7,0	12,0	-0,1	-1,0	226	661	215	61,8	146
Dalane tingrett	2,0	3,0	-0,2	0,0	69	96	76	60,7	159
Brønnøy tingrett	2,0	3,0	0,7	1,0	92	80	33	60,3	140
Sand tingrett	3,0	4,5	-0,3	-0,6	89	224	114	59,9	162
Hedmarken tingrett	6,0	12,5	0,4	-0,7	157	493	255	59,7	150
Sunnmøre tingrett	7,0	13,0	0,3	-0,7	215	562	236	59,6	142
Larvik tingrett	5,0	6,3	-0,4	-0,8	114	457	227	59,2	239

	Ansatte		Ansatte Over/underkapasitet - belastningsmodellen		Behandlede saker			Behandlet vektete saker	Saksb.tid
	Antall årsverk		Dommere	Saksbeh.	A-saker	F-saker	M-saker	1 M-sak = 0,5 A-sak, 1 F-sak = 0,15 A-sak	Tid A-saker
	Dommere	Saksbeh.						VEKTEDE / ÅRSVERK	
Ringerike tingrett	3,5	5,0	0,0	-0,1	93	387	111	59,0	137
Halden tingrett	3,0	5,0	-0,7	0,2	42	428	138	58,4	121
Skien og Porsgrunn tingrett	9,0	16,5	1,2	-0,5	244	914	281	58,0	148
Sandnes tingrett	6,0	7,0	1,0	-2,7	162	513	207	57,1	235
Søre Sunnmøre tingrett	2,0	4,0	-0,3	0,5	53	127	83	56,8	144
Heggen og Frøland tingrett	3,0	5,5	-0,6	-0,3	83	228	106	56,7	154
Hammerfest tingrett	3,0	4,5	0,2	0,7	69	186	142	56,0	217
Eidsvoll tingrett	6,0	9,3	1,0	-0,8	123	286	335	55,6	246
Romsdal tingrett	4,0	7,0	0,8	-0,5	99	333	145	55,4	152
Inderøy tingrett	2,5	5,0	-0,5	-0,1	68	213	73	54,6	106
Ofoten tingrett	3,0	6,5	-0,8	0,9	85	219	89	54,1	188
Karmsund tingrett	4,0	6,0	0,7	-1,7	105	340	117	53,6	174
Alta tingrett	3,0	3,8	0,1	0,2	68	201	125	53,6	175
Hardanger tingrett	2,0	4,0	-0,1	0,9	37	113	105	53,2	216
Drammen tingrett	11,0	19,0	1,1	0,0	323	857	256	52,7	229
Toten tingrett	4,0	7,5	-0,1	0,6	97	398	104	52,2	197
Trondenes tingrett	3,0	6,5	-0,2	1,9	94	160	77	52,2	159
Tana og Varanger tingrett	3,5	4,5	-0,2	0,1	58	299	158	52,0	169
Stjør- og Verdal tingrett	5,0	7,8	0,4	0,3	97	378	209	51,6	179
Holmestrand tingrett	3,0	4,5	0,2	0,1	73	236	91	51,3	126
Jæren tingrett	5,0	6,5	0,3	-0,1	153	306	114	51,2	165
Sør-Østerdal tingrett	3,0	5,0	-0,4	-0,6	65	207	114	51,0	95
Nordhordland tingrett	3,0	6,0	0,1	0,5	76	168	103	50,9	186
Kragerø tingrett	2,0	3,4	0,4	1,0	36	113	94	50,0	204
Nes tingrett	3,0	6,3	-0,2	0,4	83	142	91	49,9	97
Tinn og Heddal tingrett	2,0	3,5	0,1	0,5	37	116	89	49,5	121
Nordfjord tingrett	2,5	4,0	0,2	0,9	56	156	88	49,4	195
Sør-Gudbrandsdal tingrett	3,0	6,0	0,0	-0,1	86	167	73	49,2	182

	Ansatte		Ansatte Over/underkapasitet - belastningsmodellen		Behandlede saker			Behandlet vektete saker	Saksb.tid
	Antall årsverk		Dommere	Saksbeh.	A-saker	F-saker	M-saker	1 M-sak = 0,5 A-sak, 1 F-sak = 0,15 A-sak	Tid A-saker
	Dommere	Saksbeh.						VEKTEDE / ÅRSVERK	
Vinger og Od	3,0	5,1	-0,6	-0,5	51	300	99	48,5	152
Namdal tingrett	3,0	5,5	0,0	0,5	54	283	98	48,5	163
Gauldal tingrett	2,0	4,0			49	123	57	48,0	161
Senja tingrett	4,0	6,0	0,5	1,2	70	251	167	47,8	277
Ryfylke tingrett	3,0	5,0	0,1	0,5	79	233	58	47,7	200
Lyngdal tingrett	2,0	3,0	-0,1	-0,1	40	125	72	47,4	141
Kongsberg tingrett	3,0	4,3	0,3	0,0	76	167	80	47,0	90
Sunnfjord tingrett	4,0	5,5	0,1	0,7	69	297	149	47,0	244
Horten tingrett	4,0	5,0	0,6	0,1	53	372	157	46,8	161
Holt tingrett	2,0	3,0	-0,1	0,0	53	101	47	45,8	156
Nord-Gudbrandsdal tingrett	2,0	3,5	0,1	0,2	35	89	86	45,7	128
Vesterålen tingrett	3,0	5,0	0,0	0,1	73	163	79	45,7	207
Nedre Telemark tingrett	2,0	3,0	0,4	0,6	45	75	69	45,4	142
Eiker, Modum og Sigdal tingrett	5,0	7,5	0,3	-0,7	100	369	139	45,0	119
Midt-Trøndelag tingrett	2,5	4,0			63	138	56	44,7	140
Hadeland og Land tingrett	3,0	5,5	0,0	-0,1	59	214	84	44,4	158
Moss tingrett	6,0	8,5	1,6	-1,3	112	503	157	44,3	326
Flekkefjord tingrett	2,0	3,0	0,3	0,5	38	131	60	43,8	182
Nedenes tingrett	5,0	7,5	1,1	-1,3	68	493	154	43,8	213
Lofoten tingrett	3,0	4,5	0,5	0,7	62	157	83	42,4	241
Hallingdal tingrett	2,0	3,5	0,3	0,2	50	69	47	41,9	195
Rana tingrett	4,0	6,0	0,5	0,8	53	290	134	40,9	230
Orkdal tingrett	2,5	4,0	0,0	0,0	39	132	78	39,1	221
Alstahaug tingrett	3,0	5,0	0,3	0,7	39		96	39,0	281
Indre Sogn tingrett		3,0		0,8	35		45	38,7	163
Solør tingrett		3,0		0,6	32	93	53	36,2	184
	2,0		0,6	1,2	26	50	66	33,3	296
Valdres tingrett	2,0	3,5	0,4	0,5	30	74	48	32,6	224

	Ansatte		Ansatte Over/underkapasitet - belastningsmodellen		Behandlede saker			Behandlet vektete saker	Saksb.tid
	Antall årsverk		Dommere	Saksbeh.	A-saker	F-saker	M-saker	1 M-sak = 0,5 A-sak, 1 F-sak = 0,15 A-sak	Tid A-saker
	Dommere	Saksbeh.						VEKTEDE / ÅRSVERK	
Ytre Sogn tingrett	2,0	3,0	0,5	1,0	35	86	34	32,5	127
Fosen tingrett	3,0	5,0	0,7	0,6	51	104	60	32,2	156
Nord-Østerdal tingrett	2,0	3,5	0,2	0,3	23	71	54	30,3	128
Voss tingrett	2,0	3,0	1,0	1,3	14	65	43	22,6	225
Vest-Telemark tingrett	2,0	3,0	1,0	0,9	19	41	24	18,6	161

Trondheim tingrett	11,0	11,0	-0,9	0,4	420	1152	388	70,4	139
Bergen tingrett	19,0	19,3	0,2	1,5	576	2190	705	66,2	225
Stavanger tingrett	12,0	10,0	-1,5	-0,7	405	1249	278	60,9	209
Oslo tingrett	90,0	85,0	4,6	16,9	2156	6896	3982	57,6	293

Kommentar til tabellen:

Rekkefølgen i tabellen er sortert etter antall avviklede vektete saker. Tabellen viser kun M, F og A-saker. B-saker og skifte- og namsaker er ikke tatt med. Det medfører at de fullfaglige tingrettene, som også har skifte- og namsaker, kommer dårligere ut enn Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger tingrett enn hva de reelle forhold tilsier. Tingrettene i de fire største byene er derfor plassert i en egen gruppe nederst i tabellen. Spesialdomstolene er ikke med i tabellen.

VEDLEGG 3

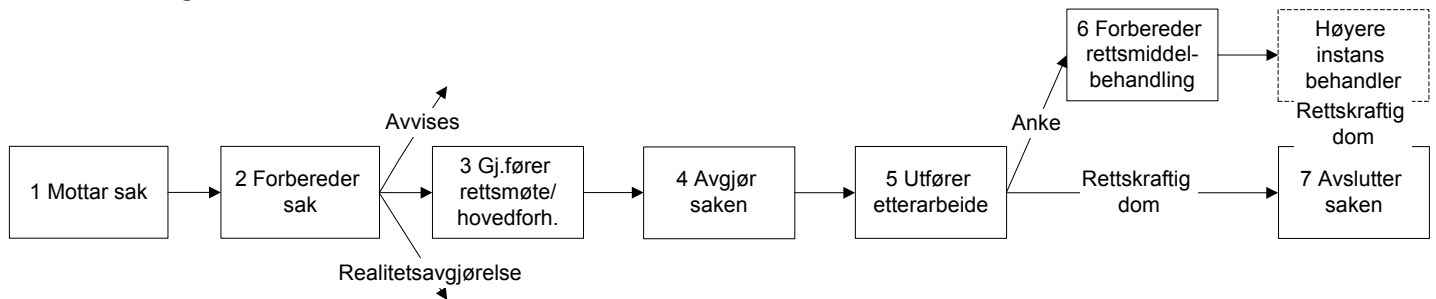
Utdrag fra Innføringsveiledningen i LOVISA

Overordnet saksflyt

Den nye beskrivelsen av den overordnede arbeidsflyten som er utgangspunkt for all saksbehandling i LOVISA er:

Hovedsaksflyt

Saksbehandling i domstolene



Fordeling av saker/oppgaver

Vi ser tre alternative muligheter for hvordan sakene kan fordeles i LOVISA. LOVISA kan takle alle tre alternativene, men domstolen bør benytte anledningen til å vurdere hvordan dette skal gjennomføres. De tre alternativene er:

- *En dommer og en saksbehandler* tildeles ansvar for saken når den kommer inn. Saksbehandler og dommer tildeles uavhengig av hverandre. Saksbehandler følger saken hele veien frem til avslutning selv om det skiftes dommer ved f.eks. hovedforhandlingen.
- En *avdeling eller gruppe* tildeles ansvar for saken sammen med en dommer. Avdelingen eller gruppen har et felles ansvar for alle oppgaver knyttet til sakene. Oppgavene fordeles i praksis ved at saksbehandler henter oppgaver fra en felles innkurv.
- *Saksbehandler er fast knyttet til en dommer* og følger opp de sakene denne dommeren har ansvaret for. Saksbehandler har ofte ikke et selvstendig ansvar for sakene.

Det er fordeler og ulemper knyttet til alle tre alternativene. Vi har her forsøkt å oppsummere noen av de fordeler og ulemper vi kan se, men domstolen selv kan selvfølgelig ha andre synspunkter på dette. Dette er ment som et innspill i til diskusjonene som gjennomføres under forberedelsene.

Fordeler og ulemper med fast saksbehandler på saken

Følgende fordeler med å ha en saksbehandler på saken bør vurderes:

- Mer tilfredstillende for saksbehandler å ha egne saker fra start til slutt.
- Kan bidra til større ansvarsfølelse og selvstendighet i tillegg til at det kan være lettere å styre hverdagen selv.
- Kan bidra til økt kompetanse og større helhetsforståelse ved å følge hele saken.

- Kan gi bedre service ovenfor kunder da en person har full oversikt over saken og post og henvendelser kan styres direkte til en saksbehandler uten forsinkende mellomledd.
- Det er aldri tvil om hvem som har ansvar for de ulike oppgavene i saken.

Følgende ulemper med å ha en saksbehandler på saken bør vurderes og evt. motvirkes:

- Kan kreve mer oppfølging fra lederen ved sykdom og annet fravær. Kan være en fare for at noen saker blir liggende ubehandlet i innkurv hvis ikke oppgavene overføres til andre.
- Kan bidra til at hver enkelt medarbeider kun føler ansvar for ”sine” saker og ikke gjør seg tilgjengelig for andre viktigere saker som brenner mer.
- Kan føre til ujevn arbeidsbelastning hos medarbeidere, vanskeligere å få hjelp av andre.
- Krever gjennomtenkning av rutiner for tildeling av saker/oppgaver til medarbeidere som jobber deltid

Ulempene listet opp ovenfor kan motvirkes ved å sette i verk en rekke tiltak, som f.eks. sette sammen team, eller følge særskilt opp medarbeidere med stor arbeidsbelastning.

Fordeler og ulemper med avdeling som ansvarlig for saken

Følgende fordeler med å ha en avdeling som ansvarlig for saken bør vurderes:

- Kan være lettere å sikre at de viktigste oppgavene utføres først, siden oppgaver tildeles hver dag.
- Kan bidra til mer effektiv saksbehandling fordi en vil kunne løse like oppgaver i forskjellige saker sammenhengende i tid. F.eks. en hel dag til beramning av saker eller at en sender ut ”pålegg om tilsvær” i flere saker samtidig.
- Kan være lettere å få medarbeidere til å føle avdelingstilhørighet og tenke til felleskapets beste. Oppnå synergieffekter ved at ulike personer jobber sammen med ulik kompetanseprofil og egenskaper.
- Kan bidra til at hver enkelt medarbeider får holde på med det de er best til.
- Mindre sårbarhet i forbindelse med fravær ved f.eks. hastesaker.
- Lett å få oversikt over saksportefølgen i avdelingen, hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvilke som ikke er utført.

Følgende ulemper med å ha avdeling som ansvarlig for saken bør vurderes:

- Ansvar for en sak kan bli pulverisert siden det ikke er en person som er ansvarlig for oppgaver i saken.
- Krever særlig gode rutiner for oppfølging av saken, lederen må antagelig ha en tettere oppfølging av fremdriften i sakene
- Kan være vanskeligere for lederen å følge opp arbeidet, krever gode lederegenskaper i forhold til å plassere ansvar og følge opp medarbeidere.
- Krever særlig gode samarbeidsegenskaper og fleksibilitet hos medarbeidere.

Fordeler og ulemper med saksbehandler fast knyttet til en dommer

En ulempe ved at saksbehandlere knyttes fast til en dommer er at det kan hindre fleksibilitet i organisasjonen, og gi mindre effektivitet ved at saksbehandler ikke kan benytte ledig kapasitet godt nok. For dommeren kan det være en fordel fordi man har en saksbehandler å forholde

seg til. For saksbehandler kan det medføre mer detaljkunnskap om de enkelte sakene, men også gi manglende følelse av ansvar for saken siden vedkommende ikke selv får en selvstendig rolle.

En slik organisering er svært avhengig av at den personlige kjemien mellom dommer og saksbehandler fungerer bra.